



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.**

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elena Costas, doctora en Economía y fundadora de KSNET

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena

Jordi Baltà

Lluís Camprubí

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.

PRESIDENTE

Daniel Fernández

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Isaías Taboas

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

| IDEAS DE INTERÉS |

LOS BENEFICIOS DE INVERTIR EN LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Reseña de **Cristina Blanco** sobre «The Returns to Public Library Investment».

¿LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS PARA AUTOMÓVILES PUEDEN MEJORAR LA CALIDAD DEL AIRE LOCAL?

Reseña de **Stephan Maurer** sobre «The Effects of Cash for Clunkers on Local Air Quality».

DAP 360º: INNOVACIÓN Y COORDINACIÓN EN LA EVALUACIÓN DEL MALTRATO Y DESPROTECCIÓN INFANTIL

Reseña de **Carmen Perpiñán** sobre «Diseño e implementación de la herramienta DAP 360º para la evaluación del riesgo y desprotección en la infancia y adolescencia».

FRONTERAS REGIONALES, MOVILIDAD TRANSFRONTERIZA E INTEGRACIÓN DE LA RED DE TRANSPORTES

Reseña de **Marta Santamaría** sobre «Regional Borders, Commuting and Transport Network Integration».

| LIBRO DESTACADO |

URBANISMO Y CIENCIA: ¿QUÉ TIPOLOGÍA DE CIUDAD CONTRIBUYE MÁS AL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA CALIDAD DE VIDA?

City Science. Performance Follows Form, de **Ramon Gras** y **Jeremy Burke**.

| COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA |

RETOS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS. LA RECOGIDA DE RESIDUOS

Por **José Manuel Fernández Villaverde**.

LA COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO: UN INSTRUMENTO ESENCIAL PARA LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COMPLEJOS

Por **Cayetano Prieto Romero**.

AUTONOMÍA LOCAL Y LIBERTAD DE ELECCIÓN DE LA FORMA DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Por **M.^a Mercè Darnaculleta Gardella**.



Estimados lectores:

Como habrán podido leer en el sumario de la revista, en este número 48 del Observatorio Local presentamos una novedad.

Como es habitual desde que, en mayo de 2014, publicamos el primer número de esta revista, contamos con cuatro reseñas sobre los mejores artículos o libros que hemos localizado en las publicaciones más prestigiosas a nivel mundial, con la intención de poner a disposición de ustedes, los lectores, las herramientas necesarias para mejorar la gestión local. Pero, en este número especial, hemos querido sumarnos al esfuerzo de la Fundación Democracia y Gobierno Local para profundizar en el conocimiento sobre los retos y oportunidades que el mundo local puede hallar en la colaboración público-privada.

No va a ser ésta la última ocasión en que dediquemos en el futuro una sección específica de la revista a la colaboración público-privada, pues es nuestra intención acompañar a la Fundación en cuantas iniciativas ponga en marcha para que el mundo local comprenda mejor, y en todas sus perspectivas, las posibilidades de dicha colaboración.

Deseamos que estos contenidos les sean de utilidad y susciten su interés. Y, también, por qué no, confiamos en que los disfruten.

El editor

LOS BENEFICIOS DE INVERTIR EN LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

- **Publicación:** «The Returns to Public Library Investment», en *American Economic Journal: Economic Policy* (próximamente). Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20210300&&from=f>
- **Autores:** **Gregory Gilpin**, profesor titular de Economía en la Universidad Estatal de Montana; **Ezra Karger**, economista del grupo de investigación de Microeconomía del Banco de la Reserva Federal de Chicago, y **Peter Nencka**, profesor asistente en el Departamento de Economía de la Universidad de Miami.
- **Síntesis:** **Cristina Blanco Iglesias**, máster en Economía y Finanzas en el Centro de Estudios Monetarios y Financieros, y economista e investigadora en la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Aunque los gobiernos locales dedican gran cantidad de recursos a financiar el funcionamiento de las bibliotecas municipales, qué comporta esto a nivel local no se ha estudiado en profundidad. Utilizando datos de todas las bibliotecas públicas de Estados Unidos y los vecindarios cercanos, los autores demuestran que la inversión de capital en dichas bibliotecas aumenta las visitas, incluso por parte los niños, así como los préstamos de libros infantiles en un promedio del 5 al 15 % en los años siguientes. Y el incremento en el uso de la biblioteca también se traduce en mejores resultados en las pruebas de comprensión lectora.

Los barrios han sido identificados como espacios clave en el desarrollo infantil, pues son los lugares donde crecen los niños. Y, por tanto, esto afecta a su rendimiento académico, a sus logros educativos y a sus opciones laborales (Chetty y Hendren, 2018a-b; Chyn, 2018). Aunque está demostrado que el barrio donde creces determina significativamente tu futuro, aún no se ha determinado la manera más efectiva de que las políticas e instituciones locales generen entornos beneficiosos para los ciudadanos. Más allá de la conexión entre el gasto en escuelas públicas y el rendimiento estudiantil, es importante entender las herramientas de las que disponen las administraciones locales para favorecer la igualdad de oportunidades.

En este artículo, los investigadores Gilpin, Karger y Nencka analizan lo que supone una institución poco estudiada: las bibliotecas públicas. En algunos municipios de EE UU, las bibliotecas son el único espacio no comercial disponible para los ciudadanos. Aun así, y pese a su popularidad y abundancia, es difícil conocer su impacto, especialmente porque la mayoría de la financiación de las bibliotecas públicas está determinada a nivel local; este gasto es relativamente estable de un año a otro, lo que limita la capacidad de los investigadores para aprovechar los cambios locales que puedan generar los presupuestos anuales, más cuando el número de investigaciones sobre el tema es limitado. Sin la posibilidad de estimar la función de producción de la biblioteca pública, es difícil para los investigadores y responsables políticos entender cómo la inversión en las bibliotecas públicas puede generar beneficios comunitarios.

Para estimar el efecto de la inversión de capital en las bibliotecas públicas en el uso y el rendimiento en los estudios de los niños de esos barrios, los autores vinculan datos de gasto, ingresos y uso de las bibliotecas con los resultados de los exámenes educativos en el mismo distrito (basán-

dose en el Archivo de Datos Educativos de Stanford), así como índices de precios de viviendas conforme al código postal (procedentes del portal inmobiliario Zillow y la Agencia Federal de Financiamiento de Vivienda). Con estos datos, examinan un tipo específico de gasto: la inversión de capital en renovaciones importantes y nuevas construcciones de bibliotecas. A diferencia de los gastos cotidianos, las inversiones de capital son irregulares, lo que les permite identificar cambios en la inversión en bibliotecas públicas.

Gracias a estos cambios abruptos en la inversión, los autores estiman los efectos causales que supone el capital en la biblioteca a través de modelos de diferencias en diferencias dinámicas. Estos modelos cuasiexperimentales consisten en medir el efecto que tiene una intervención sobre un grupo de tratamiento respecto de un grupo de comparación que no tiene la intervención a través del tiempo. Para que esta estrategia empírica funcione, los grupos de tratamiento y control deben de tener tendencias paralelas en las variables que se evalúan antes de la inversión en sí. Luego, conforme a dicha metodología de análisis de diferencias en diferencias, se evalúan dos efectos diferenciados: el impacto en la asistencia y el uso infantil de las bibliotecas, por un lado, y el impacto en los resultados de comprensión lectora de los niños que viven a una distancia accesible de la biblioteca, por el otro.

Recursos, asistencia y préstamos infantiles

En primer lugar, los autores estiman el efecto de la inversión en la calidad de los recursos y el uso de la biblioteca, e identifican que los eventos con un gasto en capital de la biblioteca superiores a 200 dólares por estudiante aumentan notablemente las visitas y el préstamo de libros infantiles en un promedio del 5 al 15 % en los años posteriores. Esta inversión, además, acrecienta el número de empleados de la biblioteca y el gasto en salarios y los operativos anuales, tanto en términos absolutos como por usuario. En otras palabras, la inversión en las bibliotecas mejora tanto la calidad como el uso de los niños de las mismas.

Rendimiento académico: comprensión lectora

En segundo lugar, los autores estudian si la inversión de capital en las bibliotecas afecta al rendimiento académico de los niños que viven a una distancia razonable. Los resultados determinan que la inversión en bibliotecas mejora los resultados de las pruebas de comprensión lectora en 0,01-0,04 (desviaciones estándar) en los siete años posteriores, con mayores efectos entre los cinco y los siete años después. Además, obtienen resultados limitados y contradictorios acerca del efecto de la inversión en la biblioteca en los resultados de las pruebas de matemáticas, en línea con el mayor enfoque en la lectura. Es importante resaltar que, tanto para las pruebas académicas como para la asistencia y uso de la biblioteca, se identifican cambios bruscos en los resultados en los años posteriores a la inversión, pero no se ven tendencias diferenciales previas. Estas evidencias validan en parte los supuestos necesarios para que la estrategia empírica de los autores funcione adecuadamente.

Efectos heterogéneos

Por último, los autores evalúan los efectos heterogéneos de la inversión en las bibliotecas en función de las características de la comunidad y los estudiantes. Los efectos son mayores en distritos más pequeños y en aquellos con mayor gasto educativo por estudiante durante el período de muestra (2010-2017). Estos resultados sugieren dos conclusiones: que los efectos del incremento en la inversión en bibliotecas son mayores cuando las bibliotecas son más relevantes en la comu-

nidad local, y que las bibliotecas pueden desempeñar un papel complementario al gasto educativo. En cuanto a las características de los estudiantes, los autores no encuentran evidencia de efectos diferenciales por curso académico o estatus socioeconómico. Aunque sí identifican algunas razones para que el tamaño del efecto de la inversión sea menor en los resultados académicos de los estudiantes racializados y asiáticos y mayor en estudiantes blancos e hispanos, no se pueden descartar otros efectos significativos para todos los subgrupos.

