



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

EJEMPLAR PROMOCIONAL



Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local es una publicación especialmente dirigida al mundo local de Observatorio de las Ideas S.L.

COORDINADOR:

Juan Echániz

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena

Jordi Baltà

Lluís Camprubí

Elena Costas

Joan Frigols

Eduard Güell

Benjamín Augusto López

Lluís Medir

Luis Martín

Pol Morillas

Andreu Orte

Esther Pano

Bárbara Pons

Carles Rivera

Jordi Rosell

Paula Salinas

Elisa Stinus Bru de Sala

Mariona Tomàs

Francesc Trillas

Joan-Josep Vallbé

Ferran Vallespinós

EDITA

Observatorio de las Ideas S.L.

CONSEJERO DELEGADO

Daniel Fernández

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Isaías Táboas

CIF B65855868

Diputación 262 2ª 08007

Barcelona Tel. 93 494 97 20

www.observatoriodli.com

ISSN: 2339-9562

D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

| EL LIBRO DEL MES |

CORRUPCIÓN: LO QUE TODO EL MUNDO NECESITA SABER

Corruption: What everyone needs to know, de **Ray Fisman** y **Miriam A. Golden**.

Reseña de **Elena Costas Pérez**.

| IDEAS COMENTADAS |

VIVIENDAS TURÍSTICAS: ¿CÓMO LAS REGULAMOS?

Comentario de **Ana María de la Encarnación Valcárcel** sobre las diferentes regulaciones locales y autonómicas.

| OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

TABAQUISMO Y ESPACIO PÚBLICO: ¿CÓMO ABORDARLO DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL?

Reseña de **Sara Llobera** sobre «Entornos escolares sin humo de tabaco: entre la protección y la promoción de la salud».

PRESENCIA DE MUJERES Y TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS

Reseña de **Jordi Rosell** sobre «Does Gender Equality Affect Municipal Transparency: The Case of Spain».

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y LA PRESTACIÓN MIXTA COMO ALTERNATIVA A LA REMUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS

Reseña de **Elena Costas** sobre «Beyond Privatisation and Cost Savings: Alternatives for Local Government Reform».



Estimados lectores,

En este número comentamos y resumimos el libro de **Ray Fisman y Miriam A. Golden**, *Corruption: What Everyone Needs to Know* («Corrupción: Lo que todo el mundo necesita saber»). A partir del repaso de cómo se ha analizado tradicionalmente el tema (el estudio de la corrupción en relación a la gestión pública es un clásico en la ciencia política), los autores nos proponen una nueva explicación del porqué de la existencia de este comportamiento y, consecuentemente, un nuevo enfoque para minimizarlo: de la ética individual a la ética social y comunitaria, de la mejora de la gobernanza, cuya mala calidad favorece sistemas corruptos, de las limitaciones de las elecciones para evitar la corrupción, etc. El libro de estos catedráticos está lleno de interesantes ideas sobre este tema que, por desgracia, es de tanta actualidad en nuestro país.

El turismo supone el 10 % del PIB mundial y todas las previsiones apuntan a un crecimiento progresivo del sector. España es el segundo país del mundo, tras EEUU, en ingresos por turismo. Para muchas ciudades españolas el turismo ha pasado de ser un sector económico complementario a uno principal, ya que el crecimiento se ha producido sobretudo en el llamado turismo urbano. Las externalidades negativas que produce este turismo han hecho emerger fenómenos de «*overtourism*», puntualmente, de la llamada «*turismofobia*», sobre todo en aquellos centros urbanos donde la presencia de turistas pone en peligro los equilibrios urbanos preexistentes por generar fenómenos de gentrificación. Ante este panorama, los gobiernos locales han tenido que interiorizar que deben intervenir en la ordenación de determinados aspectos de esta actividad, como es la utilización del espacio público o las viviendas de uso turístico. Sobre estas últimas, **Ana María de la Encarnación Valcárcel** nos explica como las CC.AA. y los municipios españoles están desplegando una intensa actividad regulatoria para encauzar la actividad del alquiler vacacional y minimizar sus impactos en el mercado de la vivienda, la convivencia, o sobre el modelo de ciudad deseada.

Junto con estos artículos largos les ofrecemos en formato más corto tres reseñas de ideas:

La ley conocida como «Antitabaco» fue un paso importante en la protección de la salud de las personas al prohibir fumar en los locales de pública concurrencia y similares. Por lo que respecta al espacio público, la ley se ha demostrado insuficiente. Recientes estudios sobre el humo ambiental del tabaco en los aledaños de terrazas de bares demuestran que los niveles de partículas tóxicas están por encima de los límites aconsejables, en algunos casos, son superiores a los que había en el interior de los locales antes de la prohibición. A nivel mundial existen ya experiencias de limitación del tabaco en espacios públicos abiertos (California y ciudades de EEUU) y es un tema en está en la agenda de muchos gobiernos. En este contexto es especialmente interesante la experiencia «Entorno sin humo» del **Ayuntamiento de Terrassa** que en este número les explicamos.

Políticas de igualdad y políticas de transparencia son dos aspectos que ocupan una parte importante de la gestión de la agenda local. Pues bien, **Joaquim Filipe y Francisca Tejedo-Romero** han investigado la relación que existe entre una mayor presencia de mujeres en los órganos políticos de los ayuntamientos y el aumento de transparencia, encontrando correlaciones.



Germà Bel, Robert Hebdon y Mildred Warner han estudiado formas alternativas para la estricta externalización de servicios hacia empresas privadas que los ayuntamientos han ensayado en estos últimos tiempos. En concreto, la cooperación intermunicipal y la prestación mixta público-privada. Las conclusiones son interesantes para abordar el creciente discurso de la remunicipalización con conocimiento y sin demagogia, y poner el énfasis en la calidad de la prestación y no en quién es el prestador.

Como siempre, les intentamos mostrar diferentes ideas que provienen del ámbito académico para ayudar a conformar nuevas políticas públicas locales.

Espero que sean de su interés.

Juan Echániz Sans

CORRUPCIÓN: LO QUE TODO EL MUNDO NECESITA SABER

Ray Fisman y Miriam A. Golden, *Corruption: What Everyone Needs to Know* («Corrupción: Lo que todo el mundo necesita saber»), Oxford University Press, 2017, 336 págs.

Por **Elena Costas Pérez**

De la aparición de nuevos partidos (Podemos, Ciudadanos, Movimiento 5 Estrellas) al desencadenamiento de la Primavera Árabe, un sustrato común recorre todo tipo de sociedades: el enojo popular contra la corrupción. Ésta no sólo afecta diariamente al día a día de los ciudadanos, sino que puede ocasionar también la caída de gobiernos.

Los estudios académicos sobre los efectos de la corrupción tienen una trayectoria corta, pero intensa. Hasta hace relativamente poco, se consideraba que la corrupción no era especialmente dañina, y que incluso podía favorecer el desarrollo económico de algunos países. Si entendemos como corrupción, siguiendo a los expertos, el abuso del cargo público para un beneficio privado, éste puede presentarse bajo formas distintas, desde intercambiar votos por empleos en el sector público a aceptar sobornos por adjudicaciones de contratos. Hoy en día son muchos los estudios que muestran las tremendas consecuencias negativas que la corrupción tiene: frena el desarrollo económico y la inversión extranjera, aumenta la desigualdad y deteriora la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas.

Medir la corrupción es muy difícil, ya que se trata de un acto ilegal que no aparece en las estadísticas oficiales. Muchas veces se usan datos de encuestas y percepciones, que deben ser analizados con cautela. Gran parte de estas encuestas nos muestran que los países ricos tienden a ser menos corruptos que los pobres, mientras que entre países de rentas similares las variaciones de los niveles de corrupción son muy elevadas.

Distintas teorías sobre la corrupción

Tradicionalmente, al analizar el problema de la corrupción, la literatura especializada se había centrado en cuatro aproximaciones distintas. En un primer momento se consideró que la corrupción era una consecuencia de la pobreza. En los países de rentas bajas, la ciudadanía reclama más servicios de los que un gobierno con bajos recursos puede ofrecerles. Esto provoca que aquellos individuos que se lo pueden permitir sobornen a médicos o directores de colegio para poder acceder a los servicios básicos con un mínimo de garantías. Según esta hipótesis, a medida que los países se modernizan, la corrupción se reduce. No obstante, este modelo no es capaz de explicar la presencia de escándalos de corrupción en países de renta media o alta.

Desde el campo de la economía, la corrupción se ha analizado habitualmente como un problema de «búsqueda de rentas». Según esta teoría, la regulación pública de ciertos sectores ofrece una oportunidad a los empresarios para «capturar» a los trabajadores públicos, consiguiendo así un trato preferente por parte de éstos cuando asignan contratos o licencias. Por lo tanto, la intervención pública aumenta las probabilidades de corrupción. De nuevo, la realidad choca con algunas de las expectativas de esta teoría. Los países escandinavos, por ejemplo, se caracterizan por una gran intervención estatal, así como por tener unos niveles bajos de corrupción. En estos lugares los funcionarios no

parecen aprovechar la oportunidad de obtener sobornos para conceder mejores contratos o licencias.

