



Observatori Local

IDEES GLOBALES PER AL GOVERN LOCAL

EXEMPLAR PROMOCIONAL



Observatori Local. Idees Globals per al Govern Local és una publicació d'Observatorio de las Ideas S. L. dirigida especialment al món local.

COORDINACIÓ EDITORIAL

Elena Costas, doctora en Economia i fundadora de KSNET

EQUIP DE RECERCA:

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.

PRESIDENT

Daniel Fernández

PRESIDENT DEL CONSELL EDITORIAL

Isaías Taboas

CIF B65855868

Diputació, 262, 2n1a 08007
Barcelona Tel. 93 494 97 20
www.observatoriodli.com
ISSN: 2339-9562
D. Legal B. 3419-2024



Observatori Local

IDEES GLOBALES PER AL GOVERN LOCAL

| IDEES D'INTERÈS |

ELS BENEFICIS D'INVERTIR EN LES BIBLIOTEQUES PÚBLIQUES

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

ELS PROGRAMES DE SUBVENCIONS PER A COTXES, PODEN MILLORAR LA QUALITAT DE L'AIRE LOCAL?

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

DAP 360º: INNOVACIÓ I COORDINACIÓ EN L'AVALUACIÓ DEL MALTRAC-
TAMENT I LA DESPROTECCIÓ INFANTIL

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

FRONTERES REGIONALS, MOBILITAT TRANSFRONTERERA I INTEGRACIÓ
DE LA XARXA DE TRANSPORTS

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

| LLIBRE DESTACAT |

URBANISME I CIÈNCIA: QUINA TIPOLOGIA DE CIUTAT CONTRIBUEIX MÉS
AL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC I A LA QUALITAT DE VIDA?

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

| COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA |

REPTES EN EL CONTRACTE DE CONCESSIÓ DE SERVEIS. LA RECOLLIDA
DE RESIDUS

Per **José Manuel Fernández Villaverde**.

LA COL·LABORACIÓ ENTRE EL SECTOR PÚBLIC I EL PRIVAT: UN INSTRU-
MENT ESSENCIAL PER A LA RESOLUCIÓ DE PROBLEMES COMPLEXOS

Per **Cayetano Prieto Romero**

AUTONOMIA LOCAL I LLIBERTAT D'ELECCIÓ DE LA FORMA DE PRESTA-
CIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS

Per **M. Mercè Darnaculleta Gardella**



Benvolguts lectors,

Tal com heu pogut llegir al sumari de la revista, en aquest número 48 d'*Observatori Local* presentem una novetat.

Com és habitual des que el maig del 2014 vam publicar el primer número d'aquesta revista, comptem amb quatre ressenyes sobre els millors articles o llibres que hem localitzat a les publicacions més prestigioses a escala mundial, amb la intenció de posar a la vostra disposició les eines necessàries per millorar la gestió local. En aquest número especial, però, ens hem volgut sumar a l'esforç de la Fundació Democràcia i Govern Local per aprofundir en el coneixement dels reptes i les oportunitats que el món local pot trobar en la col·laboració publicoprivada.

Aquesta no serà l'última vegada que dediquem una secció específica de la revista a la col·laboració publicoprivada, ja que la nostra intenció és acompanyar la Fundació en totes les iniciatives que posi en marxa perquè el món local compregui millor, i en totes les seves perspectives, les possibilitats d'aquesta col·laboració.

Esperem que aquests continguts us siguin d'utilitat i que despertin el vostre interès. I, especialment, perquè no, confiem que els gaudiu.

L'editor

ELS BENEFICIS D'INVERTIR EN LES BIBLIOTEQUES PÚBLIQUES

- **Publicació:** «The Returns to Public Library Investment», *American Economic Journal: Economic Policy (forthcoming)*. Disponible a:
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20210300&&from=f>
- **Autors:** **Gregory Gilpin**, professor titular d'Economia a la Universitat Estatal de Montana; **Ezra Karger**, economista del grup de recerca en microeconomia del Banc de la Reserva Federal de Chicago, i **Peter Nencka**, professor assistent del Departament d'Economia a la Universitat de Miami.
- **Síntesi:** **Cristina Blanco Iglesias**, màster en Economia i Finances al Centre d'Estudis Monetaris i Financers, i economista i investigadora de l'Oficina Nacional de Prospectiva i Estratègia.

SÍNTESE DE LA IDEA

Tot i que els governs locals dediquen un gran nombre de recursos a finançar el funcionament de les biblioteques municipals, encara no s'ha estudiat en profunditat què comporta això en l'àmbit local. Utilitzant dades de totes les biblioteques públiques dels Estats Units i dels barris propers, els autors demostren que la inversió de capital en les biblioteques públiques incrementa les visites a aquests centres, fins i tot per part dels infants, així com els préstecs de llibres infantils, una mitjana entre el 5 i el 15% en els anys següents a la inversió. I l'increment en l'ús de la biblioteca també es tradueix en millors resultats en les proves de comprensió lectora.