Los resultados persisten ante cambios en las elecciones de medida y estrategia de evaluación de los autores, incluso cuando tienen en cuenta la posibilidad de que los resultados puedan ser promovidos por la migración selectiva de residentes a áreas con bibliotecas públicas nuevas y/o renovadas. Aunque no existen datos individuales, evalúan la posibilidad de que los resultados se expliquen por otras características locales que varían con el tiempo y que se correlacionan con las expansiones de las bibliotecas. Estimando el modelo base con las características locales, la inversión en las bibliotecas no predice cambios en la demografía estudiantil, las características de los adultos o el gasto en escuelas locales, lo que elimina las posibles preocupaciones acerca del efecto de la inmigración en los resultados. Por último, cabe mencionar que los resultados superan dos pruebas de placebo: las inversiones de capital pequeñas no tienen efecto en los resultados académicos; y grandes inversiones de capital de las bibliotecas cerca de un distrito escolar, pero fuera de una distancia de desplazamiento razonable (48-80 km), no tienen impacto en el rendimiento estudiantil.

El caso de España

Al igual que en Estados Unidos, las bibliotecas municipales en España son competencia de la administración local, que se encarga de su gestión, mantenimiento y financiación. Los resultados de Gilpin, Karger y Nencka sugieren que una mayor inversión de capital en las bibliotecas públicas, bien a través de una mejora de los espacios ya disponibles, o con la construcción de nuevos lugares, podría aumentar el uso infantil. El potencial aumento de la asistencia de los niños a la biblioteca y del volumen de préstamos de libros y material infantil podría traducirse en mejoras en la comprensión lectora.

Esta medida podría servir para contrarrestar el deterioro de los resultados de los niños y niñas españoles en las últimas pruebas PISA (programa para la evaluación internacional de alumnos que prepara la OCDE cada tres años), realizadas en 2022 y publicadas a finales del 2023. Según los últimos datos, los alumnos españoles del último curso de la ESO (entre los quince y dieciséis años) han retrocedido tres puntos en comprensión lectora con respecto a 2018, hasta situarse en los 474 –dos puntos por debajo de la media de los países de la OCDE–, y 22 puntos por debajo de los resultados de 2015. Estos resultados indican que uno de cada cuatro adolescentes en España no tiene un buen nivel de comprensión lectora. Claramente, como demuestra este estudio, la situación podría mejorar a través del incremento en la inversión de capital de las bibliotecas municipales.

¿LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS PARA AUTOMÓVILES PUEDEN MEJORAR LA CALIDAD DEL AIRE LOCAL?

- **Publicación:** «The Effects of Cash for Clunkers on Local Air Quality», en *Journal of Urban Economics*, 138, 103576, 2023. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119023000463>
- **Autores:** **Ines Helm**, profesor asociado de Economía en la LMU (Múnich); **Nicolas Koch**, investigador senior en el Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (Alemania), y **Alexander Rohlf**, también del mismo Mercator Research Institute.
- **Síntesis:** **Stephan Maurer**, profesor lector en Economía en la Universidad de Edimburgo y la Barcelona School of Management.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Este estudio evalúa un programa de subsidios que, en 2009, en Alemania, otorgaba incentivos monetarios a los propietarios de automóviles para reemplazar los vehículos más antiguos por otros más nuevos y sostenibles. Los autores encuentran que la política disminuyó significativamente la concentración de dióxido de nitrógeno en el aire, lo que demuestra que rejuvenecer la flota de automóviles en un municipio puede tener importantes beneficios para la salud de los residentes.

La calidad del aire se ha convertido en un tema fundamental para las políticas locales, ya que las ciudades, en un intento de disminuir la contaminación, tratan de reducir el tráfico rodado. Metrópolis como Londres y Estocolmo, por ejemplo, han introducido tasas de congestión. En España, por su parte, Barcelona creó una «zona de bajas emisiones» en 2017. Sin embargo, un enfoque alternativo para restringir el número de automóviles es hacer que los automóviles sean menos contaminantes. Y algo así ofreció Alemania con el programa de 2009, con importantes incentivos para que los ciudadanos cambiaran sus automóviles antiguos por otros más nuevos y más sostenibles. Esta política es la que han evaluado recientemente Ines Helm, Nicolas Koch y Alexander Rohlf.

En 2009, como parte de una amplia política para combatir la crisis económica, el gobierno alemán introdujo un programa de subsidios que incluía una subvención única de 2500 euros a cualquier persona que cambiara un coche viejo por uno nuevo. El propietario del vehículo debía renunciar al que poseyera, con al menos nueve años de antigüedad, y comprar uno nuevo que cumpliera con la norma de emisiones Euro 4 (de 2006). El objetivo era proporcionar un estímulo económico a la industria automotriz alemana, al tiempo de promover el respeto hacia el medioambiente. El programa proporcionó fondos para dos millones de automóviles nuevos y duró hasta septiembre de 2009. Otros países también implementaron programas similares de «dinero por chatarra», pero el alemán fue, con mucho, el más grande en alcance. En Estados Unidos, por ejemplo, duró sólo dos meses y cubrió únicamente 700 000 vehículos.

A partir de los datos administrativos de registro de vehículos, Helm, Koch y Rohlf primero demuestran que la política tuvo un impacto sustancial en el mercado automovilístico: el programa indujo a casi un millón de compras de coches en 2009. Además, este aumento fue particularmente pronunciado para las categorías de automóviles más pequeños. Dado que las subvenciones debían cumplir con la norma de contaminación Euro 4, más estricta que la anterior, los vehículos reemplazaron a otros con calificaciones ambientales peores, especialmente los de las normas Euro 1 o Euro 2. Además, los efectos de compra de automóviles fueron permanentes: los autores no hallan

una disminución en las compras de vehículos al finalizar el programa. Esto significa que la gente no anticipó su compra, sino que era consciente de lo que hacía. El mismo patrón se puede encontrar en Estados Unidos unas semanas antes: las compras de automóviles aumentaron durante el programa; sin embargo, luego disminuyeron, pero hay que tener en cuenta que la subvención estadounidense duró sólo dos meses, mientras que la alemana estuvo vigente durante nueve, lo que posiblemente pueda explicar esta diferencia. En general, la política alemana fue efectiva para que la flota de automóviles fuera menos contaminante.

Con estas conclusiones, Helm, Koch y Rohlf utilizan datos geográficos detallados de emisiones en toda Alemania para estimar si las regiones que se beneficiaron más del programa de subvenciones también vieron una mejora en la calidad del aire. Para esto, se centran en dos emisiones típicas de tráfico: dióxido de nitrógeno (NO²) y material particulado (PM10). En el caso del dióxido, encuentran que el programa «dinero por chatarra» redujo las emisiones un promedio de un 7 % entre 2009 y 2012. Este programa también parece haber reducido las emisiones de PM10, pero las estimaciones para este contaminante son imprecisas y no estadísticamente significativas.

Las altas concentraciones de NO² son un riesgo conocido para la salud. Estudios anteriores han demostrado y cuantificado que los aumentos en la concentración de NO² conducen a una mayor mortalidad. Utilizando las estimaciones de la transmisión de NO² a mortalidad en estudios previos y sus propios resultados, los autores estiman que la política evitó alrededor de 1500 muertes al año. Si nos basamos en valores de una vida estadística, esto significa que con la reducción de la mortalidad durante 4 años esta política fácilmente pasa una prueba de coste-beneficio, y esto sin siquiera plantearse las demás ganancias para la salud que puedan aducirse. Tanto las reducciones de NO² como el número de muertes evitadas son mayores en áreas urbanas y en regiones con una mayor densidad de automóviles.

¿Cómo podemos estar seguros de que los efectos que encuentran Helm, Koch y Rohlf se deben realmente a este programa político y no a otros factores que se produjeron al mismo tiempo? En primer lugar, los autores no simplemente realizan una comparación entre 2009 y 2008, pues muchas otras cosas podrían haber variado. Ellos comparan los condados alemanes según el *stock* de automóviles viejos disponibles antes de que se introdujera la política. Intuitivamente, un condado con muchos automóviles antiguos antes de 2009 se beneficiará más de la política que otro donde la mayoría de los automóviles eran más nuevos. Por lo tanto, pueden equiparar el cambio en la contaminación en regiones con más «chatarra» con las que tenían menos antes y después de la política, de forma que pueden separar el resto de cambios que pudieran afectar al país. Además, obtienen una credibilidad adicional al observar el contaminante dióxido de azufre (SO₂); dado que solo el 2 % de éste se debe al tráfico, el programa no debería tener efecto en su concentración. Consecuentemente, Helm, Koch y Rohlf muestran que las ciudades con más chatarra antes de 2009 no experimentaron un declive diferencial en los niveles de SO₂. La reducción de emisiones está presente sólo para contaminantes relacionados con el tráfico, tal como uno esperaría.

En general, el estudio de Helm, Koch y Rohlf muestra que las políticas que incentivan a los propietarios de automóviles a comprar vehículos más nuevos y sostenibles pueden mejorar significativamente la calidad del aire y, por lo tanto, la vida de los residentes. Sin embargo, sus resultados también advierten de que estas políticas pueden ser efectivas, pero no necesariamente muy eficientes: mientras que el programa alemán subsidió dos millones de nuevas compras de automóviles, los autores evidencian que sólo supusieron un millón de compras adicionales. Esto significa que un millón de propietarios de automóviles recibieron una subvención para un automóvil que de todos modos habrían reemplazado. A pesar de esta pérdida de eficiencia, lo importante es que se aumentó la calidad del aire y redujo la mortalidad, especialmente en las ciudades. Y, por tanto, pese a todo, aumenta claramente el alto valor potencial de pensar en nuevas políticas para reducir las emisiones en las ciudades.

DAP 360°: INNOVACIÓN Y COORDINACIÓN EN LA EVALUACIÓN DEL MALTRATO Y DESPROTECCIÓN INFANTIL

- **Publicación:** «Diseño e implementación de la herramienta DAP 360° para la evaluación del riesgo y desprotección en la infancia y adolescencia», en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 30(1), págs. 53-80. Disponible en: <https://alternativasts.ua.es/article/view/21964>
- **Autores:** **Angela Carbonell**, profesora ayudante doctor en el Departamento de Trabajo Social; **Sylvia Georgieva**, investigadora en Formación en el Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación; **Irene Fernández**, investigadora en Formación en el Departamento de Metodología de las Ciencias del Comportamiento; **José-Javier Navarro-Pérez**, profesor titular en Trabajo Social; **Paula Samper**, profesora titular de Psicología Básica, y **José Manuel Tomás**, catedrático de Metodología de las Ciencias del Comportamiento. Todos ellos pertenecen a la Universidad de Valencia.
- **Síntesis:** **Carmen Perpiñán Haro**, consultora de políticas públicas y ayudante de investigación en el centro Global Dynamics of Social Policy (CRC 1342) de la Universidad de Bremen.