A diferencia de los economistas, la ciencia política ha abordado la corrupción desde la perspectiva de los regímenes políticos. Los sistemas autoritarios o dictatoriales tienden a ser más corruptos, mientras que las instituciones democráticas ofrecen mecanismos para combatirla. Los dirigentes no sujetos a controles –como elecciones limpias, un sistema judicial independiente o una prensa libre que investigue los escándalos políticos– tienen más libertad para usar los recursos públicos en su propio interés. Por el contrario, en sistemas democráticos, los líderes se verán forzados a actuar según los intereses de aquellos a quienes representan. La evidencia nos muestra, sin embargo, que las votaciones no funcionan plenamente para evitar que los políticos corruptos se mantengan en el poder. Los regímenes democráticos, por tanto, a pesar de estar relacionados con unos menores niveles de corrupción, no son la panacea para evitarla.

Por último, existe una visión institucional, desarrollada por académicos como Daron Acemoglu o James Robinson. Estos autores sostienen que un conjunto amplio de instituciones económicas formales, como el derecho de propiedad, provocan el crecimiento o el estancamiento de los países. Las sociedades deben evitar la consolidación de élites extractivas que se perpetúen en el poder monopolizando el control de los recursos públicos y privados. Este enfoque «institucionalista» permite entender cómo la historia de un país puede ser un peso para su modernización, o por qué ciertas instituciones nocivas se mantienen, pero no contempla el peso a la hora de explicar la corrupción de instituciones informales como las expectativas, las creencias individuales o las normas de comportamiento.

Un nuevo esquema para entender la corrupción

Ray Fisman y Miriam A. Golden nos proponen en este libro un acercamiento distinto. Los autores adoptan el concepto de equilibrio que se utiliza en ciencias sociales. Es decir, la corrupción ocurre como resultado de interacciones entre personas en las que, dadas las elecciones hechas por el resto, nadie podría mejorar realizando una acción distinta. Este concepto técnico, que ya ha sido empleado por otros economistas para analizar la corrupción, permite entender por qué es tan difícil acabar con ella.

Al considerar este equilibrio hay que tener en cuenta que existen cuatro actores principales: los políticos, los funcionarios (o trabajadores públicos), los empresarios y los ciudadanos corrientes. Los incentivos de los primeros y los segundos para la corrupción son obvios: no debemos olvidar que ésta consiste en el abuso de la posición pública para el beneficio privado. Los empresarios se pueden beneficiar de mejores contratos sobornando a trabajadores públicos. Por último, los ciudadanos pueden acceder a ciertos servicios (una visita médica en un hospital público o evitar una multa). Sin embargo, nos podríamos cuestionar si la corrupción es beneficiosa para estos dos grupos de «pagadores». Al fin y al cabo, los ciudadanos están pagando por derechos que tienen garantizados por ley y, para el conjunto de las empresas, el soborno de una es la pérdida de otra.

Si éste es el caso, ¿qué explica los altos niveles de corrupción que se observan en tantos países? Como decía el premio Nobel de Economía Thomas Schelling, se trata de un comportamiento contingente: depende de lo que hacen los otros. Las decisiones individuales pueden no estar basadas en lo que consideramos que es mejor o más moral, o ni tan siquiera en aquello que queremos, sino que vienen determinadas por el entorno. De este modo, cuando la corrupción es común, muchos individuos no ven otra alternativa que la de participar en ella. Y, por el contrario, si la norma social es que no hay corrupción, aquellos individuos que ofrezcan un soborno tienen un coste y una exposición mucho mayores.

La corrupción es, por tanto, un fenómeno de equilibrio múltiple. En algunos países se trata de un problema endémico, mientras que en otros raramente aparece en la vida diaria de sus ciudadanos. La diferencia se basa, en gran parte, en lo que todo el mundo espera que el resto haga. Así pues, no hay individuos más tolerantes a la corrupción o con morales más laxas. Simplemente, en algunos lugares desviarse de la norma social de la corrupción tiene un coste demasiado alto, como no poder acceder a la sanidad.

¿Cómo pasar a un equilibrio con bajos niveles de corrupción?

Como en la trampa de la pobreza, la corrupción es el resultado de un equilibrio del que es muy difícil salir. Si aceptamos que la ética individual nada tiene que ver con las probabilidades de que un ciudadano caiga o no en la corrupción, las soluciones basadas en apelar a la moralidad tienen pocas opciones de ser exitosas. Las sociedades corruptas atrapan a sus ciudadanos en situaciones en las que el sentido común los lleva a comportamientos delictivos. Incluso aquellos individuos moralmente opuestos a la corrupción se sentirán presionados para cumplir con las normas sociales de su entorno. Por lo tanto, podemos entender las dificultades de pasar de un equilibrio con alta corrupción a uno en el que ésta sea baja, incluso aunque todo el mundo prefiera esta segunda opción. Como se ejemplifica en el libro, se trata de un cambio en la norma social parecido a pasar de conducir por la izquierda a hacerlo por la derecha. Si el cambio de comportamiento no es instantáneo para todos los ciudadanos, los costes individuales pueden ser altísimos. Para acabar de forma efectiva con la corrupción, aquellos que están en contra tienen que coordinar sus efectos. Y esto es precisamente lo que hace tan difícil cambiar los niveles de corrupción de un país.

Sin embargo, existen momentos que pueden conmocionar –y hacer reaccionar– a la opinión pública, como el que supuso el entramado Tangentopoli en Italia, el caso Petrobras en Brasil o, esperemos, los casos de corrupción destapados en España desde inicios de la década de los 2000. El proceso judicial de Manos Limpias en Italia, que ventiló grandes episodios de corrupción a principios de los noventa, no ha sido superado en cuanto a extensión de la corrupción política se refiere hasta Brasil en los últimos años. Al igual que ha ocurrido en España, la caída de las élites sociales italianas se produjo por la implicación de todos los partidos tradicionales en escándalos de corrupción. Y, a pesar de que Italia siga siendo percibida como un país corrupto, Manos Limpias permitió un cambio cultural con efectos permanentes. Porque la corrupción, o su ausencia, son culturas, pues cultura es la forma de gestionarnos allá donde no llegan las reglas formales. Y ésta, a favor o en contra de la corrupción, se sustenta sobre la coordinación ciudadana, en función de lo que unos esperan de los otros.

¿Qué se puede hacer para combatir la corrupción?

Fisman y Golden proponen medidas concretas para reducir los niveles de corrupción de un país. Se centran en las acciones del sector público, confiando en la labor ejemplificadora que tienen sus instituciones sobre el resto de la sociedad. Las normas sobre la corrupción, como muchas otras, cambian de arriba abajo.

Los autores plantean diversas reformas, como el aumento salarial de los trabajadores públicos, siempre que se acompañen de una aplicación estricta. También subrayan que luchar contra la corrupción a través del control y el monitoreo estrictos tiene el riesgo de que los propios controladores se corrompan. Es, por tanto, imprescindible la creación de organismos independientes y autónomos, apuntalados además por un gran apoyo popular.

En este libro presentan innovadoras medidas anticorrupción relacionadas con el uso de la tecnología. Por ejemplo, a través de la descripción de casos reales muestran cómo la identificación biométrica puede limitar la corrupción en las acciones de gobierno, así como en las jornadas electorales. Del mismo modo, las redes sociales permiten crear un conocimiento colectivo sobre los escándalos, articulando y coordinando los esfuerzos anticorrupción de la población. La Primavera Árabe o el movimiento 15M han sido grandes ejemplos de cómo portales como Facebook o Twitter permiten a miles de personas generar una acción colectiva de protesta contra los gobiernos corruptos que, de otro modo, sería inimaginable.

Si las democracias han demostrado ser más efectivas luchando contra la corrupción que los regímenes autoritarios es porque tienen mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, las elecciones, que permiten a los ciudadanos castigar a los corruptos no votando por ellos y sí por alternativas políticas limpias; o el sistema electoral, que puede realizar un castigo legal y fomentar leyes anticorrupción. Las acusaciones judiciales facilitan también que los ciudadanos diferencien entre escándalos reales y mero ruido electoral. Y, por último, la libertad de prensa. Unos medios de comunicación independientes son necesarios para investigar y destapar tramas, catalizando la reacción social contra la corrupción, imprescindible para impulsar las reformas institucionales imprescindibles. El papel de los medios de comunicación ha sido particularmente importante en España, donde la saturación de información sobre escándalos públicos ha permitido situar a la corrupción en la agenda política. Que de aquí se deriven reformas verdaderamente eficientes dependerá del compromiso real que adquieran los partidos, así como de que se mantenga la presión ciudadana.

Todo lo que deberíamos saber sobre la corrupción

La obra de Fisman y Golden nos acerca de una forma amena y divulgativa a la importancia que la corrupción tiene en la economía mundial, y nos permite entender por qué es tan complicado cambiar una «cultura de la corrupción». El libro no es una contribución especialmente novedosa a la literatura especializada, pero los autores consiguen acercar al lector no experto los principales conocimientos que tenemos a día de hoy sobre el fenómeno. El objetivo, en sus propias palabras, es el de comprender mejor dónde, por qué y cómo ocurre la corrupción. Y, sin lugar a duda, lo consiguen.

Con gran profusión de ejemplos y de antecedentes históricos, en *Corrupción: lo que todo el mundo necesita saber* se diferencia la corrupción de otros conceptos relacionados, como podrían ser el clientelismo, el mecenazgo o el caciquismo. Se analiza también por qué mecanismos como las elecciones no son suficientes, en muchos casos, para evitar la corrupción. España, en ese sentido, no es una excepción. Al considerar la corrupción como el resultado de las interacciones entre distintos agentes racionales –políticos, funcionarios públicos, empresarios y ciudadanos de a pie–, es más fácil comprender las razones de que, a pesar de que su comportamiento afecte negativamente al conjunto de la sociedad, individuos muy heterogéneos acaben involucrados en actividades corruptas. El resultado es que muchos países quedan atrapados en la trampa de la corrupción, con bajo crecimiento económico, desigualdad alta, pésima confianza en las instituciones, pírrico pago de impuestos... y más corrupción. Es, entonces, un equilibrio de expectativas mutuas. Si esperamos que el resto de ciudadanos sean corruptos, la forma más racional de comportarnos es no desviarnos de esa norma social.