Es barris han estat identificats com a espais clau en el desenvolupament infantil, ja que són els llocs on creixen els infants, i, per tant, influeixen en el rendiment acadèmic, l'assoliment educatiu i les opcions laborals (Chetty i Hendren, 2018a-b; Chyn, 2018). Tot i que està demostrat que el barri on creixem determina significativament el nostre futur, encara no s'ha determinat la manera més efectiva que les polítiques i institucions locals generin entorns beneficiosos per a la ciutadania. Més enllà de la connexió entre la despesa en escoles públiques i el rendiment dels estudiants, és important entendre les eines de què disposen les administracions locals per afavorir la igualtat d'oportunitats.

En aquest article, els investigadors Gilpin, Karger i Nencka analitzen el que suposa una institució poc estudiada: les biblioteques públiques. En alguns municipis dels Estats Units, les biblioteques són l'únic espai no comercial disponible per als ciutadans i les ciutadanes. Tot i així, i malgrat la seva popularitat i abundància, és difícil conèixer-ne l'impacte, especialment perquè la major part del finançament de les biblioteques públiques està determinat a escala local. Aquesta despesa és relativament estable d'un any a l'altre, cosa que limita la capacitat dels investigadors per aprofitar els canvis locals que puguin generar els pressupostos anuals, i més quan el nombre d'investigacions sobre el tema és limitat. Sense la possibilitat d'estimar la funció de producció de la biblioteca pública, és difícil per als investigadors i responsables polítics entendre com la inversió en les biblioteques públiques pot generar beneficis comunitaris.

Per estimar l'efecte de la inversió de capital en les biblioteques públiques en l'ús infantil i el rendiment en els estudis dels nens i les nenes d'aquests barris, els autors vinculen dades de despesa, ingressos i ús de les biblioteques als resultats dels exàmens educatius al mateix districte (de l'Arxiu de Dades Educatives de Stanford), així com índexs de preus d'habitatges segons el codi

postal (procedents del portal immobiliari Zillow i l'Agència Federal de Finançament d'Habitatge). Amb aquestes dades, examinen un tipus específic de despesa: la inversió de capital en reformes importants i noves construccions de biblioteques. A diferència de les despeses quotidianes, les inversions de capital són irregulars, i això els permet identificar canvis en la inversió en biblioteques públiques.

Gràcies a aquests canvis abruptes en la inversió, els autors estimen els efectes causals de la inversió en capital de la biblioteca a través de models de diferències en diferències dinàmiques. Aquests models quasiexperimentals consisteixen a mesurar l'efecte que té, al llarg del temps, una intervenció sobre un grup de tractament respecte a un grup de comparació en què no hi ha intervenció. Per tal que aquesta estratègia empírica funcioni, els grups de tractament i control han de tenir tendències paral·leles en les variables que s'avaluen abans de la inversió en si. Així, d'acord amb la metodologia d'anàlisi de diferències en diferències, s'avaluen dos efectes diferenciats: d'una banda, l'impacte en l'assistència i l'ús que fan els infants de les biblioteques, i, de l'altra, l'impacte en els resultats de comprensió lectora dels nens i les nenes que viuen a una distància accessible de la biblioteca.

Recursos, assistència i préstecs infantils

En primer lloc, els autors avaluen l'efecte de la inversió en la qualitat dels recursos i l'ús de la biblioteca, i identifiquen que els esdeveniments amb una despesa en capital de la biblioteca superior a 200 dòlars per estudiant incrementen notablement les visites i el préstec de llibres infantils una mitjana entre el 5 i el 15% en els anys següents. Aquesta inversió, a més, incrementa el nombre d'empleats de la biblioteca i la despesa en salaris i les operacions anuals, tant en termes absoluts com per usuari. En altres paraules, la inversió en les biblioteques millora tant la qualitat d'aquestes com l'ús que en fan els infants.

Rendiment acadèmic: comprensió lectora

En segon lloc, els autors estudien si la inversió de capital en les biblioteques afecta el rendiment acadèmic dels infants que viuen a una distància raonable. Els resultats determinen que la inversió en biblioteques millora els resultats de les proves de comprensió lectora en 0,01-0,04 (desviacions estàndard) en els set anys següents a la inversió, amb més efecte entre els cinc i els set anys posteriors. A més, obtenen resultats limitats i contradictoris sobre l'efecte de la inversió en la biblioteca en els resultats de les proves de matemàtiques, en línia amb un major enfocament en la lectura. És important destacar que, tant per a les proves acadèmiques com per a l'assistència i ús de la biblioteca, s'identifiquen canvis bruscos en els resultats en els anys posteriors a la inversió, però no es veuen tendències diferencials prèvies. Aquestes evidències validen, en part, els supòsits necessaris perquè l'estratègia empírica dels autors funcioni adequadament.