SÍNTESIS DE LA IDEA

La falta de un marco común en la detección y evaluación del maltrato a la infancia impide el despliegue de actuaciones integrales y ajustadas desde los servicios de atención. Este estudio presenta el diseño e implementación de la herramienta diagnóstica DAP 360°. La herramienta permite elaborar un diagnóstico completo y sistematizado de desprotección en la infancia y adolescencia, que incluye tanto factores de riesgo como de protección y que, al mismo tiempo, facilita la coordinación e interoperabilidad en los diferentes niveles de intervención, servicios y profesionales.

Hablar de maltrato infantil abarca diversos contextos de desprotección, como el físico, el emocional o el sexual, así como la desatención, negligencia o explotación de niños y adolescentes (NNA). La especial vulnerabilidad de estas realidades requiere de una respuesta unificada, integral y coordinada por parte de las instituciones. Sin embargo, el contexto español está marcado por la fragmentación territorial en los criterios de detección y la falta de una respuesta coordinada entre instituciones, servicios y profesionales.

Ante estas deficiencias, un equipo multidisciplinario de la Universidad de Valencia presenta DAP 360°, una herramienta integral para evaluar y declarar el nivel de riesgo y desprotección en la infancia y adolescencia. DAP 360°, acrónimo de Determinants d'Atenció Primerenca (Determinantes de Atención Temprana), está diseñada como apoyo del juicio más experto y para recoger la mayor cantidad de información posible, permitiendo el trabajo conjunto por parte de diferentes profesionales gracias a su interoperabilidad.

Los creadores de DAP 360° describen en este artículo la herramienta y su proceso de diseño, en el que, utilizando una metodología de desarrollo por escalas, han basado la construcción de la herramienta en tres etapas:

- una primera fase, en la que se propuso una primera batería de ítems para el diagnóstico tras una revisión extensa de la literatura;
- una segunda, consistente en un análisis teórico para validar el contenido de la herramienta inicial a través de grupos focales y encuestas a profesionales;

- y, por último, la evaluación psicométrica, que evaluó el rendimiento general del instrumento aplicándolo a una muestra de participantes con características similares a la población de interés en el futuro.

Tras la primera etapa, el contenido de las dimensiones e indicadores se validó a través de *focus group* y encuestas a profesionales de Psicología, Educación y Trabajo Social. Cabe mencionar que estos profesionales formaban parte de los servicios sociales municipales y de los Equipos Específicos de Intervención con Infancia y Adolescencia (EEIIA) de la Comunidad Valenciana. Esto permitió reconocer los indicadores de mayor relevancia y realizar una escala con diferentes grados de adecuación en la evaluación del riesgo. De este modo, distinguieron indicadores óptimos, moderados y potencialmente prescindibles.

A posteriori, se llevó a cabo una segunda prueba de validación, y esta vez incluyeron un mayor número de servicios y profesionales, como equipos técnicos de la fiscalía de menores o pediatras. El principal era obtener una visión multidimensional de la desprotección infantil.

	Bloques	N.º de indicadores asociados
Sección I. Factores parentales y del cuidador o cuidadora		
	1. Variables parentales	7
	2. Negligencia necesidades físicas	4
	3. Negligencia necesidades seguridad	3
	4. Negligencia necesidades formativas	2
	5. Negligencia necesidades psíquicas	3
	6. Maltrato físico	1
	7. Maltrato emocional	6
	8. Instrumentalización y abandono	4
	9. Abuso sexual	10
	10. Maltrato/Riesgo prenatal	3
	11. Explotación laboral y mendicidad	2
	12. Inhabilidad parental para controlar la conducta del NNA	6
Sección II. Factores asociados al entorno y factores protectores		
	13. Migración de NNA sin referente adulto	9
	14. Entorno	
	Socioeconómico y familiar	2
	Escolar	4
	Intervención técnico-política	1
	Administraciones	2
	Salud	3
	Maltrato institucional	7
	15. Factores protectores	18

Un aspecto novedoso de DAP 360° es que facilita tanto la identificación de situaciones alarmantes o inciertas como las potenciales fortalezas que pueden contribuir a mejorar las circunstancias. Diseñada como una rúbrica de evaluación de riesgos, DAP 360° proporciona un lenguaje común entre los profesionales y apoya la toma de decisiones, pues ofrece un diagnóstico riguroso y completo. La herramienta se estructura en dos secciones principales, que abarcan quince dimensiones con diferentes indicadores de riesgo y protección:

En primer lugar, la sección I se enfoca en factores parentales y del cuidador, evaluando riesgos y desprotección, de forma objetiva, relacionados con el cuidado principal. Por otro lado, la sección II se centra en factores ambientales y protectores, incluyendo indicadores específicos para la realidad de los niños inmigrantes no acompañados.

Las situaciones de vulnerabilidad se evalúan con cuatro opciones de respuesta: 1) incapacidad para obtener información; 2) evidencia de que no está ocurriendo; 3) señales de que está ocurriendo, pero no confirmadas, y 4) evidencia de que está ocurriendo. La puntuación obtenida ayuda a determinar objetivamente si el/la NNA tiene riesgo bajo, moderado o alto, lo que puede guiar las acciones para protegerlos.

Una de las grandes cuestiones que destaca el artículo sobre la herramienta es su capacidad para superar la fragmentación. Esto lo consigue, principalmente, a través de la interoperabilidad del *software* creado. DAPware se diseñó para facilitar el acceso y la evaluación en tiempo real de la situación de riesgo en diferentes servicios de protección, garantizando la custodia de datos. El *software* conecta la historia biopsicosocial con un servidor central, lo que permite la actualización automática de datos por parte de los diferentes profesionales y la coordinación entre los distintos servicios de atención. Además, la interoperabilidad logra una planificación de la intervención a tiempo real, determinando las medidas adecuadas a medida que evoluciona el caso, y su reajuste en función de la evolución de los indicadores.

En definitiva, pese a que la implementación de DAP 360° y su *software* se encuentran en fase preliminar, suponen una herramienta útil y eficaz para la evaluación integral y coordinada en la desprotección infantil. Su capacidad para integrar los esfuerzos de profesionales y entidades durante la intervención, así como la visión global que ofrece de la desprotección la convierten en una herramienta con potencial para ser aplicada más allá del contexto de la Comunidad Valenciana.

FRONTERAS REGIONALES, MOVILIDAD TRANSFRONTERIZA E INTEGRACIÓN DE LA RED DE TRANSPORTES

- **Publicación:** «Regional Borders, Commuting and Transport Network Integration», en *The Review of Economics and Statistics*, 2023, 1–45. Disponible en: https://doi.org/10.1162/rest_a_01350
- **Autor:** Gabriel Loumeau, profesor lector de Economía en la Universidad Vrije de Ámsterdam.
- **Síntesis:** Marta Santamaría, profesora lectora en Economía en la Universidad de Warwick.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Las fronteras entre departamentos en Francia alteran las decisiones de movilidad y residencia de los trabajadores, lo que conlleva una menor integración de los mercados laborales y un «exceso» de residentes en los municipios con mercados laborales de mayor tamaño. La falta de integración de la red de transportes explica estos efectos: los trabajadores transfronterizos deben recorrer mayores distancias de camino al trabajo, y la densidad de carreteras es menor cerca de las fronteras. Una integración perfecta de la red de transportes ayudaría a una mayor integración de los mercados laborales y a una subida media de los ingresos del 6,36 %.

A diario, 630 000 trabajadores en España cruzan una frontera provincial de camino al trabajo, y dependen para ello de la red de transportes. La política de transportes en nuestro país (como en muchos otros) está en manos de los diferentes gobiernos regionales y municipales, supuestamente para asegurar una gestión a medida de las necesidades locales. Sin embargo, este reparto de competencias puede dar lugar a una red de transportes fragmentada, lo que perturba la integración de los mercados laborales y las decisiones de movilidad y residencia de los trabajadores. ¿Hasta qué punto es esta falta de integración del transporte un problema? Loumeau (2023) investiga empíricamente esto mismo en el caso de Francia, nuestro país vecino.

Francia es un buen laboratorio, porque las fronteras departamentales se dibujaron en su momento de manera casi aleatoria, a partir de una fórmula geométrica.¹ En ningún caso se tuvo en cuenta la agrupación de mercados laborales, lo que dificultaría una estimación no sesgada de los efectos de las fronteras. Así, ahora, ¿cómo puede afectar la fragmentación de la red de transportes a las decisiones laborales o residenciales? Tomemos como ejemplo las áreas metropolitanas de las grandes ciudades, definidas como un mercado de trabajo único. Estas áreas normalmente incluyen múltiples municipios y departamentos. Cuando la red de transportes no está bien integrada a través de las distintas administraciones, mucha gente preferirá trabajar y vivir en el mismo municipio para ahorrar costes de viaje, lo que puede suponer un impedimento para la integración de los mercados laborales y disminuir la cantidad de trabajadores transfronterizos (aquellos que viven y trabajan en distintos municipios). Como consecuencia, una mala integración de la red de transportes puede aumentar el número de residentes en los municipios con el mercado laboral más grande, en detrimento de municipios de menor tamaño.

¹ Francia está dividida en 101 departamentos, que a su vez se agrupan en 13 regiones. El estudio se centra en las fronteras departamentales. Los departamentos son aproximadamente comparables a las provincias españolas en tamaño y extensión.

Para explorar los efectos de las fronteras en estas variables, el autor usa una técnica empírica llamada «diseño de discontinuidad de regresión» (RDD, por sus siglas en inglés). La idea es comparar dos unidades, en este caso dos municipios, en dos lados opuestos de un umbral (en este caso, la frontera). En principio, dos municipios situados casi en el mismo sitio, pero en lados opuestos de la frontera, serán muy parecidos en todas sus características: renta, composición demográfica, geografía, etc. Por tanto, una discontinuidad o salto en la variable de interés en los dos lados de la frontera se puede atribuir al efecto de ésta, ya que son prácticamente idénticos en el resto de las variables.