Lo más interesante de este argumento es que nos aleja de teorías moralistas sobre la corrupción, que acusan a algunos ciudadanos, sociedades o culturas de ser más tolerantes

que otras con las ilegalidades. Los autores rompen esos mitos, demostrando que no existe evidencia de que algunas religiones o etnias sean especialmente más corruptas que otras.

Sin duda, el interés de esta obra se centra en su última parte, dedicada a las propuestas para combatir la corrupción. Una tarea compleja, pues pasar de un equilibrio con mucha corrupción a uno con poca requiere un ejercicio de coordinación colectiva. Es necesario, por un lado, incluir elementos de transparencia para aumentar la información, impulsando un cambio en las expectativas compartidas; y, por otro, incrementar los costes de la corrupción. Aunque los autores también proponen algunas medidas, como la creación de agencias anticorrupción, que, como sabemos por otros estudios, han demostrado tener, en la práctica, efectos ambiguos.

Al analizar el problema es importante tener en cuenta que la corrupción no es únicamente algo que haya que erradicar, sino el síntoma de que no existe una buena calidad de gobierno. Por lo tanto, los planes anticorrupción no deben buscar sólo evitar los escándalos, sino utilizarlos como una señal de que el Estado está fallando en su función básica: tratar a todos por igual. De esta forma, las medidas anticorrupción disminuirán la sensación de que las reglas del juego no son imparciales. Porque la percepción social de que algunos afortunados pueden usar con total impunidad el poder para obtener beneficios privados tiene costes sociales muy elevados. La corrupción nos hace dudar de la equidad del sistema y podemos llegar incluso a cuestionar su propia legitimidad. La desconfianza en las instituciones es una de las consecuencias más negativas, y más difíciles de reconducir, de la corrupción.

En este sentido, Fisman y Golden, entendiendo la corrupción como el resultado de patrones de comportamiento descoordinados entre diferentes grupos de individuos, tal vez estén infravalorando el peso que puedan tener otros fallos gubernamentales asociados a la corrupción.

Con todo, *Corrupción: lo que todo el mundo necesita saber* es una introducción clara al estudio de la cuestión. Con descripciones de medidas que han sido efectivas en diferentes contextos, este libro es una interesante reflexión para los diseñadores de políticas públicas en nuestro país, pues, si quieren erradicar efectivamente la corrupción de nuestras instituciones, saben que deberán combinar reformas de procesos gubernamentales con acciones para sensibilizar a la sociedad.

Ray Fisman es catedrático «Slater Family» de Economía del Comportamiento en la Universidad de Boston. Es coautor de *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations* (con Edward Miguel), así como de *The Org: The Underlying Logic of the Office* y *The Inner Lives of Markets* (con Tim Sullivan). **Miriam A. Golden** es catedrática de Ciencia Política en la Universidad de California (Los Ángeles). Como colaboradora de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation, ha investigado sobre corrupción y mal comportamiento político en Europa, Asia y África.

Reseña de **Elena Costas**, investigadora postdoctoral de Economía de la Universitat Autònoma de Barcelona, editora de *Politikon* y cofundadora de KSNET (Knowledge Sharing Network, empresa dedicada a la transferencia de conocimiento).

VIVIENDAS TURÍSTICAS: ¿CÓMO LAS REGULAMOS?

■ Publicaciones:

«La regulación de las viviendas de uso turístico», *Anuario de Derecho Municipal* 2017, nº 1, 2018. **Gabriel Doménech Pascual**, profesor de Derecho Administrativo, de la Universitat de València.

«Retos de las viviendas turísticas en Barcelona: entre el mercado y la regulación», *Papeles de Economía Española*, nº 151, 2017. **Mireia Artigot Golobardes**, profesora visitante de la Facultad de Derecho en la UPF de Barcelona.

«El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 5, 2016. **Ana María De la Encarnación**, profesora ayudante doctora en la Universidad de Valencia.

«Planeamiento urbanístico y turismo. A propósito de la zonificación del alquiler turístico», *Practica Urbanística*, nº 152, mayo-junio 2018, Editorial Wolters Kluwer. **Felio José Bauzá Martorell**, de la Universitat de las Islas Baleares.

■ **Síntesis y comentario:** **Ana María de la Encarnación**, profesora ayudante doctora en la universidad de Valencia.

LA IDEA

Resumen: La autora hace un repaso sobre las regulaciones recientes de las llamadas viviendas de uso turístico o alquiler vacacional, mercado de rápido e intenso crecimiento en las ciudades españolas que tiene consecuencias importantes en el mercado del alquiler residencial, el uso de la ciudad, la convivencia o el medio ambiente, así como otros efectos en la fiscalidad o la regulación administrativa.

A.- LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO¹

1. Introducción

Para poder entender qué son las viviendas de uso turístico debemos hacer una mención inicial a la denominada economía colaborativa como forma, ya no tan novedosa, de «compartición» de bienes o servicios. Surgida a raíz de la crisis económica, esta nueva filosofía de vida aprovecha las ventajas de las nuevas tecnologías –que reducen costes de transacción y eliminan asimetrías informativas–, para conseguir un uso más eficiente de los recursos existentes, primando el reaprovechamiento frente a la producción de nuevos bienes. Así, mediante aplicaciones y plataformas *on-line*, se crean puntos de encuentro de demanda y oferta de bienes y servicios infrautilizados que pueden ser compartidos, prestados, regalados, intercam-

¹ Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «La regulación de la economía colaborativa» (DER 2015-67613-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Nacional de I+D+I, y del proyecto «La regulación de la transformación digital y de la economía colaborativa» (PROMETEU 2017/064), financiado por la Generalitat Valenciana.

biados, alquilados o comprados². De ahí que lo novedoso sea no su contenido, sino la forma de implementarse.

Esta idea de la «economía colaborativa» ha tenido una gran repercusión más allá de su incidencia en los mercados de servicios y bienes, afectando de forma directa al sector del alojamiento vacacional. De hecho, ya son completamente comunes estas viviendas privadas de uso turístico que se comercializan a través de plataformas virtuales y que, al fin y al cabo, son alternativas al tradicional alojamiento vacacional pues hacen que el turista se sienta como en su casa. Sin embargo, no debemos caer en el error de denominar «alojamiento colaborativo» a esta nueva modalidad de hospedaje, ya que en modo alguno responde a los dictados de la economía colaborativa, siendo un auténtico modelo de negocio para plataformas *on-line* como AirBnB, que es a día de hoy la más representativa del sector.

2. Marco legal del alojamiento turístico a través de plataformas

Como toda situación disruptiva, el alojamiento turístico que se formaliza a través de plataformas virtuales establece un escenario distinto, nuevo y susceptible de generar conflictos con el *statu quo*. El debate se centra en si es necesario regular una situación que, para muchos, es muy positiva para el mercado; así lo ha dejado claro la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), para la que este tipo de viviendas ha servido para dinamizar de forma extraordinaria el mercado del alojamiento turístico en España.

Sin embargo, a la vista de la gran polémica generada por esta modalidad, no parece adecuado que los gobiernos queden al margen de toda regulación jurídica, dado que los potenciales problemas que ha generado hasta el momento no se circunscriben a la inicial relación a tres conformada por la plataforma, el propietario y el turista. Ahora los actores directamente afectados son las comunidades de vecinos en las que aparecen dichas viviendas turísticas, pero también la propia sociedad, que debe adaptarse a un nuevo modelo de ciudad «turistificada».

Conscientes de esta situación, las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), competentes en materia turística en virtud de los dictados del artículo 148.1.18 CE, regularon inicialmente la materia mediante decretos *ad hoc*, llegando incluso a la modificación de las respectivas leyes de turismo. Sea como fuere, prácticamente todas nuestras CCAA cuentan a día de hoy con normativa autonómica sobre estos alquileres turísticos (salvo Cantabria, Extremadura y Murcia, cuyos decretos están en tramitación desde 2017). En el caso de Cataluña y Baleares, las competencias sobre vivienda de uso turístico han sido delegadas en los respectivos ayuntamientos. También el Ayuntamiento de Madrid ha solicitado al gobierno autonómico este trasvase de poder, aunque, por el momento, no ha habido respuesta.

Como veremos, esta regulación fue bastante similar en sus inicios en cuanto a estructura y contenido. Así, por ejemplo, ninguna comunidad permitía la cesión turística de viviendas por habitaciones: sólo era legal arrendar una vivienda con fines vacacionales de forma completa, evitando que la parte propietaria y los turistas convivieran bajo el mismo techo. Sin embargo, varios años después de aprobarse los primeros decretos muchas comunidades ya han tenido ocasión de modificarlos, bien porque son conocedoras de las soluciones necesari-

² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI», 21 y 22 de enero, 2014. Puede consultarse online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52013IE2788>.

rias que sus respectivos territorios requieren en esta materia (por ejemplo, ya es legal la cesión por estancias –habitaciones– en algunas CCAA), bien porque sus normas fueron recurridas y han sido obligadas a legislar de nuevo para acatar el fallo judicial, como ha ocurrido en Madrid o en Canarias. La disposición que se vislumbra desde el pasado año parece tender hacia una permisibilidad limitada de este tipo de alojamiento en base a criterios urbanísticos, primando la zonificación a la hora de conceder nuevas licencias de actividad.