Efectes heterogenis

Per acabar, els autors avaluen els efectes heterogenis de la inversió en les biblioteques en funció de les característiques de la comunitat i dels estudiants. Els efectes són més grans en districtes més petits i en aquells amb més despesa educativa per estudiant durant el període de mostra (2010-2017). Aquests resultats suggereixen dues conclusions: que els efectes de l'increment en la inversió en biblioteques són més grans quan aquestes són més rellevants a la comunitat local, i que les biblioteques poden tenir un paper complementari en la despesa educativa. Pel que fa a les

característiques dels estudiants, els autors no troben cap evidència d'efectes diferencials per curs acadèmic o estatus socioeconòmic. Tot i identificar algunes raons per les quals la magnitud de l'efecte de la inversió és menor en els resultats acadèmics dels estudiants racialitzats asiàtics i més gran en estudiants blancs i hispans, no es poden descartar altres efectes significatius per a tots els subgrups.

Els resultats persisteixen davant de canvis en les eleccions de mesura i estratègia d'avaluació dels autors, fins i tot quan tenen en compte la possibilitat que els resultats puguin ser promoguts per la migració selectiva de residents a àrees amb biblioteques públiques noves i/o reformades. Malgrat que no hi ha dades individuals, avaluen la possibilitat que els resultats es puguin explicar per altres característiques locals que varien amb el temps i que es correlacionen amb les expansions de les biblioteques. Estimant el model base amb les característiques locals, la inversió en les biblioteques no prediu canvis en la demografia estudiantil, les característiques dels adults o la despesa en escoles locals, cosa que elimina les possibles preocupacions sobre l'efecte de la immigració en els resultats. Finalment, cal esmentar que els resultats superen dues proves de placebo: les petites inversions de capital no tenen efecte en els resultats de les proves acadèmiques, i les grans inversions de capital de les biblioteques situades prop d'un districte escolar, però fora d'una distància de desplaçament raonable (48-80 km), no tenen impacte en el rendiment dels estudiants.

El cas d'Espanya

A Espanya, com als Estats Units, les biblioteques municipals són competència de l'Administració local, que s'encarrega de la gestió, el manteniment i el finançament. Els resultats de Gilpin, Karger i Nencka suggereixen que una major inversió de capital en les biblioteques públiques, ja sigui millorant els espais disponibles o construint nous llocs, podria augmentar l'ús que en fan els infants. El potencial augment de l'assistència dels infants a la biblioteca i del volum de préstecs de llibres i material infantil es podria traduir en millores en la comprensió lectora dels que visquin a prop d'aquests centres.

Aquesta mesura podria servir per contrarestar el deteriorament dels resultats de comprensió lectora dels nens i les nenes espanyols en les últimes proves PISA (programa internacional per a l'avaluació dels estudiants realitzat per l'OCDE cada tres anys), realitzades el 2022 i publicades a finals del 2023. Segons les darreres dades, els alumnes espanyols de l'últim curs de l'ESO (entre els quinze i els setze anys) han retrocedit tres punts en comprensió lectora en comparació del 2018, fins a situar-se en els 474 (2 punts per sota de la mitjana dels països de l'OCDE i 22 punts per sota dels resultats del 2015). Aquests resultats indiquen que, a Espanya, un de cada quatre adolescents no té un bon nivell de comprensió lectora. Clarament, com demostra aquest estudi, la situació podria millorar a través de l'increment en la inversió de capital de les biblioteques municipals.

ELS PROGRAMES DE SUBVENCIONS PER A COTXES, PODEN MILLORAR LA QUALITAT DE L'AIRE LOCAL?

- **Publicació:** «The Effects of Cash for Clunkers on Local Air Quality», *Journal of Urban Economics*, 138, 103576, 2023. Disponible a:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119023000463>
- **Autors:** **Ines Helm**, professor associat d'Economia a l'LMU (Munic); **Nicolas Koch**, investigador sènior al Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (Alemanya), i **Alexander Rohlf**, també del Mercator Research Institute.
- **Síntesi:** **Stephan Maurer**, professor lector d'Economia a la Universitat d'Edimburg i a la Barcelona School of Management.

SÍNTESE DE LA IDEA

Aquest estudi avalua un programa de subvencions que es va dur a terme a Alemanya l'any 2009 i que atorgava incentius monetaris als propietaris de cotxes per substituir els vehicles més antics per altres de més nous i sostenibles. Els autors conclouen que aquesta política va fer disminuir significativament la concentració de diòxid de nitrogen a l'aire, cosa que demostra que rejuvenir la flota de vehicles en un municipi pot tenir beneficis importants per a la salut dels residents.