El primer resultado que se obtiene con esta estimación es que la frontera disminuye la probabilidad de trabajar de manera transfronteriza en un 26 %. Es decir, es mucho más común viajar a otro municipio para trabajar dentro de tu departamento. La frontera también afecta a las decisiones residenciales de los trabajadores: los municipios cercanos a la frontera, pero en el lado del mercado laboral mayor, tienen, de media, un 12,7% más de residentes.

¿Son estos resultados la consecuencia de una falta de integración en la red de transportes? Todo apunta a que sí. Primero, el autor revela que estos patrones de movilidad laboral y de elección de la residencia no se pueden explicar por diferencias en la provisión de servicios públicos a los dos lados de la frontera. Segundo, estima que la distancia de viaje por carretera cambia de manera discontinua en la frontera (los trabajadores deben recorrer más kilómetros por la falta de infraestructuras). Finalmente, documenta que la densidad de carreteras por kilómetro cuadrado es menor alrededor de las fronteras departamentales.

Afortunadamente, el estudio evidencia que existen formas de disminuir el riesgo de que la red de transportes se fragmente. La elección del mismo partido político en los gobiernos a ambos lados de la frontera juega un papel importante. En las fronteras de aquellos departamentos que han estado alineados políticamente, se evidencia que el mayor de ellos no tiene un exceso de residentes como consecuencia de una red de transportes fragmentada; y, además, tiene un mercado laboral más integrado (con más trabajadores transfronterizos). En definitiva, la cooperación entre gobiernos podría ser la clave.

Las políticas de transporte, por su naturaleza espacial, suelen estar compartidas entre diferentes niveles de gobiernos. En ocasiones, este reparto de competencias lleva a ineficiencias. ¿Cuánto perdemos por la falta de coordinación? El autor usa un modelo cuantitativo espacial para calcular el beneficio de una red de transportes completamente unificada (eliminando el efecto negativo de la frontera). Los posibles beneficios son grandes. Aumentarían los trabajadores transfronterizos, de modo que las grandes ciudades conservarían a sus trabajadores, aun cuando perderían residentes en favor de los municipios cercanos de menor tamaño. Como consecuencia de esta reorganización espacial, se estima que los ingresos de los trabajadores aumentarían de media un 6,36%. En resumen, los departamentos cercanos a París disfrutarían de las mayores ganancias. Y con esto podemos estimar, claramente, los posibles beneficios de reducir la fragmentación de la red de transportes doméstica.

URBANISMO Y CIENCIA: ¿QUÉ TIPOLOGÍA DE CIUDAD CONTRIBUYE MÁS AL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA CALIDAD DE VIDA?

Ramon Gras y Jeremy Burke, *City Science. Performance Follows Form*, Actar Publishers, Barcelona, 400 págs.

Por **Andreu del Orte**.

El urbanismo no es ajeno a la conexión con el Big Data, las matemáticas o la inteligencia artificial. La denominada «ciencia de las ciudades» reivindica un papel en el urbanismo contemporáneo a la altura de disciplinas como la arquitectura, la ingeniería civil, la sociología o la antropología.

Ramon Gras y Jeremy Burke, en este *City Science: Performance Follows Form*, critican la evolución del urbanismo en el siglo xx y proponen la conjugación de forma, función y belleza mediante el uso de modelos matemáticos y un marco analítico de las ciudades. En definitiva, tratan de responder a una pregunta clave: ¿qué configuración urbanística contribuye más al desarrollo económico, a la mejora de la calidad de vida y a la igualdad? Y hallan, como conclusión principal, la necesidad de reivindicar la llamada «ciudad de los 15 minutos» como un paradigma de referencia contemporáneo.

El urbanismo es una disciplina que abarca tanto el diseño urbano, la arquitectura o la ingeniería civil, como la sociología y la antropología. Al fin y al cabo, el urbanismo condiciona muchos aspectos de nuestras vidas, como la proximidad a las comunicaciones, el desarrollo económico y social o la calidad de nuestros espacios públicos.

Dentro del urbanismo, ha surgido la City Science o «ciencia de las ciudades», una subdisciplina que trata las ciudades como sistemas complejos, cuyo objetivo es estudiar las ciudades mediante modelos matemáticos y análisis territorial. Si bien se trata de una subdisciplina aún emergente, sus antecedentes se remontan al siglo xix, concretamente a Louis Durand e Ildefons Cerdà, que definieron los principios de un urbanismo racional adaptado al clima, a la geografía y a las necesidades sociales. Influencia de *Précis des leçons d'architecture*, de Durand, se reflejó en la reforma de París que llevó a cabo el barón Haussmann en la segunda mitad del xix. Cerdà, por su parte, hizo su principal aportación práctica con el Ensanche de Barcelona, que aún hoy es un referente urbanístico y cuyos principios siguen vigentes y son fuertemente reivindicados en debates sobre transformación urbana.

Ramon Gras y Jeremy Burke se muestran muy críticos con la evolución del urbanismo en el siglo xx. Según su opinión, ha sido, salvo honrosas excepciones, de baja calidad, pues se menospreció la forma, simplificándolas (evocando a Mondrian y Malevich), la función y la belleza. La reivindicación de los autores es que debe ser posible conjugar la forma, la función y la belleza con un urbanismo más racional y de mayor calidad.

Sin embargo, en los últimos veinticinco o treinta años, según Gras, se ha conseguido avanzar algo tanto en lo académico como en el urbanismo aplicado. Su planteamiento

evoluciona a partir de una línea de trabajo iniciada por un programa de investigación del Instituto de Santa Fe (EE UU), en el cual profesionales como Geoffrey West, Luis Bettencort o José Lobo dieron prestigio y recuperaron la intención de transformar el urbanismo en una ciencia y un arte.

Esta línea de trabajo es eminentemente científica y parte de la aproximación a las ciudades como sistemas complejos. Buscan responder a retos como el crecimiento demográfico y la economía del conocimiento, la segregación social, la movilidad o la calidad de vida. West y sus colegas propusieron que, para superar estos desafíos, las ciudades deben innovar constantemente y adaptarse a las nuevas circunstancias, aprovechando su potencial creativo y social. Y sus aportaciones han tenido una gran influencia en la nueva ciencia de las ciudades, que busca comprender y diseñar mejor las urbes del futuro. Y es ahí donde encaja este *City Science: Performance Follows Form*, pues ofrece nuevos instrumentos y resultados actualizados.

Según Gras y Burke, la ciencia de las ciudades supone un actor que puede contribuir al diseño de nuevas ciudades, distritos de innovación o, simplemente, transformaciones urbanas. En este sentido, matizan las investigaciones del Instituto de Santa Fe en Arizona, reduciendo el peso que tiene el crecimiento de población y de las áreas urbanas en la prosperidad de las ciudades y poniendo el foco en aspectos cualitativos de la morfología y del urbanismo predominante. No es tan importante cuánto se crece, sino cómo se crece.

Las ciudades como sistemas complejos y con dinámicas históricas

Gras y Burke, en su libro y a través de su *start-up* Aretian, proponen una aproximación al urbanismo y al análisis territorial mediante modelos matemáticos. Como ya hemos dicho, su objetivo principal es responder a la siguiente pregunta: ¿qué configuración urbanística contribuye más al desarrollo económico, a la mejora de la calidad de vida y a la igualdad?

La premisa fundamental es analizar territorios que funcionan como redes interconectadas. Para lograrlo, combinan métodos deductivos e inductivos, lo que supone una evaluación multifactorial y sistémica (considerando la ciudad como una red) del desempeño urbano en función de la morfología de cada ciudad.

El núcleo del análisis se basa en diez tipologías de morfología urbana, cada una de las cuales representa a varias ciudades. Además, clasifican cien realidades urbanas de referencia internacional según los atributos inherentes a estas diez tipologías:

- Brujas y cascos antiguos en la tipología de pequeña ciudad.
- El París de Haussmann o Milán en la ciudad radial.
- Chicago o Nueva York en la ciudad reticular.
- Las Vegas en la ciudad Lineal.
- Manchester en la ciudad orgánica.
- Hong Kong en la ciudad atomizada.
- Roma en la ciudad monumental.
- Ciudades dormitorio en la modalidad ciudad jardín.
- Arlington o Barcelona en la ciudad fractal.
- Marsella y Ciudad de México en la ciudad de tipo aleatoria.

No obstante, es importante considerar que la trayectoria histórica de cada una de las urbes y su evolución puede dar lugar a la coexistencia de múltiples formas dentro de una misma ciudad. Por lo tanto, las cien áreas metropolitanas analizadas son examinables

tanto internamente (por sus diferencias) como en contraste con otras de características similares o distintas.

El libro, que se presenta con una maquetación y edición de alta calidad, resulta interesante tanto para investigadores de las ciudades como para las personas interesadas en el desarrollo y diseño de las mismas. Además, también se puede consultar el atlas de dichas ciudades, donde se ofrece un resumen sobre la evolución y las principales características de las cien áreas urbanas analizadas. Este apartado del libro es especialmente agradable, ya que combina aspectos descriptivos y analíticos junto con imágenes e información a nivel micro.

¿Qué configuración urbanística contribuye más al desarrollo económico, a la mejora de la calidad de vida y a la igualdad?

Para explorar cómo la morfología urbana influye en el desarrollo económico, la calidad de vida y la igualdad, los autores recopilan una serie de indicadores. Una vez georepresentados y asociados a cada uno de los cien sistemas urbanos estudiados, estos indicadores permiten abordar diversas cuestiones sobre la relación entre la morfología, el desarrollo, la innovación y la calidad de vida en las ciudades.

Se buscan respuestas para tres preguntas específicas:

- ¿Cuál es la relación entre el diseño de las ciudades y el rendimiento urbano?
- ¿Cómo podemos mejorar la calidad de vida y el acceso a los servicios?
- ¿Cómo podemos fomentar una economía del conocimiento en crecimiento?