Nos centraremos en lo que estimamos son las cuestiones nucleares en cuanto a este tipo de alojamiento: en primer lugar, la posibilidad de alquilar la vivienda por estancias o sólo de manera completa; y, en segundo lugar, los requisitos que se establecen para poder llevar a cabo este tipo de cesión de uso.

3. Las modalidades de viviendas de uso turístico: la cesión por habitaciones con fines de alojamiento turístico y la cesión de vivienda completa

Hasta 2016, la única posibilidad permitida en España para usos turísticos era la de cesión de viviendas completas. Muchas CCAA prohibían de forma expresa que se arrendase con fines turísticos una habitación en una vivienda privada, sancionando a la persona propietaria con multas que podían alcanzar los 60 000 euros.

Tras la entrada en vigor del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de viviendas con fines turísticos³, Andalucía se convirtió en la primera comunidad que permitía ambas modalidades. En los casos en los que se ceda el uso por estancias, la persona propietaria debe residir en la misma junto con el turista. El País Vasco, por su parte, establece en su Ley de Turismo (aprobada por Ley 13/2016, de 28 de julio⁴) la diferencia entre viviendas para uso turístico y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico; en este último caso, sólo puede realizarse en la vivienda que tenga la consideración de habitual. En agosto de ese mismo año, Asturias aprobó el Decreto 48/2016 de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico⁵, que también permite la cesión por habitaciones en esta última modalidad, pero sin necesidad de que la parte propietaria resida en la misma.

En este mismo sentido, algunos decretos en tramitación contemplan la posibilidad. El Proyecto de modificación del Decreto 79/2014, de 10 de julio, sobre apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid⁶ recoge la cesión por estancias, algo que no prevé el propio Decreto de 2014 (en vigor). Hace pocos meses, el Ayuntamiento de Madrid presentó alegaciones contra este proyecto, entre las que recoge que, en la consideración de viviendas de uso turístico, no debían incluirse las habitaciones con fines de alojamiento turístico, por cuanto incidiría de forma negativa en el modelo turístico de la ciudad. Asimismo, el Borrador del Decreto de Cantabria⁷ para regular las viviendas de uso turístico de 2017 establece la modalidad por estancias, siempre que la persona propietaria comparta la vivienda con la persona turista, de ahí que esta modalidad se denomine «cesión compartida».

3 Disponible online en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/28/6>.

4 Disponible online en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-8346-consolidado.pdf>.

5 Disponible online en: <https://sede.asturias.es/bopa/2016/08/17/2016-09077.pdf>.

6 Disponible online en: http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=8631&cdestado=P#no-back-button.

7 Disponible online en: <http://participacion.cantabria.es/documents/10711/143448/Borrador+decreto+de+regulación+de+viviendas+de+uso+tur%C3%ADstico+en+Cantabria/939c2aef-05da-88d2-5208-1d3f5864fd9c>.

A pesar de este avance, el grueso de las CCAA sigue permitiendo única y exclusivamente el alquiler turístico de viviendas completas, como ocurre en Barcelona, Castilla-La Mancha, Aragón, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana⁸ o Baleares, donde, tras el Decreto denominado de «emergencia habitacional» de agosto de 2017, se permite el arrendamiento por habitaciones siempre que se trate de vivienda habitual, incluso con convivencia de la parte propietaria en tanto que así se especifique en la publicidad de la vivienda⁹.

En el caso de Canarias, la sentencia de 21 de marzo de 2017 (rec. 94/2015) del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad, estimando en parte el recurso interpuesto por FEVITUR, anula el artículo 12.1 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, de viviendas vacacionales, que prohibía el arriendo por habitaciones. Para el Tribunal, este artículo lesiona la libre competencia, ya que no hay razones para exigir a un cliente que sólo desea contratar una habitación para alojarse asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda si el propietario desea ofrecerle ese servicio.

En cuanto se refiere a Galicia, la CNMC ha presentado recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 12/2017, de 26 de enero, de ordenación de los apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico, después de que la Xunta no atendiera el requerimiento previo por el que la Comisión solicitaba que modificase, entre otros extremos, la obligatoriedad de ceder la vivienda en su totalidad, por ser contrario al derecho del empresario de organizar su actividad y a los derechos de los ciudadanos de disponer de sus bienes sin restricciones injustificadas. Este mismo organismo presentó otro recurso contra el Decreto 3/2017, de 16 de febrero, sobre establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico, de Castilla y León, por las mismas razones.

4. Presupuestos generales para la cesión de uso de viviendas de uso turístico

De forma casi unánime, este tipo de alojamiento ha sido denominado «vivienda de uso turístico o con fines turísticos» por prácticamente todas las CCAA. Tan sólo recibe la calificación de «vivienda vacacional» en Canarias y en Extremadura (borrador del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2011, de Turismo). Sea como fuere, se trata de inmuebles que, amueblados suficientemente y equipados en condiciones de uso inmediato, se comercializan o promocionan a través canales de oferta turística para ser cedidos a terceros de forma temporal con fines de alojamiento turístico y a cambio de un coste. Veamos qué requisitos administrativos deben cumplir.

A. Tipo de inmueble:

Se acepta que este tipo de alojamiento debe localizarse en viviendas independientes situadas en edificios de varias plantas. El resto de edificaciones (chalés, casas, adosados, etc.) no constituyen viviendas de uso turístico sino figuras distintas, como apartamentos turísticos (La Rioja, Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento

⁸ Ley 15/2018, de 7 de junio, de la Generalitat, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana, disponible *on-line* en <https://www.boe.es/ccaal/docv/2018/8313/r24045-24093.pdf>.

⁹ Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10610>), modificada por Ley 6/2017, de 31 de julio, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-10539) y por Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto, de medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda en las Illes Balears (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-11003>).

general de turismo¹⁰) o viviendas vacacionales (en Asturias). La excepción la constituye Castilla y León, que considera comprendidos en esta categoría no sólo los pisos, sino también las casas, bungalós y chalés, y el País Vasco, que también incluye los apartamentos, estudios y villas que reúnan los requisitos para ello. Asimismo, se ha establecido una exclusión expresa de los inmuebles situados en el medio rural, que están sujetos a una regulación distinta a las viviendas de uso turístico en Andalucía y Aragón (Decreto 80/2015, de 5 de mayo, sobre viviendas de uso turístico¹¹). Tampoco en Baleares se permite este tipo de vivienda en suelo rústico protegido.

B. Canales de oferta turística

Debemos decir que hace pocos años el concepto «canales de oferta turística» tenía unos contornos poco definidos, prestándose fácilmente a interpretaciones diversas, sobre todo en cuanto al propietario se refiere. A día de hoy, se acepta que estos canales son las agencias de viajes, centrales de reserva y otras empresas de intermediación y organización de servicios turísticos, incluidos los canales de intermediación virtuales, pero también las páginas webs de promoción, publicidad, reserva o alquiler y *marketplaces*, así como la publicidad realizada por cualquier medio de comunicación. Por esta razón, el hecho de que el propietario publicite el inmueble a través de cualquier medio no afecta en modo alguno al tipo de cesión, que se presume turístico. De hecho, de forma invariable, los decretos autonómicos recogen que la comercialización a través de estos canales representa el elemento definitorio de que el uso de estas viviendas es turístico.

C. Duración de la estancia

Por lo que se refiere a la duración de las estancias, caballo de batalla de este tipo de alojamiento, si bien las CCAA optaron por establecer períodos más o menos laxos en los que poder llevar a cabo los arrendamientos, los Tribunales están estableciendo que estas pernoctas máximas suponen un obstáculo a la competencia. Las primeras sentencias dictadas en este sentido anularon el plazo de cinco días que había establecido la Comunidad de Madrid en su Decreto de 2014 (STSJ Madrid, de 31 de mayo de 2016, rec. 1165/2014 y STSJ Madrid, de 31 de mayo de 2016, rec. 65/2015).

En el resto de Comunidades, se permiten hasta 90 días al año (en períodos de una semana) en el caso de La Rioja; 60 días en el caso de vivienda habitual en Baleares y un máximo de 31 días al año en el País Vasco, Aragón y Barcelona. Este requisito de tiempo no se ha establecido, sin embargo, en Andalucía, que considera viviendas turísticas aquellas que se ceden de forma habitual y con fines turísticos a cambio de precio, considerándose la habitualidad inherente a la oferta en canales turísticos. En el mismo sentido, Canarias, Asturias, Comunidad Valenciana y Castilla La Mancha¹² han optado por no recoger período de tiempo alguno.

10 Disponible *on-line* en: https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=4873869-1-PDF-508183-X.

11 Disponible *on-line* en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=854173085151>.

12 Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha, disponible *on-line* en <http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=1528111832347830497.doc&tipo=rutaCodigoLegislativo>.

D. Licencia de inicio de actividad

De forma general, en todas las Comunidades Autónomas se considera que la cesión de viviendas privadas para uso turístico es una actividad económica, por lo que se entiende que la parte propietaria o gestora de aquella debe tramitar la licencia de inicio de actividad. En el caso del País Vasco, pionero en este sentido, se permite el subarriendo de la vivienda con estos fines siempre que el arrendatario inicial comunique al arrendador la realización de esta actividad y gestione la necesaria autorización administrativa.

Como sabemos, tras la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE) se hará, de forma general, mediante declaración responsable presentada ante el organismo autonómico correspondiente, de forma previa a su inscripción en el registro turístico que pertoque. Este número debe constar en la puerta de la vivienda mediante placa identificativa o distintivo (Castilla y León, Barcelona, Canarias, Cantabria, Asturias, Castilla La Mancha) y necesariamente en la publicidad de la vivienda, una exigencia recogida por todas las CCAA.