La qualitat de l'aire s'ha convertit en un tema fonamental per a les polítiques locals, ja que les ciutats, en un intent de disminuir la contaminació, tracten de reduir el trànsit rodat. Ciutats com Londres i Estocolm, per exemple, han introduït tasses de congestió. A Espanya, per la seva part, Barcelona va crear una «zona de baixes emissions» l'any 2017. Tanmateix, una alternativa per restringir el nombre de vehicles és fer que aquests siguin menys contaminants. I una cosa semblant és el que va oferir Alemanya amb el seu programa del 2009, per mitjà del qual s'oferien importants incentius perquè els ciutadans substituïssin els seus cotxes antics per altres de més nous i sostenibles. Aquesta política és la que han avaluat recentement Ines Helm, Nicolas Koch i Alexander Rohlf.

El 2009, com a part d'una àmplia política per combatre la crisi econòmica, el govern alemany va introduir un programa d'ajuts que ofería una subvenció única de 2.500 euros a qualsevol persona que substituís un cotxe vell per un de nou. El propietari d'un vehicle de com a mínim nou anys d'antiguitat havia de renunciar-hi i comprar-ne un de nou que complís la norma d'emissions Euro 4 (del 2006). L'objectiu era proporcionar un estímul econòmic a la indústria automobilística alemanya i, alhora, promoure el respecte pel medi ambient. El programa va proporcionar fons per a dos milions de vehicles nous i va durar fins al setembre del 2009. Altres països també van implementar programes semblants de «diners per ferralla», però l'alemany va ser, de molt, el més gran pel que fa l'abast. Als Estats Units, per exemple, només va durar dos mesos i tan sols va cobrir 700.000 vehicles.

A partir de les dades administratives de registre de vehicles, Helm, Koch i Rohlf mostren, de primer, que aquesta política va tenir un impacte substancial en el mercat automovilístic: el programa va induir a gairebé un milió de compres de cotxes l'any 2009. Aquest augment va ser particularment pronunciat per a les categories de cotxes més petits. Atès que les subvencions havien de complir la norma de contaminació Euro 4, més estricta que l'anterior, els vehicles en van substituir per d'altres amb pitjors qualificacions ambientals, especialment els de les normes Euro 1 o

Euro 2. A més, els efectes de compra de vehicles van ser permanents: els autors no troben una disminució en les compres de vehicles en finalitzar el programa. Això vol dir que la gent no va anticipar la seva compra, sinó que era conscient del que feia. Aquest mateix patró es pot trobar en un programa que es va dur a terme als Estats Units unes setmanes abans: les compres de cotxes van augmentar durant el programa, tot i que després van disminuir. Cal tenir en compte, però, que la subvenció estatunidenca només va tenir una durada de dos mesos, mentre que l'alemanya va estar vigent durant nou, cosa que possiblement pot explicar aquesta diferència. En general, la política alemanya va ser efectiva per fer que la flota de vehicles fos menys contaminant.

Amb aquestes conclusions, Helm, Koch i Rohlf utilitzen dades geogràfiques detallades d'emissions a tot Alemanya per estimar si les regions que es van beneficiar més del programa de subvencions també van veure una millora en la qualitat de l'aire. Per a això, se centren en dues emissions típiques del trànsit: diòxid de nitrogen (NO_2) i material particulat (PM_{10}). En el cas del diòxid, observen que el programa «diners per ferralla» va reduir les emissions un 7% de mitjana entre els anys 2009 i 2012. Aquest programa també sembla haver reduït les emissions de PM_{10} , però les estimacions per a aquest contaminant són imprecises i no estadísticament significatives.

Les altes concentracions de NO_2 són un risc conegut per a la salut. Estudis anteriors han demostrat i quantificat que els augments en la concentració de NO_2 tenen com a conseqüència una mortalitat més alta. Utilitzant les estimacions de la transmissió de NO_2 a mortalitat en estudis previs i els seus propis resultats, els autors conclouen que aquesta política va evitar prop de 1.500 morts a l'any. Si ens basem en valors d'una vida estadística, això significa que amb la reducció de la mortalitat durant quatre anys aquesta política fàcilment passa una prova de cost-benefici, i això sense ni tan sols plantejar-se la resta de beneficis per a la salut que es puguin adduir. Tant les reduccions de NO_2 com el nombre de morts evitades són més importants en àrees urbanes i en regions amb més densitat de vehicles.

Com podem estar segurs que els efectes que troben Helm, Koch i Rohlf són deguts, realment, a aquest programa polític i no a altres factors que es van donar al mateix temps? En primer lloc, els autors no realitzen, simplement, una comparació entre els anys 2009 i 2008, ja que podrien haver variat moltes altres coses, sinó que comparen els comtats alemanys segons l'estoc de cotxes vells disponibles abans que s'introduís aquesta política. Intuïtivament, un comtat amb molts vehicles antics abans del 2009 es beneficiarà més d'aquesta política que un altre on la majoria dels cotxes eren més nous. Per tant, poden equiparar el canvi en la contaminació en regions amb més «ferralla» amb les que en tenen menys abans i després de la política, de manera que poden separar la resta de canvis que puguin afectar el país. A més a més, obtenen una credibilitat addicional en observar el contaminant diòxid de sofre (SO_2): atès que només el 2% d'aquest contaminant és degut al trànsit, el programa no hauria de tenir efecte en la seva concentració. En conseqüència, Helm, Koch i Rohlf mostren que les ciutats amb més ferralla abans del 2009 no van experimentar un declivi diferencial en els nivells de SO_2 . La reducció d'emissions és present només per a contaminants relacionats amb el trànsit, tal com podíem esperar.