Para ello, los autores proponen un análisis de las ciudades como sistemas complejos e interconectados. En este contexto, el estudio dirigido por Gras combina dos perspectivas complementarias de la ciudad: por un lado, se deben examinar las ciudades a través de variables de resultado, diferenciadas según el «sistema de talento» (basado en las personas y su capital humano), el «sistema de industrias» (la capacidad para generar patentes e innovación) y el «sistema de diseño urbano» (acceso a servicios e infraestructuras básicas); por el otro, hay que analizar la ciudad en su forma física, pues existen diversas tipologías urbanísticas que se manifiestan en la forma en que se estructuran sus calles, edificios, la jerarquía del sistema y la fractalidad.

Gras y Burke radiografían y mapean un centenar de ciudades en función de las diversas dimensiones, a partir de modelos matemáticos y de IA, y consiguen como resultado un mapa comparable tanto dentro de las ciudades como entre ellas. Gracias a este estudio y al contraste con las diez tipologías de diseño urbano, concluyen sobre cuáles son las ventajas e inconvenientes de cada tipología de ciudad a partir de una serie de índices que sintetizan las diversas dimensiones analizadas. Por ejemplo, la ciudad radial de París, Milán y Shanghái tiene ventajas en su centro, pero hay una tendencia de reducción de dichas ventajas en la periferia. Por su parte, los sistemas reticulares, como el de Manhattan o San Francisco, tienen ventajas en el acceso al transporte y otros servicios, pero tampoco optimiza los resultados en otros indicadores.

La principal conclusión, en definitiva, es que el sistema que a nivel estructural combina el acceso igualitario y la facilidad de acceso de los servicios y la concentración de usos es el modelo fractal, también llamado autosemejante. Este modelo, como el del Ensanche de Barcelona, plantea una jerarquía de áreas semejantes entre sí; es decir, no existe un espacio que haga las funciones de centro de la trama urbana y las calles, sino que la ciudad en su conjunto busca aplicar las propiedades y proporciones matemáticas de los fractales para buscar la eficiencia en su funcionamiento. Sin embargo, hay

que ser conscientes de que Barcelona únicamente concentra un 45 % de su territorio en este modelo fractal. Por tanto, si bien este urbanismo promovido por Cerdà en el siglo XIX es un modelo deseable, no existe una ciudad 100 % óptima en su configuración urbana.

Reflexiones de futuro: la ciudad de los 15 minutos y el interés en crear desde cero

En el libro, además, subyace una derivada de estos resultados: la defensa de la «ciudad de los 15 minutos» como urbanismo de calidad, pues, de algún modo, refleja un modelo que, de desarrollarse con éxito, comportaría la máxima eficiencia.

La ciudad de los 15 minutos, promovida por el urbanista Carlos Moreno en su libro *La revolución de la proximidad: De la ciudad-mundo a la «ciudad de los quince minutos»*, es aquella que aspira a que la población pueda llegar a pie o con medio no motorizado a las seis funciones sociales urbanas esenciales: vivienda, trabajo, compras, educación, salud y ocio. Siguiendo el argumento de *City Science*, es lógico pensar que esa ciudad fractal, autosemejante, coincida con esta ciudad de los 15 minutos en tanto que se busca la optimización del espacio y de los recursos, reduciendo la dependencia de centros económicos, comerciales y de la actividad cotidiana.

Por otro lado, conviene considerar la pregunta sobre si merece la pena transformar las ciudades o bien crearlas desde cero. En los últimos años, existen múltiples experiencias de ciudades fundamentadas en una visión experimental y científica, como por ejemplo Sidewalk Labs, proyecto de Google, o Neom-The Line, en Arabia Saudí. Son casos interesantes, porque, en su diseño, como toda ciudad empezada desde cero, deben calibrar las cualidades que optimizar. Por tanto, de la contribución de Gras y Burke podemos llegar a la conclusión de que empezar desde cero tiene evidentes ventajas, al disponer de herramientas matemáticas, *machine learning* y análisis espacial, para dibujar una ciudad que optimice las cualidades que deseamos para ellas. Sin embargo, no podemos olvidar que, en el caso de los autores la ciudad de los 15 minutos, esas cualidades no siempre pueden conectar con la ciudad como organismo vivo. Las ciudades las habitan personas, y el urbanismo debe responder a sus necesidades. Puede ocurrir que los habitantes decidan no sacar partido de la ciudad de los 15 minutos debido a la falta de interacción social, a un modelo económico que potencia la individualidad o a unos poderes políticos que detesten la vida en lugares públicos. Pero también puede existir un escenario en el cual el urbanismo no acompañe por excesiva rigidez, por ser poco adaptable a cambios y a las necesidades de la sociedad.

Por último, conviene no perder de vista que, si bien las ciudades ya existentes son más rígidas al cambio, también pueden transformarse y crecer con nuevos distritos de innovación. Este escenario permite compatibilizar las ventajas de una ciudad con identidad, arraigo histórico y personalidad a través de su urbanismo y la intervención *ex novo* de áreas de desarrollo económico y con calidad de vida para sus ciudadanos. Es en este escenario, quizá más pragmático, en el que encontraremos un interés creciente por profesionales como Gras y Burke y otros exponentes de la llamada «ciencia de la ciudad».

* * *

Ramon Gras Alomà y Jeremy Burke son urbanistas, investigadores de la Ciencia de las Ciudades en la Universidad de Harvard y cofundadores de Aretian Urban Analytics

and Design, *start-up* de la misma universidad. En la actualidad, compaginan sus trabajos de investigación con ponencias y trabajos de consultorías para ciudades de todo el planeta.

Reseña de **Andreu Orte del Molino**, doctor en Ciencias Políticas y Sociales y técnico superior en la Diputación de Barcelona.

APORTACIONES PARA EL DEBATE SOBRE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Reseñas de las ponencias presentadas en la Jornada «La colaboración público-privada en la prestación de servicios públicos», organizada por la Fundación Democracia y Gobierno Local el 26 de abril de 2024, en Barcelona, con el apoyo de la Diputación de Barcelona.

RETOS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS. LA RECOGIDA DE RESIDUOS

■ **Autor:** José Manuel Fernández Villaverde, economista y licenciado en Derecho, es gerente del Ayuntamiento de Sant Just Desvern (Barcelona).

SÍNTESIS DE LA IDEA

En el contrato de concesión de servicios se transfiere al concesionario el riesgo operacional, lo cual, en los últimos años, en que se han producido desabastecimientos de materiales, incrementos desmesurados de los precios de las materias primas, alzas de los tipos de interés y crecimiento de los salarios, puede afectar a la calidad y la continuidad del servicio. En este contexto, cobran relevancia instituciones como el rescate y el secuestro o la intervención del servicio. También es importante tener presente que la calidad del servicio dependerá de poder instrumentar mecanismos adecuados de control durante la ejecución del contrato.

1. El contrato de concesión de servicios

1.1. Caracterización del contrato de concesión de servicios

Las directivas europeas de cuarta generación en materia de contratación, o directivas de 2014, cristalizaron (con un considerable retraso respecto del plazo máximo de transposición, que finalizaba el 18 de abril de 2016) en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

La LCSP se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 272, de 9 de noviembre de 2017, y entró en vigor, con algunas excepciones puntuales, el día 9 de marzo de 2018. Es una ley larga: 347 artículos, 56 disposiciones adicionales, 6 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 16 disposiciones finales. Seguramente es la de mayor extensión de nuestro ordenamiento jurídico, con excepción de las leyes anuales de presupuestos.

En su exposición de motivos, se detallan los objetivos que la inspiran: en primer lugar, una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar, conseguir una mejor relación calidad-precio. Este segundo propósito, clave en nuestro objeto de estudio, obliga a un tránsito desde los tradicionales objetivos de ejecución presupuestaria y de ahorro inmediato en el precio hacia otros de mayor eficiencia en la aplicación de los fondos públicos.

Una de las principales novedades de las directivas europeas de cuarta generación en materia de contratación fue la adopción, por primera vez, de una directiva dedicada a las concesiones. Sobre esta base, la LCSP formula unas tipologías contractuales por las que los servicios pueden ser objeto de un contrato de servicios o de un contrato de concesión de los mismos, en función, básicamente, de que se produzca una asunción efectiva por parte del contratista de un riesgo operacional.

Efectivamente, el artículo 15 de la LCSP define el contrato de concesión de servicios como:

1. El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho de explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.
2. El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados en el apartado cuarto del artículo anterior.

Y se concreta el riesgo operacional en los términos del artículo 14.4, que establece lo siguiente:

Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado, que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.

1.2. Problemas que plantea el contrato de concesión de servicios

De las notas características del contrato de concesión de servicios reseñadas en el apartado anterior, ya se desprenden algunos de los problemas.

Un primer problema deriva de la complejidad del procedimiento de contratación que diseña la LCSP, a causa de su compleja regulación. Nos encontramos, especialmente en los ayuntamientos medianos y pequeños, con pliegos de condiciones técnicas burocratizados o fotocopiados que definen poco y mal el proceso de provisión del servicio y las herramientas de evaluación de los resultados esperados.

Se constata que existe una falta de experiencia en la negociación y un desconocimiento por parte del sector público acerca de cómo funciona el mercado.

Ante la complejidad del marco normativo, es necesaria una profesionalización del personal municipal responsable de la gestión de la contratación. Resulta indispensable dotarlos de formación y capacitación especializada.

Aun así, el problema principal deriva de la cesión de la posición pública en la asignación de riesgos. El concesionario asume los riesgos asociados con la prestación del servicio, incluyendo los económicos, técnicos y operacionales. La parte de los riesgos transferidos al concesionario lo expone a las incertidumbres del mercado, lo cual puede significar un riesgo de demanda, de suministro, o ambos a la vez. Esto puede ser complicado si no se gestiona adecuadamente, ya que puede afectar a la calidad y continuidad del servicio.

Los acontecimientos vividos en estos últimos años, en que, por factores exógenos (como la pandemia o la guerra de Ucrania), se ha producido un desabastecimiento de materiales, incrementos desmesurados de los precios en general y de las materias primas en particular, alzas de los tipos de interés después de un largo período de tipos bajos (o incluso negativos) y un crecimiento de los salarios, han incrementado notablemente el riesgo operacional.