También de forma unánime, todas han establecido como obligatoria la existencia de hojas de reclamación en la propia vivienda, hoja de tarifas, número de teléfono de asistencia de atención inmediata (que también se facilite a los vecinos), así como la remisión a la Dirección General de la Policía de la información relativa a la estancia de las personas que en aquella se alojen, de acuerdo con la normativa de seguridad ciudadana.

E. Equipamiento interior de las viviendas

Sorprende que, a pesar de que todas las CCAA prevean que las viviendas o habitaciones que se cedan para estos usos deban estar amuebladas para su uso inmediato, el equipamiento concreto requerido sea bien distinto. Desde la obligación de disponer de un aparato de aire acondicionado en cada estancia en Andalucía, o de un secador de pelo y cafetera que exige Canarias, hasta la conexión wifi que establece Castilla-La Mancha. Por su parte, Castilla y León y Asturias exigen una superficie mínima para cada estancia de la vivienda.

F. Permanencia en la vivienda de la parte propietaria

No encontramos un consenso autonómico en este punto. Tanto Galicia como La Rioja establecen la obligatoriedad de que la parte propietaria permanezca en la vivienda durante el tiempo que dure la cesión de uso, por tratarse en estos casos de vivienda habitual. Esto no significa que se trate necesariamente de una cesión por estancias, dado que en muchos casos sólo se permite que el propietario lleve a cabo un único contrato cada vez, con el máximo de ocupación previsto por la licencia de primera ocupación (o en función del número de camas en el caso de Castilla y León). Las restantes CCAA no permiten que la vivienda cuyo uso se cede tenga la consideración de vivienda habitual, como Castilla-La Mancha y Barcelona, que prohíben que sean utilizadas como residencia permanente.

G. Número máximo de viviendas ofertado por el mismo titular

Prácticamente todas las CCAA recogen la imposibilidad de que un mismo titular oferte más de una vivienda de uso turístico, prohibición que suele coincidir con la presunción de profesionalidad de esta actividad cuando supera un cierto número de inmuebles, convirtiéndose en apartamentos turísticos y siendo sometidos a una normativa diferente. En este

sentido, en Aragón se limita el número a una única vivienda ofertada por gestor. En Castilla y León quedan excluidas de la aplicación del decreto los conjuntos o bloques formados por dos o más unidades de alojamientos explotadas por el mismo titular. En La Rioja también son dos, siempre que se encuentren en el mismo edificio. En Andalucía y Baleares, el número máximo de viviendas que puede ofrecer un mismo titular son tres. Y en la Comunidad Valenciana quien inscriba en el registro cinco o más viviendas debe hacerlo como empresa gestora.

B.- VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y NORMATIVA MUNICIPAL

5. Competencias locales en materia turística

Como sabemos, el llamado «alojamiento colaborativo» es regulado en nuestro país a través de la normativa sectorial turística y no a través de la tradicional legislación sobre arrendamientos recogida en la LAU¹³ tras la modificación de 2013 (art. 5.e). Es por ello que son las Comunidades Autónomas quienes, en virtud de los dictados del 148.1.18º CE, han asumido competencias en materia de promoción y fomento del turismo. Sin embargo, y a pesar de que se trate de una competencia decididamente «autonomizada» en la Constitución¹⁴, no es ejercida en solitario por los gobiernos autonómicos conforme al principio de autonomía local articulado, asimismo, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 LBRL¹⁵, resulta indudable que el turismo constituye una materia que afecta decididamente al círculo de intereses locales, máxime cuando son competencias propias las materias de urbanismo y medioambiente urbano (art. 25.2 LBRL), por lo que no era considerable que los ayuntamientos quedaran excluidos de la regulación concreta de las viviendas de uso turístico¹⁶. En este sentido, ciertas comunidades han delegado las competencias sobre vivienda de uso turístico en los respectivos ayuntamientos, como Cataluña, País Vasco o Baleares, mientras que en otras se les ha negado esta posibilidad bajo el argumento de que no son competentes en materia de turis-

13 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, modificada por Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

14 J.M. De la Cuétara Martínez, «Ideas para la reforma del ordenamiento turístico de Canarias», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 11, 1991, p. 56.

15 Artículo 2 LBRL: «1) Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

16 Artículo 25 LBRL: «2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación; b) Medioambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (...).».

mo ni, por ende, pueden afectar a la regulación de las viviendas de uso turístico, como ocurre en Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura o La Rioja.

6. La regulación local de las viviendas de uso turístico

A la vista de la regulación existente hasta el momento y de su poca eficacia para con los problemas originados con la denominada «gentrificación turística», resulta evidente que hay que buscar nuevas soluciones normativas. El número de viviendas turísticas ilegales sigue creciendo, a un ritmo muy similar al que lo hacen las quejas de vecinos y ciudadanía en general por los inconvenientes derivados de la «turistificación» de la ciudad.

Si bien la vigente normativa autonómica tan sólo dejaba espacio para la actuación municipal en cuanto receptores de la declaración responsable de inicio de actividad, algunos de los últimos decretos sobre viviendas turísticas le han otorgado mayor protagonismo a los ayuntamientos en este campo, en gran medida porque son éstos los que tienen atribuido un papel activo y principal en la regulación del uso de los espacios urbanos, por sus competencias en urbanismo y medioambiente urbano (art. 25.2. LBRL), materias ambas que tienen una relación directa con la actuación municipal en cuanto al alojamiento. En este sentido, son los encargados de determinar cuáles son los usos más convenientes para el espacio urbano, así como los ritmos más adecuados de crecimiento y ubicación de esta oferta de alojamiento a través de la zonificación¹⁷, derivada de la planificación que se recoge en los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU). Es la normativa municipal, por ello, la que, modulando adecuadamente el marco legal a su realidad territorial y social, establece los usos del suelo, lo que es determinante en la aplicación de la normativa urbanística sobre viviendas de uso turístico y permite atajar las disfuncionalidades y problemas de convivencia de usos que ha traído consigo la «turistización» de las viviendas residenciales. De este modo, el establecimiento de usos urbanísticos diferenciados para viviendas residenciales y turísticas se está convirtiendo en una forma común de ordenar municipalmente estas nuevas modalidades de alojamiento turístico.

En 2018 son todavía escasos los ejemplos de normativa municipal en esta materia, pero los que hay se vinculan fundamentalmente a sus competencias en materia de urbanismo y licencias de actividad, así como a otras áreas de actuación relacionadas con la sensibilización ciudadana.

7. Supuestos concretos de regulación municipal

7.1. El Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turísticos de Barcelona

La Generalitat de Cataluña creó el Decreto 159/2012 en el que recogía la figura de las viviendas de uso turístico (*habitatge d'us turístic*, HUT), esto es, viviendas individuales que conforman unidades independientes de explotación dentro de una finca destinada generalmente a uso residencial. Esta nueva categoría se añadió a las tradicionales ya existentes (hoteles, apartamentos turísticos, etc.), recogidas en el Registro de Turismo de Cataluña. Se estableció que la parte propietaria o quien gestionase la vivienda debía, para comenzar la actividad, presentar una declaración responsable a los respectivos ayuntamientos, quienes, a su vez, debían ceder estos datos a la Generalitat de Cataluña, que es quien ingresa la tasa turística.

17 M. Gómez Peral y J. Álvarez Moleiro, «Alquiler vacacional en Canarias. Una perspectiva jurídica», Universidad de La Laguna, Documento de trabajo núm. 1/2016, p. 60.

Fue la Ley 18/2007, de 28 diciembre, sobre el derecho a la vivienda en Cataluña la que por primera vez estableció de forma expresa el uso mixto (turístico-residencial) en edificios residenciales, permitiéndose a los ayuntamientos su regulación. En 2015 se habían registrado casi 40 000 viviendas, de las que un 25 % correspondían a Barcelona. A resultas del expediente del Ayuntamiento 14PL-16205, se decretó la suspensión del otorgamiento de nuevas licencias de inicio de actividad de las HUT mientras se tramitaba la modificación del Plan General de Ordenación Urbana, aduciendo la excesiva concentración de turismo en determinados barrios y el surgimiento de conflictos vecinales.

Desde 2017, el marco normativo en torno al que se regulan los criterios urbanísticos y de gestión de los alojamientos turísticos en esta ciudad es el PEUAT (Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos). Este Plan no sólo resulta de aplicación a las HUT, sino también al resto de alojamientos tradicionales. Se trata de un instrumento urbanístico nacido con la finalidad de aliviar aquellas zonas de la ciudad con mayor presión turística, y que sirve para ordenar y controlar la implantación de alojamientos turísticos, garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos. Lo que persigue es la supresión progresiva de la actividad de vivienda de uso turístico en los edificios en los que también haya viviendas destinadas a residencia, principal o secundaria, autorizando su implantación única en inmuebles en los que la totalidad de las viviendas se destinen a uso turístico o a otros usos compatibles. Esto se consigue mediante la concesión de dos tipos de licencias distintas: por un lado, una licencia de uso turístico del edificio, que debe ser solicitada por la totalidad de los propietarios de las viviendas del mismo, excluyéndose así toda utilización como vivienda residencial, principal o secundaria, a excepción de la planta baja, que podrá destinarse a otros usos admitidos, siempre que no sean el de vivienda; por otro, la licencia de actividad, que debe tramitarse individualmente para cada una de las viviendas del inmueble destinado a HUT. Se requiere, en este caso, un informe previo del Ayuntamiento de Barcelona sobre dicha vivienda en cuanto a su estado, ubicación, densidad de población del lugar donde radique, cédula de habitabilidad, etc., así como y certificado –o licencia– de que la finca se dedique por entero a este fin.