En general, l'estudi de Helm, Koch i Rohlf mostra que les polítiques que incentiven els propietaris de cotxes a comprar vehicles més nous i sostenibles poden millorar significativament la qualitat de l'aire i, per tant, la vida dels residents. Amb tot, els seus resultats també adverteixen que aquestes polítiques poden ser efectives però no necessàriament molt eficients: mentre que el programa alemany va subvencionar dos milions de noves compres de vehicles, els autors evidencien que aquestes només van suposar un milió de compres addicionals. Això vol dir que un milió de propietaris de vehicles van rebre una subvenció per a un cotxe que de totes maneres haurien substituït. Tot i aquesta pèrdua d'eficiència, l'important és que es va augmentar la qualitat de l'aire i es va reduir la mortalitat; especialment, a les ciutats. I, per tant, malgrat tot, augmenta clarament l'alt valor potencial de pensar en noves polítiques per reduir les emissions a les ciutats.

DAP 360°: INNOVACIÓ I COORDINACIÓ EN L'AVALUACIÓ DEL MALTRACTAMENT I LA DESPROTECCIÓ INFANTIL

- **Publicació:** «Diseño e implementación de la herramienta DAP 360° para la evaluación del riesgo y desprotección en la infancia y adolescencia», *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 30(1), p. 53-80. Disponible a: <https://alternativasts.ua.es/article/view/21964>
- **Autors:** **Angela Carbonell**, professora ajudant doctor del Departament de Treball Social; **Sylvia Georgieva**, investigadora en formació del Departament de Psicologia Evolutiva i de l'Educació; **Irene Fernández**, investigadora en formació del Departament de Metodologia de les Ciències del Comportament; **José-Javier Navarro-Pérez**, professor titular de Treball Social; **Paula Samper**, professora titular de Psicologia Bàsica, i **José Manuel Tomás**, catedràtic de Metodologia de les Ciències del Comportament. Tots ells pertanyen a la Universitat de València.
- **Síntesi:** **Carmen Perpiñán Haro**, consultora de polítiques públiques i ajudant de recerca al centre Global Dynamics of Social Policy (CRC 1342) de la Universitat de Bremen.

SÍNTESI DE LA IDEA

La manca d'un marc comú en la detecció i l'avaluació del maltractament en la infància impedeix el desplegament d'actuacions integrals i ajustades des dels serveis d'atenció. Aquest estudi presenta el disseny i la implementació de l'eina diagnòstica DAP 360°. Aquesta eina permet elaborar un diagnòstic complet i sistematitzat de desprotecció en la infància i l'adolescència, el qual inclou tant factors de risc com de protecció, i alhora facilita la coordinació i interoperabilitat en els diferents nivells d'intervenció, serveis i professionals.

El maltractament infantil inclou diversos contextos de desprotecció, com ara el físic, l'emocional o el sexual, així com la desatenció, la negligència o l'explotació de nens, nenes i adolescents (NNA). L'especial vulnerabilitat d'aquestes realitats requereix una resposta unificada, integral i coordinada per part de les institucions. Tanmateix, el context espanyol està marcat per la fragmentació territorial en els criteris de detecció i la manca d'una resposta coordinada entre institucions, serveis i professionals.

En vista d'aquestes deficiències, un equip multidisciplinari de la Universitat de València presenta DAP 360°, una eina integral per avaluar i determinar el nivell de risc i desprotecció en la infància i l'adolescència. DAP 360° (Determinants d'Atenció Primerenca) està dissenyada com a suport del judici més expert i per recollir el màxim d'informació possible, i, gràcies a la seva interoperabilitat, permet el treball conjunt entre diferents professionals.

En aquest article, els creadors de DAP 360° descriuen l'eina i el seu procés de disseny. Mitjançant una metodologia de desenvolupament per escales, han basat la construcció d'aquesta eina en tres etapes:

- una primera fase, en la qual es va proposar una primera bateria d'ítems per al diagnòstic després d'una revisió extensa de la literatura;
- una segona fase, consistent en una anàlisi teòrica per validar el contingut de l'eina inicial a través de grups focals i enquestes a professionals;

- i, per acabar, l'avaluació psicomètrica, que va avaluar el rendiment general de l'instrument aplicant-lo a una mostra de participants amb característiques semblants a la població d'interès en el futur.