En este contexto, y refiriéndonos a la prestación de servicios públicos locales mínimos y obligatorios, como por ejemplo el de recogida de residuos, ¿es posible trasladar al concesionario el riesgo operacional? En el plano teórico, sí; pero, en el plano práctico, nadie puede pensar que esta obligación legal sea compatible con una prestación adecuada, regular y continua del servicio. Y, si la

gestión es defectuosa, ya no se garantiza el derecho de los ciudadanos a la recepción del servicio (algo básico y esencia para los servicios mínimos y obligatorios).

El artículo 290 de la LCSP regula la modificación del contrato y el mantenimiento de su equilibrio económico, pero este régimen jurídico no es aplicable al supuesto que comentamos, ya que el apartado 4 de dicho precepto limita el restablecimiento del equilibrio económico del contrato a dos supuestos, que no se dan en este caso: a) modificaciones realizadas por la Administración, o b) actuaciones de la Administración que determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. Fuera de estos casos, únicamente se procederá al restablecimiento del equilibrio económico del contrato cuando se produzcan unas determinadas causas de fuerza mayor, que se concretan en el artículo 239 de la LCSP y que tampoco se dan en el caso que analizamos: incendios, fenómenos naturales de efectos catastróficos o destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

En consecuencia, ante una imposibilidad de prestar el servicio por parte del concesionario por motivos económicos sobrevenidos, las únicas instituciones que contempla la LCSP para garantizar su efectiva prestación son:

I) El rescate del servicio por la Administración (artículo 294.c, LCSP).
Esta causa de resolución del contrato precisa de tres requisitos, que se recogen en dicho precepto:

- a) Que el servicio pase a ser gestionado directamente por la Administración.
- b) La existencia de un interés público.
- c) Que se acredite que dicha gestión directa es más eficaz y eficiente que la concesional.

En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, en sentencia 1097/2023, de 25 de julio de 2023: «No sólo se exige que concurra un interés público, sino que el mismo justifique objetivamente que la Administración rescinda la concesión y vuelva asumir la gestión directa previa acreditación de que dicha forma de gestión resulta para ese caso más eficaz y eficiente que la concesional».

II) El secuestro o la intervención del servicio, si por causas ajenas al concesionario o bien por incumplimiento por parte de éste, se derivase perturbación grave y no reparable por otros medios (artículo 293.1, LCSP).

El secuestro hace referencia a la facultad de la Administración de hacerse cargo, de forma temporal, de la gestión de un servicio público que se presta por un sujeto privado cuando éste sea incapaz de atenderlo con normalidad, para asegurar o restablecer su funcionamiento. Esta prerrogativa es una pieza indispensable del régimen jurídico de los servicios públicos gestionados de forma indirecta.

En cuanto a las consecuencias económicas para el concesionario, el art. 293 de la LCSP contempla lo siguiente:

- a) El concesionario deberá abonar a la Administración los daños y perjuicios que efectivamente le haya ocasionado.
- b) En los supuestos de incumplimiento por parte del concesionario, resultará de aplicación el régimen de penalidades establecidas en el art. 264 de la Ley respecto de la concesión de obras, siempre que resulte compatible con la naturaleza de la concesión de servicios.

2. El control por parte de la Administración de la ejecución del contrato

La calidad del servicio prestado depende directamente del nivel de conocimiento y de la mejora técnica y tecnológica continuada, tanto del propio servicio como de los procesos que han de ejecutarse.

Cuando tratamos de la gestión de servicios públicos por parte de contratistas privados, no podemos ignorar la existencia de fallos del sector privado como consecuencia del comportamiento oportunista de las empresas, más centradas en la obtención de beneficios que en la calidad del servicio.

En este sentido, la regulación de todos los aspectos materiales de la prestación del servicio en el pliego de condiciones técnicas es vital para asegurar que se cumplirán las expectativas mutuas en términos técnicos, económicos y jurídicos. Pero no todo se acaba con la celebración del contrato, sino que, durante su ejecución, la monitorización o seguimiento del desempeño por parte del concesionario es clave para asegurar su cumplimiento y la buena prestación del servicio público.

Si tomamos un caso concreto, referido a uno de los principales servicios públicos locales obligatorios que se presta mayoritariamente en forma de concesión, el servicio de recogida de residuos, nos encontramos con que el control de la calidad del servicio se produce en diversas fases de su ejecución:

- I) En el momento de redactar, por parte del Ayuntamiento, el pliego de condiciones técnicas de la licitación y el Plan de Servicios, que define qué nivel de prestación se pretende conseguir.
- II) En la adjudicación del contrato, a través del Proyecto de Servicios que presenta el contratista ganador de la licitación, donde se concreta la cantidad y tipología de equipos que el concesionario asigna al servicio
- III) Durante la ejecución del contrato, estableciendo mecanismos de inspección, auditoría e informes de seguimiento en relación al nivel de prestación ejecutado, que ha de tomar como referencia el pliego de condiciones técnicas, el Plan de Servicios y el Proyecto de Servicios. De aquí han de derivarse propuestas de mejora en la prestación del servicio, modificaciones del contrato o, incluso, la imposición de penalidades al concesionario.
- IV) También durante la ejecución del contrato deben disponerse de mecanismos para conocer la percepción que tiene la ciudadanía de la prestación del servicio, ya sea mediante encuestas periódicas o la disponibilidad de canales directos (una APP específica, la página web municipal o instancias en el Registro) que permitan dar a conocer incidencias, quejas o propuestas de mejora.

El Ayuntamiento ha de ser capaz de utilizar toda esta información no sólo para controlar y supervisar la prestación del servicio en el momento presente, sino también para mejorar la redacción de los pliegos de condiciones técnicas de las futuras licitaciones.

Lamentablemente la gestión de estas fases de control de la calidad del servicio no siempre puede llevarse a cabo de la forma más eficiente posible, porque aparecen limitaciones tales como:

- Falta de conocimiento financiero, técnico o estratégico por parte de la organización municipal.
- Los mecanismos de control y evaluación están más dirigidos a velar por el escrupuloso cumplimiento del procedimiento y por la justificación financiera que por la mejora en sí de la calidad del servicio.
- La poca consideración que la LCSP otorga al ámbito local, lo que impide que existan mecanismos específicos adaptados a la realidad de los ayuntamientos para garantizar la calidad de la gestión de las concesiones de servicios públicos locales.
- No lograr implementar a tiempo los mecanismos necesarios para el seguimiento del contrato.
- La información proporcionada sobre la ejecución del contrato por el contratista no siempre es fiable y, a veces, sí demasiado ambigua.

- Las penalizaciones económicas o jurídicas no siempre son efectivas, debido a fallos en su diseño o por la dependencia por parte de la Administración del concesionario para la continuidad del servicio.
- La concesión del servicio implica un «monopolio temporal» que dificulta el control, ya que se otorga al concesionario el derecho exclusivo de prestar el servicio durante un período determinado, lo cual puede generar tensiones en cuanto a la competencia y la libre concurrencia, en un sector donde más del 70 % de los municipios prestan el servicio mediante empresas externas.

LA COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO: UN INSTRUMENTO ESENCIAL PARA LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COMPLEJOS

■ **Autor:** Cayetano Prieto Romero, funcionario de carrera, abogado y director del blog *Acento Local*. Ha dirigido el libro, junto con Alfredo Galán, *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Edit. Huygens, 2010, 464 págs.

SÍNTESIS DE LA IDEA

El presente artículo analiza la importancia de los diferentes instrumentos de colaboración del sector público con el sector privado, tanto en la realización de obras y la prestación de servicios como en el ejercicio de funciones públicas, a fin de garantizar la eficacia y eficiencia de la gobernanza. En particular, las entidades privadas colaboradoras de las administraciones públicas ofrecen una interesante alternativa para la mejora de la gestión de los expedientes municipales de concesión de licencias y de control de las declaraciones responsables urbanísticas.

Los complejos retos que las sociedades modernas plantean a sus gobiernos requieren de la utilización de diferentes herramientas que permitan resolverlos de forma eficaz y con el debido respeto al principio de legalidad. Entre dichas herramientas, se encuentran, sin duda, los instrumentos de colaboración con el sector privado, tanto en el ámbito de obras públicas como en la prestación de servicios y en el ejercicio de funciones públicas.

La Asociación Española para el Fomento de la Seguridad de la Información (ISMS Forum) lanzó el pasado viernes 2 de febrero de 2024 una acción que, partiendo del convencimiento de la complejidad del cumplimiento de la legislación en materia de ciberseguridad y privacidad, propone impulsar la colaboración entre los sectores público y privado en estas materias. Así, se trata de desarrollar, en régimen de colaboración, nuevos estudios, guías y eventos que fomenten la seguridad de la información.

Como se suele decir, los problemas complejos requieren de respuestas de la misma naturaleza, y para esto la colaboración entre el sector público y el privado ofrece excelentes posibilidades, aunque hasta la fecha no haya merecido la atención debida por el legislador, con una visión global y general, sino exclusivamente por el legislador sectorial. Ejemplo reciente de ello es la legislación del suelo de las comunidades autónomas, que ofrece instrumentos de colaboración público-privada para que los ayuntamientos puedan dar respuesta a la demanda derivada del ingente número de declaraciones responsables y de solicitudes de licencias urbanísticas, dado que sus servicios administrativos no pueden atenderlas en el plazo establecido para ello. Es decir, hoy en día, tal y como ha sucedido en tiempos anteriores, la Administración Pública no es capaz de atender las crecientes y complejas demandas ciudadanas sin la colaboración de otros sujetos públicos y/o privados.

La colaboración con otros sujetos públicos se articula a través de las relaciones interadministrativas reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Se contemplan diferentes herramientas para ello: convenios, consorcios, fundaciones públicas, comisiones sectoriales, comisiones bilaterales, etc.

En cambio, la colaboración con el sector privado no ha sido objeto de una regulación global y general, sino exclusivamente sectorial, si bien ésta se ha ido incrementado notablemente desde el

inicio de nuestra democracia; es decir, desde que la sociedad exige más y mejores servicios a sus gobiernos.