En cuanto se refiere a la ubicación de las HUT, el PEUAT lleva a cabo una zonificación¹⁸, distribuyendo la ciudad en cuatro zonas distintas según el número de plazas de alojamiento turístico, de la población residente, la incidencia de los usos, los puntos de interés turístico, etc. De mayor a menor concentración, se ha establecido una Zona 1, de gran concentración turística, que se sitúa en el centro de Barcelona. Para el decrecimiento de esta actividad se ha establecido la prohibición del otorgamiento de nuevas licencias. La Zona 2, situada alrededor de la Zona 1, con una concentración turística inferior, busca el mantenimiento del número de licencias ya concedidas, por lo que sólo permite la apertura de nuevas HUT si otra causa baja. En la Zona 3 cabe la concesión de nuevas licencias, pero de acuerdo con la densidad máxima permitida, y la Zona 4 está en plena transformación urbanística.

7.2. La regulación local de las viviendas turísticas en el País Vasco

En el País Vasco, la Administración Turística suscribió en 2017 un protocolo de actuación con la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) y los ayuntamientos sobre la aplicación de la normativa en materia de viviendas y habitaciones turísticas. La Ley 13/2016, de 28 de julio, de turismo del País Vasco, que establece la regulación tanto de viviendas

¹⁸ <http://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistic/es/>

para uso turístico como de habitaciones de viviendas particulares para este mismo uso, recogía una escueta mención sobre la gestión y promoción del turismo local por parte de los municipios (art. 5.3), pero sin establecer su concreta participación.

La firma de este protocolo ha servido como primer paso para establecer las relaciones interadministrativas entre gobierno autonómico y municipal, al fijar un procedimiento de actuación común, que no sólo permita comprobar que las declaraciones responsables de vivienda y habitaciones para uso turístico presentadas se ajusten a la normativa cuyo control corresponde a los Ayuntamientos, consolidando, así, la competencia municipal como una materia clave para la regulación eficiente de esta materia, como es la urbanística. De hecho, uno de los informes que debe emitir el Ente Local es sobre el uso urbanístico de la vivienda, que debe ser adecuado al que el propio municipio haya establecido en sus normas. El siguiente paso será la adecuación de la normativa municipal a la ley de turismo vasca.

En **San Sebastián**, la ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico (2017) ha establecido la existencia de 3 zonas, a estos efectos, en la ciudad. La primera de ellas, Zona A, en la que se incluyen la Parte Vieja y el Puerto, se ha calificado como zona saturada y se prohíbe la implantación de usos turísticos, por lo que no cabe la cesión de viviendas completas, ni tampoco de habitaciones. En las restantes zonas sí que se conceden licencias, pero supeditadas, entre otros, a lo que establezca el PGOU y al cumplimiento de unos criterios cuantitativos de dedicación máxima del edificio a estos usos turísticos. Así, en la Zona B, calificada de alta demanda, sólo es posible ubicar estas viviendas en la planta baja y en la primera planta del edificio. En cuanto al resto de plantas, sólo cabe el establecimiento de una única vivienda, siempre y cuando se den dos requisitos: por un lado, que no haya otras viviendas de uso residencial por debajo, salvo que se trate de edificios que tengan un mínimo de siete plantas, en cuyo caso este requisito no es obligatorio. Y en aquellos otros que superen este número, por cada seis plantas adicionales se permitirá otra vivienda de uso turístico. Otro de los requisitos es que la superficie útil de esta vivienda, sumada a las del resto de uso turístico del inmueble, no supere los 250 metros cuadrados.

En la Zona C, calificada como zona con posibilidad de incremento de oferta de alojamiento turístico, se establecen los mismos requisitos que en la zona B, pero con dos modificaciones: en los edificios que tengan hasta siete plantas, la superficie máxima que no se debe sobrepasar es de 350 metros cuadrados útiles de uso turístico. Y, en cuanto se refiere al número de viviendas cuando los inmuebles son de hasta siete alturas, se permiten hasta dos viviendas turísticas, y dos más por cada seis plantas adicionales.

Por su parte, el Ayuntamiento de **Bilbao** está actualizando su PGOU de 1995 para poder regular las viviendas de uso turístico de acuerdo con los criterios de la Ley vasca de Turismo¹⁹. Las modificaciones llevadas a cabo hasta el momento inciden sobre los usos; así, si anteriormente se encuadraban estas viviendas dentro del uso hotelero, ahora se ha creado el uso específico de alojamiento turístico. También las habitaciones de uso turístico tienen su lugar en el PGOU (anteriormente no estaban previstas), pero se encuadran en el residencial (uso 6), porque sólo pueden llevarse a cabo en el domicilio habitual. Con respecto

19 La Autoridad Vasca de la Competencia ha recomendado que se corrija esta modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao (que ya ha sido recurrido por ASOVITUR), para adaptarlo a las exigencias de la Directiva de Servicios, ya que, a su juicio, no corrige la situación restrictiva prevista por el PGOU de 1995, estableciendo barreras de entrada para la realización de este tipo de actividad económica. Puede consultarse en: http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/251_INFORME_ORDENACION_URBANA_BILBAO_web_es.pdf.

a la posible ubicación de las mismas, deben situarse en edificios residenciales, sólo en plantas bajas y primeras plantas, y de estar en otras plantas, no debe haber viviendas residenciales debajo. Se ha eliminado el requisito de la entrada independiente al inmueble, distinta de la entrada para los residentes, salvo cuando se sitúen en plantas bajas²⁰ y, en el caso de las primeras plantas²¹, cuando sean de construcción anterior a 1995.

También se ha llevado a cabo una modificación de los planes especiales ya existentes sobre ciertas zonas de la ciudad, sometiéndolas a condiciones más restrictivas en cuanto al establecimiento de viviendas turísticas. Así, tanto el PER (Plan especial de rehabilitación del Casco Viejo) como el PERRI (Plan especial de rehabilitación y reforma interior del área de Bilbao La Vieja) han establecido que sólo cabrá una única vivienda en los inmuebles que se encuentren ubicados en estas zonas y, en el caso del PERRI, sólo caben en las plantas altas cuando cuenten con acceso independiente y no tenga por debajo ninguna vivienda residencial.

De igual forma el Ayuntamiento de **Vitoria-Gasteiz** ha comenzado los trámites de modificación de su PGOU (2003), para su adecuación a las nuevas circunstancias, porque a día de hoy los apartamentos turísticos y similares están prohibidos en el término municipal, por lo que también lo están las viviendas de uso turístico.

7.3. La normativa local sobre viviendas turísticas en Baleares

La Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares, tras las modificaciones llevadas a cabo por Ley 6/2017, de 3 de julio y por el Decreto Ley 3/2017, de 4 de agosto, permite la comercialización para uso turístico de viviendas residenciales sometidas al régimen de propiedad horizontal (art. 50). Al igual que ha sucedido en Cataluña y en el País Vasco, también se da entrada a los ayuntamientos a través de su competencia estrella: el urbanismo. Como ahora veremos, las dos iniciativas desarrolladas en estas islas son de corte marcadamente urbanístico; por un parte, la zonificación del suelo, mediante el establecimiento de zonas aptas y zonas no aptas para el establecimiento de esta actividad; por otra, la fijación de bolsas de plazas turísticas en las denominadas zonas aptas.

En cuanto se refiere a la zonificación, la misma se desarrolla a través de los PIAT (planes de intervención en ámbitos turísticos), que establecen los criterios para delimitar las zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial, en base a criterios de densidad máxima de población y de sostenibilidad. Sobre la base de estos criterios, son los ayuntamientos los que deben implantar estas zonas, incorporando la delimitación al planeamiento urbanístico respectivo. Se establecen zonas saturadas y zonas aptas, dependiendo de si han sobrepasado o no el límite de oferta turística máxima. Así, las zonas declaradas aptas lo son para la comercialización de viviendas de uso turístico (art. 75.2), mientras que en las zonas residenciales no aptas o saturadas no cabe ya la petición de licencias de actividad, conocida como DRIAT (declaración responsable de inicio de actividades turísticas). En cualquier caso, las licencias –vinculadas a la adquisi-

20 Sólo cabe este uso de alojamiento en viviendas en planta baja que previamente hubieran servido al uso residencial y obtenido la calificación de viviendas, y nunca en viviendas tasadas municipales resultantes de la conversión de locales en planta baja.

21 Cuando tanto la planta baja como la primera planta compartan acceso con las viviendas de uso residencial, las viviendas de uso turístico únicamente podrán implantarse en una sola planta, que será la más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda, a fin de garantizar que el uso turístico siempre se desarrolle por debajo del residencial.

ción de una plaza–, están limitadas a un período de cinco años, salvo en viviendas unifamiliares. La única excepción se ha establecido en cuanto a las cesiones de uso de la vivienda habitual (art. 50.20), ya que son posibles, incluso, aunque se trate de zonas saturadas. En este caso se han fijado varios límites, ya que sólo pueden cederse hasta 60 días al año y únicamente por la parte propietaria de la vivienda, previa presentación de la DRIAT.