Després de la primera etapa, el contingut de les dimensions i els indicadors es va validar a través de *focus group* i enquestes a professionals de la Psicologia, l'Educació i el Treball Social. Cal afegir que aquests professionals formaven part dels serveis socials municipals i dels Equips Específics d'Intervenció amb Infància i Adolència (EEIIA) de la Comunitat Valenciana. Això va permetre reconèixer els indicadors més rellevants i realitzar una escala amb diferents graus d'adequació en l'avaluació del risc. Així doncs, van distingir indicadors òptims, moderats i potencialment prescindibles.

A posteriori, es va portar a terme una segona prova de validació, i aquest cop van incloure un major nombre de serveis i professionals, com ara equips tècnics de la fiscalia de menors o pediatres. El principal objectiu era obtenir una visió multidimensional de la desprotecció infantil.

	Blocs	Nre. d'indicadors associats
Secció I. Factors parentals i del cuidador o cuidadora		
	1. Variables parentals	7
	2. Negligència necessitats físiques	4
	3. Negligència necessitats seguretat	3
	4. Negligència necessitats formatives	2
	5. Negligència necessitats psíquiques	3
	6. Maltractament físic	1
	7. Maltractament emocional	6
	8. Instrumentalització i abandó	4
	9. Abús sexual	10
	10. Maltractament/Risc prenatal	3
	11. Explotació laboral i mendicitat	2
	12. Inhabilitat parental per controlar la conducta del NNA	6
Secció II. Factors associats a l'entorn i factors protectors		
	13. Migració del NNA sense referent adult	9
	14. Entorn	
	Socioeconòmic i familiar	2
	Escolar	4
	Intervenció tecnicopolítica	1
	Administracions	2
	Salut	3
	Maltractament institucional	7
	15. Factors protectors	18

Un aspecte nou de DAP 360° és que facilita tant la identificació de situacions alarmants o incertes com les potencials fortaleces que poden contribuir a millorar les circumstàncies. Dissenyada com una rúbrica d'avaluació de riscos, l'eina DAP 360° proporciona un llenguatge comú entre els professionals i dona suport a la presa de decisions, ja que ofereix un diagnòstic rigorós i complet. L'eina s'estructura en dues seccions principals, que inclouen quinze dimensions amb diferents indicadors de risc i protecció.

En primer lloc, la secció I s'enfoca en factors parentals i del cuidador, avaluant riscos i desprotecció, de manera objectiva, relacionats amb la cura principal. En segon lloc, la secció II se centra en factors ambientals i protectors, i inclou indicadors específics per a la realitat dels infants immigrants no acompanyats.

Les situacions de vulnerabilitat s'avaluen amb quatre opcions de resposta: 1) incapacitat per obtenir informació; 2) evidència que no està passant; 3) senyals que està passant, però no confirmats, i 4) evidència que està passant. La puntuació obtinguda ajuda a determinar, objectivament, si el NNA té risc baix, moderat o alt, fet que pot guiar les accions per protegir-lo.

Una de les grans qüestions que destaca l'article sobre aquesta eina és la seva capacitat per superar la fragmentació. Això ho aconsegueix, principalment, a través de la interoperabilitat del programari creat per a l'eina. DAPware es va dissenyar per facilitar l'accés i avaluació, en temps real, de la situació de risc en diferents serveis de protecció, garantint la protecció de dades. El programari connecta la història biopsicosocial amb un servidor central, i això permet l'actualització automàtica de dades per part dels diferents professionals i la coordinació entre els diversos serveis d'atenció. A més, la interoperabilitat aconsegueix una planificació de la intervenció en temps real, determinant les mesures adequades mentre el cas va evolucionant i el seu reajustament en funció de l'evolució dels indicadors.

En definitiva, tot i que la implementació de DAP360° i el seu programari es troben en una fase preliminar, s'evidencia que és una eina útil i eficaç per a l'avaluació integral i coordinada en la desprotecció infantil. La seva capacitat per integrar els esforços de professionals i entitats durant la intervenció, així com la visió global que ofereix de la desprotecció, la converteixen en una eina amb potencial per ser aplicada més enllà del context de la Comunitat Valenciana.

FRONTERES REGIONALS, MOBILITAT TRANSFRONTERERA I INTEGRACIÓ DE LA XARXA DE TRANSPORTS

- **Publicació:** «Regional Borders, Commuting and Transport Network Integration», *The Review of Economics and Statistics*, 2023, 1-45. Disponible a: https://doi.org/10.1162/rest_a_01350
- **Autor:** Gabriel Loumeau, professor lector d'Economia a la Universitat Vrije d'Amsterdam.
- **Síntesi:** Marta Santamaría, professora lectora d'Economia a la Universitat de Warwick.