La necesidad de contar con la colaboración del sector privado en la realización de obras y servicios públicos encuentra su marco normativo principal en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, de acuerdo con la cual todas sus modalidades contractuales –contratos administrativos típicos (obras, concesión de obras, concesión de servicios y suministros) y especiales y los contratos privados– constituyen instrumentos específicos de colaboración del sector privado en la realización del interés general; algo que se concreta, por ejemplo, en la construcción de una autopista, en la edificación y gestión de una residencia para personas mayores, en ofrecer suministros de bienes fungibles o en la prestación de servicios financieros a las Administraciones.

Asimismo, dicha colaboración se ha desarrollado también en el ámbito de las funciones públicas de autoridad; por ejemplo, en el ejercicio del control administrativo previo (licencias) y posterior (declaraciones responsables). Éste es el caso de las que se conocen con la denominación de entidades privadas colaboradoras de las Administraciones públicas (ECAS).

En definitiva, la colaboración del sector público con el privado no es un fenómeno nuevo ni tampoco tiene un carácter excepcional o extraordinario, sino que viene de antiguo y se ha desarrollado en ámbitos tan diferentes como la seguridad y calidad industrial, la inspección técnica de vehículos o el control de las actuaciones urbanísticas. Esta colaboración ha permitido, sin duda, una gestión más eficiente del interés general y, consecuentemente, un reforzamiento de la legitimidad democrática de nuestras administraciones.

Las entidades privadas, colaboradoras de las administraciones públicas (ECAS)

Tradicionalmente, la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas ha encontrado su ámbito de desarrollo en las funciones de carácter reglado, en las que concurren, además, dos características adicionales: (1) una intensa demanda ciudadana, que se materializa en un elevado número de solicitudes a la que las administraciones han de dar una respuesta en un plazo breve; y (2) el contenido técnico de dichas funciones públicas, sometidas, conforme a la evolución y progreso de la sociedad, a un incremento de su complejidad que, a su vez, requiere de personal técnico especializado sujeto a procesos de formación continua.

Estas características entrañan una gran dificultad para que la Administración Pública pueda atender la demanda ciudadana en los breves plazos establecidos por la legislación sectorial correspondiente, habida cuenta de los habituales e importantes atascos en los servicios administrativos, lo que constituye una clara lesión a la buena administración. De aquí la necesidad de que las administraciones públicas desarrollen diferentes procesos de mejora de estos servicios, simplificando los procedimientos aplicables y los requisitos exigibles, sustituyendo los sistemas de control previo mediante licencia por otros de control posterior a través de declaraciones responsables, y desarrollando procesos de colaboración con entidades privadas colaboradoras acreditadas, especializadas y responsables.

Al igual que sucede con la externalización de las obras y los servicios públicos, el régimen de las entidades privadas colaboradoras está presidido por la idea de que dicha colaboración no puede situar al ciudadano en una peor posición en lo que a sus derechos y garantías se refiere, pues están reconocidos por ley. Es decir, lo interesante de este modelo de gestión es que el ciudadano conserva todos sus derechos, y, además, se beneficia de su eficacia, para lo cual resulta esencial un control efectivo de las administraciones sobre sus entidades colaboradoras.

Ejemplos de ello son: el control del medio ambiente, la inspección técnica de vehículos, la inspección técnica de edificios, el control de la calidad y la seguridad industrial o de la prevención de riesgos laborales, etc. También, desde hace poco más de una década, las funciones de verificación, control e inspección urbanísticas, en las que el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid han actuado como abanderados, desarrollando y perfeccionando el modelo de colaboración público-privada establecido en materia de control ambiental.

La Comunidad de Madrid reguló, por primera vez, la colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas en el ámbito urbanístico a través de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009 de 21 de diciembre –Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña–, y, actualmente, mediante la reforma de finales de 2022¹ en su Ley 9/2001 de Suelo, de 17 de julio (artículos 164 a 167 duodecimos).

En el ámbito de las licencias y declaraciones responsables urbanísticas se dan exactamente las circunstancias apuntadas más arriba: intensa demanda ciudadana y contenido técnico de las funciones de control municipal. Así, puede considerarse que detrás de cada expediente de solicitud de licencia urbanística, existe un proyecto de inversión económica y de creación de empleo, y por tanto, conviene agilizar y resolver en los plazos legalmente establecidos conforme a los principios de legalidad y eficacia. De acuerdo con estos principios y el derecho de la buena administración, no son tolerables (en general, y en particular en los momentos de crisis económica) los importantes atrasos que suelen padecer los servicios municipales de gestión. Por ello es tan interesante la colaboración que ofrece el sector privado.

Los requisitos de acreditación, especialización y responsabilidad

La colaboración de sujetos privados en funciones de naturaleza y titularidad de la Administración Pública exige un especial control en todo momento. Dicho de otro modo, las ECAS han de ser siempre entidades acreditadas, especializadas, imparciales y responsables, conceptos que desarrollaremos seguidamente.

Antes, conviene destacar dos ideas relevantes: 1) las ECAS son, con carácter general, personas jurídico-privadas; y 2) actúan con ánimo de lucro, particularidad que la diferencia de las entidades cuya función es la acreditación.

Son entidades acreditadas

La acreditación es la actuación que certifica, mediante la expedición de una resolución expresa, que un sujeto –en nuestro caso, una persona jurídico-privada– cumple con determinados requisitos (los exigidos por la legislación sectorial). Estos requisitos tienen como finalidad garantizar que el sujeto posee la capacidad técnica y financiera necesarias para llevar a cabo la actividad que se le encomienda, así como imparcialidad y objetividad.

Dicha acreditación puede ser concedida por la propia Administración titular de la función cuyo ejercicio se le atribuye, pues es el título jurídico habilitante para su actuación como entidad colaboradora. Otras veces, la acreditación puede ser otorgada por una entidad privada –por ejemplo, la ENAC–, por lo que incluso puede darse el sistema de doble acreditación privada y pública, es decir, la primera emitida por la entidad privada de acreditación (con el objeto de controlar determinados requisitos) y la segunda expedida por la Administración titular de la función pública que

¹ Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

se pretende externalizar (que tiene por objeto el control de los requisitos no incluidos en la acreditación privada).

En el ámbito de la gestión del control administrativo sobre las licencias y las declaraciones responsables urbanísticas, suele ser habitual esto último: un sistema de acreditación privada (realizada por ENAC), seguido de una autorización otorgada por la Administración titular de la función pública. Así, se emitirá, en primer lugar, la acreditación privada a través de la cual se constata el cumplimiento de determinados puntos, y, en segundo lugar, la autorización administrativa, con la finalidad de comprobar el resto de los requisitos exigidos.

En definitiva, el sistema generalmente empleado es el de acreditación, seguida o no de una autorización administrativa.

Son entidades especializadas

Efectivamente, las ECAS son personas jurídicas especializadas en su campo de actuación, a las que se les exige la capacidad técnica necesaria para una correcta realización de sus tareas.

Esta especialización debe existir tanto para el personal (su personal técnico ha de contar con el nivel adecuado de formación técnica), como con respecto de su organización interna (los medios técnicos adecuados para el correcto ejercicio de sus funciones).

El cumplimiento de los requisitos de capacidad técnica, como todos los demás, se somete a evaluación y control en dos momentos diferentes: antes del inicio de la actividad (control inicial), a fin de comprobar que realmente dispone de la capacidad técnica precisa, y en momentos posteriores (controles periódicos), de forma que se pueda controlar que se mantiene dicha capacidad de forma permanente e ininterrumpida.

Son entidades imparciales

De los principios enunciados en el artículo 103 de la Constitución con respecto de la Administración Pública, conviene recordar ahora los de objetividad e imparcialidad, ya que son igualmente aplicables a las ECAS, en la medida que ejercen funciones públicas; es decir, las exigencias de objetividad e imparcialidad que se predicen de la actividad administrativa conforme al texto constitucional deben trasladarse a estos sujetos privados, ya que van a ejercer funciones públicas.

Son entidades responsables

Sin duda, la responsabilidad de las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones públicas es una de las ideas centrales del régimen jurídico de la colaboración público-privada, pues el traslado de las funciones públicas conlleva, paralelamente, la responsabilidad que pueda derivarse de ese ejercicio. Dicho de otro modo, la asunción del ejercicio de las funciones públicas implica, como la otra cara de una misma moneda, la asunción de la responsabilidad derivada.

Como consecuencia de ello, la normativa reguladora de este tipo de colaboración público-privada exige que la ECA constituya una garantía suficiente –normalmente, mediante la suscripción de una póliza de seguros– que cubra los daños y perjuicios que puedan derivarse de su actuación. Además, la cuantía de dicha garantía debe ser suficiente para cubrir el importe de tales daños y perjuicios, sin que constituya un límite a dicha responsabilidad. Esto es: de la parte de los daños que exceda de la suma asegurada responderá la entidad con su propio patrimonio.

Conclusiones

En un mundo complejo como el actual, que plantea innumerables retos a todos los niveles para los gobiernos, se requiere de un sistema de gobernanza capaz de ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas. Antes también, pero de forma más clara en la actualidad, no se puede concebir una gobernanza eficaz y eficiente sin la colaboración del sector privado. Un ejemplo de tantos lo constituye la colaboración de ECAS en el control previo de las solicitudes de licencias y, luego, de las declaraciones urbanísticas, pues de este modo se facilitan los proyectos de inversión y de creación de empleo.

AUTONOMÍA LOCAL Y LIBERTAD DE ELECCIÓN DE LA FORMA DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

■ **Autora:** M.^a Mercè Darnacullea Gardella, profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Girona y miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Los municipios tienen la responsabilidad de garantizar a sus ciudadanos la prestación de servicios públicos de características muy diversas. Algunos de estos servicios pueden ser gestionados en régimen de monopolio o en régimen de libre concurrencia; otros, bien porque han sido objeto de liberalización, bien porque no han sido objeto de reserva, son necesariamente prestados en régimen de libre concurrencia. En cualquiera de los casos, y en función de la mayor o menor confianza de los ciudadanos en lo público o en lo privado, los servicios públicos municipales pueden darse, mediante fórmulas de gestión directa o indirecta, de modo que sea posible la colaboración público-privada, pudiendo favorecer también la colaboración de entidades con o sin ánimo de lucro. Este amplio abanico de opciones se encuentra, sin embargo, orientada y delimitada por las leyes, que impone límites formales y materiales a la facultad de elección que la autonomía local atribuye a los municipios.