El establecimiento de las bolsas de plazas turísticas se lleva a cabo por los PTI (planes territoriales insulares), junto con los PIAT. El número máximo de plazas turísticas se fijará dependiendo de la capacidad de carga de cada isla, esto es, de la capacidad de recepción de turistas de una isla sin que suponga una repercusión importante para sus habitantes, de acuerdo a criterios ambientales, poblacionales y de ordenación del territorio. Se han creado dos bolsas de plazas turísticas diferentes, una para alojamiento reglado y otra para estancias turísticas en viviendas, que suman un total de 623 624 para todos los tipos de establecimientos. El organismo gestor de estas plazas es el Consorcio Balear Bolsa de Alojamientos Turísticos, creado en 2008. Si se quiere dar de alta una vivienda con fines turísticos hay que aportar un certificado de adquisición temporal de plaza, junto con otro en el que se haga constar que la vivienda radica en una zona considerada apta para la comercialización de estancias turísticas. Las plazas que se den de baja desaparecen.

Palma de Mallorca quiere implantar la zona única no apta en toda la ciudad para que se prohíba la comercialización de viviendas de uso turístico en edificios plurifamiliares sometidos al régimen de propiedad horizontal, siendo apta cuando se trate de viviendas unifamiliares. También **Ibiza** ha acordado que los PIAT no autoricen la comercialización de viviendas turísticas en edificios plurifamiliares mientras dure la situación de emergencia habitacional (de acuerdo con el Decreto Ley 3/2017, de 4 de agosto, de medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda en las Islas Baleares). **Formentera**, por su parte, establecerá zonas aptas en las que sí puedan desarrollarse estos alquileres turísticos, siempre que cumplan con el Reglamento 1/2015, por el que se regula la comercialización de estancias turísticas en viviendas en la isla, que establece su tipología, deberes y derechos de los usuarios.

TABAQUISMO Y ESPACIO PÚBLICO: ¿CÓMO ABORDARLO DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL?

■ **Publicación:** «Entornos escolares sin humo de tabaco: entre la protección y la promoción de la salud», *Gaceta Sanitaria*, 2011, vol. 25, nº 4, págs. 339-341. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/pdf/gsv25n4/nota.pdf>

■ **Autores:** Albert Moncada, Anna Schiaffino y Ester Basart (Ajuntament de Terrassa).

■ **Síntesis:** Sara Llobera, colaboradora técnica del Servei de Salut Pública de la Diputació de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: en este artículo se describe la experiencia municipal «Entorn sense fum» (entorno sin humo) de Terrassa (216 428 habitantes en 2017), que surgió para tratar el consumo de tabaco en el espacio público, especialmente el colindante a los accesos de los centros escolares. Además, se pone de manifiesto la necesidad de proteger a la población del humo del tabaco en los espacios exteriores, como lo son las terrazas de los bares y restaurantes.

El humo ambiental del tabaco (HAT) está todavía muy presente en el espacio público. Aunque las políticas de control del tabaquismo se han encaminado a proteger a la población frente a la exposición involuntaria al HAT en espacios públicos cerrados, no ha habido la reducción deseada en cuanto a su exposición en espacios públicos exteriores o en la visibilidad de la conducta de fumar. En este contexto nace la iniciativa municipal en la ciudad de Terrassa «Entorn sense fum» (entorno sin humo), con el objetivo de proteger la salud de las personas y de contribuir a la «desnormalización» del consumo de tabaco en el espacio público.

La Ley 42/2010 puesta en vigor en 2011 y conocida como ley antitabaco, por la que se modificó la Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo, mostró un cambio significativo en el aire respirado por los ciudadanos, particularmente los menores y los no fumadores, en el interior de establecimientos de uso público como restaurantes o bares. Sin embargo, la desnormalización y visibilidad en la conducta de fumar no han experimentado la disminución deseada, puesto que la ley no hace referencia a los espacios públicos exteriores.

Dicha normalización del tabaquismo y el poco efecto de la ley antitabaco sobre los fumadores se puede observar en el mantenimiento del número de fumadores en los años del periodo 2011-2015, pues son alrededor del 30 % de la población de 15 a 64 años, según la Encuesta sobre Alcohol y Drogas en España publicada en el 2016.

Con la modificación de la ley en 2010, el grupo de trabajo consolidado y de larga trayectoria, formado por el Ayuntamiento de Terrassa, los centros sanitarios y las oficinas de farmacia de la ciudad, y con el objetivo de abordar el tabaquismo en la ciudad, crearon «Entorn sense fum», una iniciativa pionera en el Estado.

La idea principal consistía en señalar determinados espacios exteriores de la vía pública que debían de ser espacios libres de humo de tabaco. Inicialmente, se realizaron en las áreas exteriores de acceso de los centros de educación primaria. De esta forma, a través de sensibilizar a padres, madres y al resto de adultos del ámbito escolar, se pretendía, por un lado, proteger la salud de los menores, evitando la inhalación de HAT y, por otro, promover unos referentes saludables con

respecto al consumo de tabaco; es decir, conseguir la abstención de los fumadores en los espacios de convivencia para no perpetuar su normalización.

Se escogieron estos espacios estratégicos por la presencia de población infantil y su permeabilidad en la imitación de los comportamientos que observan y toman de referencia, para así prevenir el posible futuro consumo. Además, se buscaba fomentar la propia responsabilidad de los adultos fumadores en la protección de la salud de todas las personas en estos espacios colectivos.

Con los años y gracias a la buena acogida de esta iniciativa, se han aumentado el número de espacios sin humo (hasta ahora 245 en Terrassa), extendiéndose a escuelas de educación infantil, piscinas, equipamientos municipales, equipamientos cívicos, paradas de autobús y bibliotecas. Asimismo, esta experiencia se ha expandido a otros ayuntamientos, promovida por la Agencia de Salud Pública de Cataluña al considerarla una buena práctica.

El programa se ha dotado de elementos de señalización: un cartel de 50x50cm, de fondo blanco, una e-f –e de entorno y f de fum (humo en catalán)– y la inscripción de «entorno sin humo» claramente visible debajo. En la parte inferior del cartel se añadió «educamos entre todos», acompañado del logo de «Terrassa sin humo». En el desarrollo del diseño de esta señalización se quería incluir los siguientes elementos: «entorno», por ser espacios de la vía pública; «educación», por el carácter educativo, cívico y de convivencia; y «responsabilidad parental» en la protección de los menores al HAT. También debía ser un diseño llamativo, pero formal, por su integración en los equipamientos, y tener una orientación educativa y no prohibitiva. Finalmente, su instalación iba acompañada de actividades de sensibilización destinadas a los maestros, al alumnado y a los padres, para conseguir un abordaje integral.

En definitiva, puesto que la ley aún contempla espacios abiertos donde cohabitan fumadores y población infantil, deben aprovecharse todas las oportunidades que estén al alcance para afrontar el tabaquismo y la exposición al HAT. Como se muestra en esta experiencia, es posible implementar actuaciones efectivas desde el ámbito local sin necesidad de recurrir al desarrollo normativo.

Una nueva problemática que se ha podido observar a raíz de la prohibición de fumar en recintos cerrados como bares y restaurantes ha sido el desplazamiento de los fumadores hacia el exterior de estos establecimientos. Este hecho ha generado que se alcancen altas concentraciones de partículas perjudiciales en las terrazas exteriores, así como en las entradas de los locales e incluso en el interior de los establecimientos, ya que muchas veces ocurre que los fumadores fuman en la puerta de entrada y el humo entra al interior del local.

Precisamente, en estudios recientes realizados en Madrid y Barcelona, se han registrado valores elevados de nicotina y de PM_{2,5} en las áreas mencionadas. Estos valores, con frecuencia por encima del umbral considerado como perjudicial, demuestran que la ley antitabaco, lejos de proteger a la población no fumadora (donde puede haber población infantil) y trabajadores del sector, continúa permitiendo la exposición al HAT en áreas de uso colectivo.

En definitiva, iniciativas como «Entorn sense fum» son respuestas factibles que pueden desarrollarse desde el ámbito local para tratar el tabaquismo, previniendo su consumo a través de la desnormalización, a la vez que se protege a la población de inhalar el HAT.

PRESENCIA DE MUJERES Y TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS

- **Publicación:** «Does Gender Equality Affect Municipal Transparency: The Case of Spain», *Public Performance & Management Review*, 41(1), 2018, pp. 69-99.
- **Autores:** **Joaquim Filipe** (Universidad de Minho) y **Francisca Tejedo-Romero** (Universidad de Castilla-la Mancha).
- **Síntesis:** **Jordi Rosell**, doctor en Economía por la Universidad de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El estudio investiga la relación entre una mayor presencia de las mujeres en los órganos políticos de los ayuntamientos y el aumento de la transparencia de las instituciones locales. En los municipios analizados por el Índice de transparencia Internacional en España, cuando una mujer es alcaldesa los niveles de transparencia aumentan.

En los municipios de España, la representación política de las mujeres ha crecido desde un 3,2 % de las primeras elecciones municipales de 1979 hasta un 35,6 % (porcentaje de concejalas) en 2015. La media equivalente de los Estados miembros de la Unión Europea, que es del 28,5 %.

Ello es consecuencia directa de que en 2007, la Ley de Igualdad Efectiva (3/2007) permitió dar este salto a la presencia de mujeres en puestos políticos en España, prescribiendo un mínimo del 40 % de presencia de las mujeres en las listas municipales. Sin duda, es una evolución muy positiva pero, sin embargo, no nos podemos olvidar de que, aunque el número de concejalas haya aumentado considerablemente en poco tiempo, todavía el número de alcaldesas continua siendo especialmente bajo (19,1 % en 2015).