SÍNTESE DE LA IDEA

A França, les fronteres entre departaments alteren les decisions de mobilitat i residència dels treballadors, fet que comporta una menor integració dels mercats laborals i un «excés» de residents als municipis amb mercats laborals més grans. La manca d'integració de la xarxa de transports explica aquests efectes: els treballadors transfronterers han de recórrer distàncies més grans de camí cap a la feina, i la densitat de carreteres és menor prop de les fronteres. Una integració perfecta de la xarxa de transports ajudaria a una integració més gran dels mercats laborals i a una pujada mitjana dels ingressos del 6,36%.

A Espanya, 630.000 treballadors travessen cada dia una frontera provincial de camí cap a la feina, i, per fer-ho, depenen de la xarxa de transports. La política de transports a Espanya (com en molts altres països) està a les mans dels diferents governs regionals i municipals, suposadament per assegurar una gestió a la mida de les necessitats locals. No obstant això, aquest repartiment de competències pot donar lloc a una xarxa de transports fragmentada, cosa que pertorba la integració dels mercats laborals i les decisions de mobilitat i residència dels treballadors. Fins a quin punt és un problema, aquesta manca d'integració del transport? Loumeau (2023) investiga empíricament això mateix en el cas de França, el nostre país veí.

França és un bon laboratori, perquè les fronteres departamentals es van dibuixar al seu moment de manera gairebé aleatòria, utilitzant una fórmula geomètrica.¹ En cap cas no es va tenir en compte l'agrupació de mercats laborals, fet que dificultaria una estimació no esbiaixada dels efectes de les fronteres. Així doncs, com pot afectar les decisions laborals o residencials, la fragmentació de la xarxa de transports? Prenem com a exemple les àrees metropolitanes de les grans ciutats, definides com un mercat de treball únic. Aquestes àrees normalment inclouen diversos municipis i departaments. Quan la xarxa de transport no està ben integrada a través de les diferents administracions, molta gent prefereix treballar i viure al mateix municipi per estalviar-se despeses de viatge, i això pot suposar un impediment per a la integració dels mercats laborals i una disminució del nombre de treballadors transfronterers (aquells que viuen i treballen en municipis diferents). Com a conseqüència, una mala integració de la xarxa de transports pot fer augmentar el nombre de residents als municipis amb un mercat laboral més gran, en detriment de municipis més petits.

¹ França està dividida en 101 departaments, que alhora s'agrupen en 13 regions. L'estudi se centra en les fronteres departamentals. Els departaments són comparables, aproximadament, a les províncies espanyoles en grandària i extensió.

Per explorar els efectes de les fronteres en aquestes variables, l'autor fa servir una tècnica empírica anomenada «disseny de regressió discontinua» (RDD, per les seves sigles en anglès). La idea és comparar dues unitats (en aquest cas, dos municipis) en dos costats oposats d'un llindar (en aquest cas, la frontera). En principi, dos municipis situats gairebé al mateix indret, però a banda i banda de la frontera, seran molt semblants en totes les seves característiques: renda, composició demogràfica, geografia, etc. Per tant, una discontinuïtat o un salt en la variable d'interès a banda i banda de la frontera es pot atribuir a l'efecte d'aquesta, ja que són pràcticament idèntics en la resta de variables.

El primer resultat que s'obté amb aquesta estimació és que la frontera disminueix la probabilitat de treballar de manera transfronterera un 26%. És a dir, és molt més comú viatjar a un altre municipi per treballar dins del teu departament. La frontera també afecta les decisions residencials dels treballadors: els municipis propers a la frontera, però a la banda on el mercat laboral és més gran, tenen, de mitjana, un 12,7% més de residents.

Aquests resultats, són la conseqüència d'una manca d'integració en la xarxa de transports? Tot apunta que sí. En primer lloc, l'autor revela que aquests patrons de mobilitat laboral i d'elecció de la residència no es poden explicar per diferències en la provisió de serveis públics a banda i banda de la frontera. En segon lloc, estima que la distància de viatge per carretera canvia de manera discontinua a la frontera (els treballadors han de recórrer més quilòmetres per la manca d'infraestructures). Finalment, documenta que la densitat de carreteres per quilòmetre quadrat és més baixa al voltant de les fronteres departamentals.

Afortunadament, l'estudi demostra que hi ha maneres de disminuir el risc que la xarxa de transports es fragmenti. L'elecció del mateix partit polític en els governs a banda i banda de la frontera hi juga un paper important. A les fronteres d'aquells departaments que han estat alineats políticament, s'evidencia que el més gran no té un excés de residents com a conseqüència d'una xarxa de transports fragmentada; i, a més, té un mercat laboral més integrat (amb més treballadors transfronterers). En definitiva, la cooperació entre governs podria ser la clau.