Los municipios tienen la responsabilidad de garantizar a sus ciudadanos la prestación de servicios públicos de características muy diversas. Algunos de estos servicios –como el abastecimiento domiciliario o la depuración de aguas, la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos o el transporte público– tienen la consideración de servicios esenciales, están reservados por ley a las entidades locales y pueden ser gestionados en régimen de monopolio o de libre concurrencia. Otros servicios –como los funerarios, el suministro de gas y calefacción o los mataderos, lonjas y mercados centrales– han sido objeto de liberalización y son gestionados en libre concurrencia. Los servicios públicos mencionados tienen un importante contenido económico, susceptible de explotación, y por ello la Unión europea los califica como servicios económicos de interés general. Sin embargo, los municipios también son responsables de otro tipo de servicios que, por su vinculación a la dignidad de las personas, deben orientarse preferentemente a la persecución de valores no económicos, como la solidaridad y la cohesión social: los servicios sociales y asistenciales.

La enorme relevancia que tiene la correcta prestación de los servicios públicos municipales y el conocimiento directo que tienen de ellos los ciudadanos, que son particularmente conscientes de lo que pagan y de lo que reciben por disponer de agua en el grifo, tener las calles limpias, desplazarse, cuidar a sus mayores o enterrar a sus muertos, explica la importante carga ideológica y política que subyace en los debates relativos a sus fórmulas de gestión. A diferencia de lo que sucede con otros debates, los ciudadanos y sus representantes en el Ayuntamiento acostumbra a tener una opinión formada sobre aspectos tales como la «municipalización» o la «privatización» del agua, sobre cómo funciona la empresa que presta el servicio de recogida de basuras o sobre cómo debe ser gestionada la residencia de ancianos.

La mayor o menor confianza de los ciudadanos en lo público o en lo privado, y más concretamente en su Ayuntamiento, en las empresas que operan en el mercado o en las entidades sociales del tercer sector, puede decantar la balanza en favor de la utilización de fórmulas de gestión direc-

ta o indirecta (que permitan la colaboración público-privada). Entre las modalidades de gestión directa, es posible optar entre el propio ente local, por un organismo autónomo local, una entidad pública empresarial local o una sociedad mercantil local con capital social íntegramente público. Entre las modalidades de gestión indirecta, hay fórmulas de carácter contractual sin riesgo operacional para el contratista (contrato de servicios), fórmulas contractuales que supongan un traslado del riesgo operacional (contrato de concesión de servicios) u otras de carácter no contractual (convenio o concierto social, si se trata de servicios a las personas). En cualquiera de las modalidades de colaboración público-privada mencionadas, según como se articulen los contratos, los convenios o los conciertos, también se puede favorecer la colaboración de entidades con o sin ánimo de lucro.

Como puede observarse, son muchas las opciones que están en manos del plenario municipal para orientar políticamente y mejorar la gestión de los servicios públicos municipales. La capacidad de los municipios, en virtud de la potestad de autoorganización inherente a la autonomía local, para decidir el concreto régimen y la forma de gestión de cada uno de los servicios públicos de su responsabilidad, está fuera de toda duda.

Sin embargo, esta facultad de decisión de la autonomía local está orientada y delimitada por el Derecho. La Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación ordinaria imponen una serie de principios de actuación a todas las administraciones públicas: legalidad, objetividad, orientación al interés general, eficacia, eficiencia y transparencia; y también unos requisitos sustantivos y formales para el establecimiento y la modificación del servicio y para la determinación de su régimen y forma de gestión que deben ser respetados.

Con carácter general, los requisitos o límites formales tienen por objeto que la decisión sea adoptada por el órgano administrativo competente, tras la tramitación del adecuado procedimiento administrativo, exponiendo las razones de hecho y de derecho que la justifican. Los límites materiales, que son distintos en función del servicio de que se trate y de la decisión que se adopte, tienen por finalidad, también con carácter general, garantizar que los servicios económicos son prestados en régimen de libre concurrencia y de la forma más sostenible y eficiente posible.

La orientación de los servicios públicos a los criterios de mercado y la eficiencia debe matizarse, sin embargo, en el caso de los servicios sociales. En la gestión de servicios de atención y cuidado domiciliario o en las residencias de ancianos, por ejemplo, la proximidad territorial, la equidad y la solidaridad deberían imponerse a la sostenibilidad, la eficacia o la eficiencia económica.

La mayoría de los servicios públicos municipales, sin embargo, son considerados de interés económico general, de modo que deben prestarse, preferentemente, en régimen de libre concurrencia y de acuerdo con los criterios de sostenibilidad y eficiencia. Ello explica que se establezcan unos procedimientos y unos requisitos de motivación más exigentes, si se pretende gestionar el servicio en régimen de monopolio, o si se pretende utilizar una fórmula de gestión que el legislador considera menos eficiente (como es el caso de la gestión directa empresarial o la gestión indirecta mediante un contrato de servicios).

Teniendo en cuenta todo esto, en lo que sigue se va a realizar un recorrido general por las diversas decisiones que deben adoptar los órganos de gobierno municipal en relación con los servicios de su competencia, analizando en cada caso los límites jurídicos.

En primer lugar, es necesario conocer el punto de partida. Para eso, se debe comprobar, en función del tamaño de cada municipio, si los servicios municipales obligatorios se están prestando correctamente, conforme a la opinión ciudadana, además de en qué régimen y modalidad se hacen. Se entiende por servicios obligatorios para todos los municipios los de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable,

alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. En el caso de que se observe un mal funcionamiento en alguna de las concesiones y se pretenda modificar la forma de gestión hacia una de gestión directa, será necesario esperar a la finalización del contrato o rescatar el servicio de acuerdo con el procedimiento previsto en la legislación contractual.

De hecho, la modificación del régimen y la forma de prestación o el establecimiento de un nuevo servicio público requiere de un acuerdo expreso del pleno del Ayuntamiento, previa tramitación de un expediente, que debe contener, por lo menos, el reglamento del servicio. En concreto, desde la perspectiva formal, sería obligatorio: a) aprobación inicial por el pleno; b) información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; c) resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas, y d) aprobación definitiva por el pleno. Desde una perspectiva material o sustantiva, la implantación de servicios locales debe adoptarse conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Únicamente en el caso de los servicios esenciales reservados por ley a las entidades locales –abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y de transporte público– los municipios pueden decidir si prefieren prestar dichos servicios en régimen de libre concurrencia o de monopolio. En el caso de que se pretenda la libre concurrencia, resultará suficiente la aprobación del respectivo expediente por el pleno; si la opción elegida es el régimen de monopolio, la aprobación del pleno debe ser por mayoría absoluta y es necesario, además, un informe de la autoridad de competencia correspondiente, un dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente y la aprobación de la Comunidad Autónoma. En concreto, los trámites que integran este procedimiento son los siguientes: 1) acuerdo inicial del pleno de la entidad local, en el que se designará también una comisión de estudio compuesta por miembros de la corporación y por personal técnico; 2) redacción de la memoria justificativa de la decisión de prestar el servicio en régimen de monopolio; 3) toma en consideración de la memoria por el pleno de la entidad local; 4) trámite de información pública; 5) aprobación final por el pleno de la entidad local; 6) informe de la autoridad de la competencia; 7) dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente, y 8) aprobación del gobierno autonómico.

Los servicios públicos locales, tanto si se prestan en régimen de monopolio como en libre concurrencia, pueden gestionarse de forma directa –por la propia entidad local, o a través de entidades del sector público, públicas o privadas, vinculadas o dependientes de ésta–, o de forma indirecta, mediante las modalidades contractuales previstas en la legislación vigente. La libertad de decisión de los municipios, aun así, tiene un primer límite muy claro: no pueden prestarse de forma indirecta ni mediante una sociedad mercantil de capital íntegramente público los servicios públicos locales que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales de las entidades locales. Las funciones (inherentes, por ejemplo, en los servicios de policía local) que implican el ejercicio de autoridad están reservadas a los funcionarios públicos.

Desde una perspectiva sustantiva, como se ha avanzado, entre cualquiera de las formas de gestión, directa o indirecta, previstas en la legislación vigente, será el pleno quien escoja la que resulte más sostenible y eficiente. Esta decisión, por tanto, no puede basarse únicamente en sesgos ideológicos, sino que debe estar debidamente motivada e informada por criterios técnicos, que tendrán que estar incorporados en una memoria justificativa. La necesidad de motivación de la elección municipal en función de los criterios de sostenibilidad y eficiencia constituye un mandato de ponderación de las diversas variables económicas orientado a garantizar la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la capacidad futura de actuación de la entidad local.

La elección de algunas de las modalidades de gestión directa o indirecta requiere justificaciones adicionales. En concreto, sólo podrá hacerse uso de las formas de gestión directa empresarial –entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local– cuando quede acreditado mediante una memoria justificativa que resultan más sostenibles y eficientes que las formas de gestión directa administrativa (gestión directa por la propia entidad local o gestión por organismo autónomo local). En este caso se exige, además, una memoria justificativa del asesoramiento recibido y un informe del interventor local, que valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas

En cuanto a las modalidades de gestión indirecta, la legislación somete a un control adicional previo todas las concesiones de servicios que prevean cualquier tipo de limitación del riesgo operacional del contratista, bien porque existan aportaciones públicas o se otorgue alguna medida de apoyo a la financiación del concesionario, bien porque la tarifa de la concesión es asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente. En estos supuestos, se requiere, con carácter previo a la licitación del contrato, un informe preceptivo de la Oficina Nacional de Evaluación, el órgano colegiado –integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación– que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de servicios.

Los municipios, por tanto, en virtud de la autonomía local, pueden decidir en qué régimen y de qué forma quieren gestionar los servicios públicos de cuya prestación son responsables, pero sus decisiones deben ser debidamente motivadas (de acuerdo con criterios económicos o no económicos, en función del tipo de servicio) y adoptadas por el órgano competente, siempre conforme al procedimiento previsto al efecto.