Aumentar la presencia de mujeres en el gobierno local refleja mejor la variedad de intereses que existen en una comunidad. Las mujeres tienen diferentes motivaciones para trabajar en el sector público, siendo más democráticas, menos proclives a relaciones verticales, más participativas, flexibles e interactivas que los hombres. Asimismo, las mujeres están menos predispuestas a cometer fraude.

El aumento de las mujeres en la representación política formal, como miembros del pleno o como alcaldesas en los municipios españoles, ha influido en la estructura del poder y el funcionamiento de los municipios. La evidencia científica señala que las alcaldesas alientan, más que los hombres en la misma posición, la participación, la comunicación y el aporte de los ciudadanos. Tener una mentalidad más ética y más receptiva a sus electores es un comportamiento que se asocia a la tarea representativa de las mujeres, pero continúa siendo un tema poco estudiado en la literatura de transparencia. Además, la investigación en administración pública que vincula actores políticos masculinos y femeninos con la transparencia a nivel local, para comprender cómo la diversidad de género influye en la transparencia, es más limitada. Se espera que una mayor representación femenina genere una forma más transparente de trabajar, actuando como catalizador para aumentar el nivel de transparencia de los municipios.

El objetivo de los autores del estudio es contribuir a la creciente literatura sobre la representación política de las mujeres y la eficacia de su influencia en la mejora de la transparencia en los municipios. Su objetivo es responder a la siguiente pregunta: ¿la presencia de mujeres influye en la transparencia municipal?

Esta contribución se lleva a cabo analizando la influencia de la representación de las mujeres en el nivel de transparencia en los municipios, utilizando el Índice de Transparencia Internacional España.

Los autores esperan que las características de las mujeres, valores y forma de hacer, influyeran en la gobernanza y transparencia, siempre que haya una masa crítica de mujeres. Así, la hipótesis que sostienen es que hay una relación positiva entre el nivel de representación política de las mujeres y el nivel de transparencia de los municipios. Para ello seleccionan los cien municipios con mayor población de España durante los años 2008, 2009, 2010, 2012 y 2014, al publicarse los datos de Transparencia Internacional España. Utilizan diferentes modelos, describiéndose a continuación los resultados que parecen más robustos:

- El resultado más destacable cuando una mujer es alcaldesa es que los niveles de transparencia del municipio aumentan significativamente.
- La presencia de mujeres en el pleno municipal ayuda a mejorar los niveles de transparencia, pero sólo cuando esta representación es superior al 40 % del total, los niveles de transparencia son mucho mayores.
- La presencia de una mayoría absoluta con mujeres en el equipo de gobierno tiene efectos positivos en los niveles de transparencia.
- No se encuentra evidencia si al haber habido alcaldesas en mandatos anteriores los niveles de transparencia en la actualidad son mayores.
- No se demuestra tampoco que una mayor presencia de mujeres en el partido mayoritario implique mayores niveles de transparencia.
- El paro es una variable que hace disminuir los niveles de transparencia, mientras que la presencia de una alcaldesa aumenta los niveles de transparencia. La interacción de ambas variables lleva a que, en municipios con bajos niveles de paro, una alcaldesa contrarresta estos efectos, teniendo efectos positivos en los niveles de transparencia comparado con un municipio con alcalde.
- Estos resultados refuerzan el mensaje de cómo la progresiva equiparación de la mujer en la política municipal implica mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas. Para el futuro, queda pendiente el análisis para medianos y pequeños municipios, cuando Transparencia Internacional España publique datos para estos municipios.

LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y LA PRESTACIÓN MIXTA COMO ALTERNATIVA A LA REMUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS

■ **Publicación:** *Beyond privatisation and cost savings: alternatives for local government reform*, Local Government Studies, 2018.

■ **Autores:** **Germà Bel** (Universidad de Barcelona), **Robert Hebdon** (McGill University) y **Mildred Warner** (Cornell University).

■ **Síntesis:** **Elena Costas Pérez**, profesora en la Universitat Autònoma de Barcelona, editora de *Politikon* y colaboradora de KSNET.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: A inicios de los años 2000, como consecuencia de la insatisfacción derivada de los procesos de privatización de diversos servicios públicos, se abrió un debate sobre las alternativas a la simple externalización de servicios locales en empresas privadas por parte de los gobiernos locales. A lo largo de la última década, son muchos los gobiernos locales de nuestro entorno que han puesto en práctica otro tipo de medidas, como la gestión de mercados dinámicos, la contratación relacional o la privatización inversa.

De forma paralela a la innovación por parte de los gobiernos locales de estas prácticas alternativas a la privatización, se ha desarrollado una literatura académica que pretende analizar los efectos de las mismas. Germà Bel, Robert Hebdon y Mildred Warner revisan la evidencia empírica existente alrededor de la cooperación intermunicipal, la prestación mixta público-privada, y los contratos inversos. Los autores analizan los factores que han llevado a este tipo de medidas, especialmente en aquellos relacionados con los costes del servicio.

Es especialmente relevante el rol jugado por los gobiernos locales a la hora de gestionar estos mercados, los valores públicos, así como los intereses de la comunidad, especialmente de los trabajadores.

La privatización, es decir, la externalización de servicios locales que pasan a ser prestados por empresas privadas, tiene su origen en la búsqueda de los potenciales beneficios de la competencia y la eficiencia. Sin embargo, la cooperación intermunicipal para prestar servicios refleja la importancia de la colaboración estratégica de los gobiernos locales a través de redes que se benefician de las economías de escala y la reducción de las externalidades negativas. La cooperación intermunicipal se ha utilizado también como estrategia de gestión de los mercados, para potenciar la competencia donde no la hay, conseguir economías de escala manteniendo el control público y mejorar el poder de mercado de las corporaciones locales en la contratación privada. Como consecuencia del mayor ajuste presupuestario a consecuencia de la crisis, la cooperación intermunicipal ha servido también para preservar la prestación de los servicios públicos. Este tipo de colaboraciones se han traducido normalmente en Europa en corporaciones conjuntas, donde los municipios comparten la propiedad y la producción. De este modo se pueden producir uno o varios servicios, contratos con uno de los miembros o con un agente externo. Estas contrataciones intermunicipales son algo muy común en los EE UU.

A partir de varios estudios sobre las razones que llevan a la cooperación los autores afirman que la cooperación intermunicipal es una alternativa importante a la contratación con fines lucrativos. Los estudios europeos tratan la cooperación entre municipios como una alternativa a la privatización en la prestación de servicios, motivada por las mismas razones (principalmente la reducción de los costes). Sin embargo, los estudios americanos se centran en una mayor diversidad de razones, relacionadas con la distribución geográfica y organizativa de los factores. Los países con gobiernos locales muy fragmentados tienen un obstáculo extra por lo que respecta a la coordinación regional para hacer frente a los *spillovers* y las externalidades de la prestación del servicio. Los estudios empíricos encuentran que la cooperación intermunicipal reduce los costes, particularmente cuando los servicios con economías de escala y los municipios pequeños forman parte de esa asociación. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que los costes de transacción pueden ser mayores que el ahorro potencial si las economías de escala son pequeñas o los municipios ya trabajaban con costes de operación cercanos a los óptimos.

Como vemos, la cooperación intermunicipal en la prestación de servicios locales no desdeña la colaboración público-privada, sino que supone de un enfoque más institucional de la prestación de servicios públicos y puede plantearse como una alternativa a la pura remunicipalización de servicios.

Se analiza también la prestación de servicios mixta, es decir mediante instrumentos mercantiles en los que conviven organismos públicos y privados o bien, dividiendo el territorio en función del prestador, o el servicio en distintas fases con diferentes operadores públicos o privados. Las ventajas de esta modalidad son las ganancias de eficiencia al establecer una comparación con el sector privado, promoviendo la competencia del sector público. Se evita también la monopolización de las empresas privadas. Se trata de una práctica tradicionalmente menos común en Europa que en los EE UU. En ese contexto, los gestores públicos tienen un mayor rango de agentes a los que contratar (privados con fines lucrativos y públicos intermunicipales) que los gestores privados. En este sentido, la prestación mixta es más habitual con agentes con fines lucrativos, lo que permite mitigar los riesgos de la contratación, asegurando la atención a los ciudadanos y reduciendo el coste de la prestación. Como vemos en estas alternativas a la privatización de servicios la colaboración público-privada también es necesaria, pero se mueve en otro enfoque más liderado por la administración.

Por último, los autores revisan las evidencias existentes sobre los contratos inversos o, como los conocemos comúnmente, las remunicipalizaciones, la recuperación de un servicio previamente externalizado. Se trata de una tendencia creciente en los últimos años, vinculada principalmente a intereses políticos. Los estudios cuantitativos aplicados a los casos europeos encuentran que, más allá del aprovechamiento político por diferentes actores políticos, se trata de un elemento de gestión pragmática de los mercados, en general derivados de problemas de mayores costes y menor calidad del servicio bajo los sistemas privatizados.

Ante la necesidad de encontrar formas alternativas de prestación de los servicios públicos los gobiernos locales cobran un rol protagonista en explorar los sistemas anteriormente mencionados. En este sentido, es importante tener en cuenta que el debate debe moverse de quién gestiona el servicio, si es el sector público o el privado, a cómo se diseña, planifica y evalúa. Las reformas locales del siglo xx se centraban en los beneficios de la competencia, pero las del siglo XXI buscan más la necesidad de gestionar bien el mercado y los beneficios de la cooperación entre distintas tipologías de agentes. En este sentido, las mayores presiones fiscales indican que el campo de alternativas a la privatización tiene todavía un gran trayecto que recorrer.