Les polítiques de transport, per la seva naturalesa espacial, acostumen a estar compartides entre diferents nivells de governs. De vegades, aquest repartiment de competències porta a ineficiències. Quant perdem per la manca de coordinació? L'autor fa servir un model quantitatiu espacial per calcular el benefici d'una xarxa de transports completament unificada (eliminant en el model l'efecte negatiu de la frontera). Els possibles beneficis són grans. Augmentarien els treballadors transfronterers, de manera que les grans ciutats conservarien els seus treballadors, tot i que perdrien residents en favor dels municipis propers més petits. Com a conseqüència d'aquesta reorganització espacial, s'estima que els ingressos dels treballadors augmentarien, de mitjana, un 6,36%. En resum, els departaments propers a París gaudirien dels majors guanys. I amb això podem estimar, clarament, els possibles beneficis de reduir la fragmentació de la xarxa de transports domèstica.

URBANISME I CIÈNCIA: QUINA TIPOLOGIA DE CIUTAT CONTRIBUEIX MÉS AL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC I A LA QUALITAT DE VIDA?

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

Per **Andreu del Orte**.

L'urbanisme no és aliè a la connexió amb el Big Data, les matemàtiques o la Intel·ligència Artificial. La denominada «ciència de les ciutats» reivindica un paper en l'urbanisme contemporani a l'altura de disciplines com ara l'arquitectura, l'enginyeria civil, la sociologia o l'antropologia.

Ramon Gras i Jeremy Burke, al seu llibre *City Science: Performance Follows Form*, critiquen l'evolució de l'urbanisme al segle xx i proposen la conjugació de forma, funció i bellesa mitjançant l'ús de models matemàtics i un marc analític de les ciutats. En definitiva, intenten respondre a una pregunta clau: Quina configuració urbanística contribueix més al desenvolupament econòmic, a la millora de la qualitat de vida i a la igualtat? I, com a conclusió principal, troben la necessitat de reivindicar l'anomenada «ciutat dels 15 minuts» com un paradigma de referència contemporani.

L'urbanisme és una disciplina que inclou tant el disseny urbà, l'arquitectura o l'enginyeria civil com la sociologia i l'antropologia. Al capdavant, l'urbanisme condiciona molts aspectes de les nostres vides, com ara la proximitat a comunicacions, el desenvolupament econòmic i social o la qualitat dels nostres espais públics.

Dins de l'urbanisme, sorgeix la City Science o «ciència de les ciutats», una subdisciplina que tracta les ciutats com a sistemes complexos, l'objectiu de la qual és estudiar les ciutats mitjançant models matemàtics i anàlisi territorial. Si bé es tracta d'una subdisciplina emergent, els seus antecedents es remunten al segle XIX; concretament, a Louis Durand i Ildefons Cerdà, que van definir els principis d'un urbanisme racional adaptat al clima, a la geografia i a les necessitats socials. La influència de *Précis des leçons d'architecture*, de Durand, es va reflectir en la reforma de París que va portar a terme el baró Haussmann a la segona meitat del segle XIX. Cerdà, per la seva banda, va fer la seva principal aportació pràctica amb l'Eixample de Barcelona, que encara avui és un referent urbanístic els principis del qual segueixen vigents i són fortament reivindicats en debats sobre transformació urbana.

Ramon Gras i Jeremy Burke es mostren molt crítics amb l'evolució de l'urbanisme al segle XX. Al seu entendre, aquest urbanisme va ser, llevat d'honroses excepcions, de baixa qualitat, ja que es va menysprear la forma, simplificant-la (evocant Mondrian i Malèvitx), la funció i la bellesa. La reivindicació dels autors és que ha de ser possible conjuguar la forma, la funció i la bellesa amb un urbanisme més racional i de més qualitat.

Tot i això, en els darrers vint-i-cinc o trenta anys, segons Gras, s'ha aconseguit avançar una mica tant en l'acadèmic com en l'urbanisme aplicat. El seu plantejament evoluciona a partir d'una línia de treball iniciada per un programa de recerca de l'Institut de

Santa Fe (Estats Units), en el qual professionals com Geoffrey West, Luis Bettencort o José Lobo van donar prestigi i van recuperar la intenció de transformar l'urbanisme en una ciència i un art.

Aquesta línia de treball és eminentment científica i parteix de l'aproximació a les ciutats com a sistemes complexos. Cerquen respondre a reptes com ara el creixement demogràfic i l'economia del coneixement, la segregació social, la mobilitat o la qualitat de vida. West i els seus condeixebles van proposar que, per superar aquests reptes, les ciutats havien d'innovar constantment i adaptar-se a les noves circumstàncies, aprofitant el potencial creatiu i social. I les seves aportacions han tingut una gran influència en la nova ciència de les ciutats, que cerca comprendre i dissenyar millor les urbs del futur. I és aquí on encaixa aquest *City Science: Performance Follows Form*, ja que ofereix nous instruments i resultats actualitzats.

Segons Gras i Burke, la ciència de les ciutats suposa un actor que pot contribuir al disseny de noves ciutats, districtes d'innovació o, simplement, transformacions urbanes. En aquest sentit, matisen les investigacions de l'Institut de Santa Fe (Arizona), reduint el pes que té el creixement de població i de les àrees urbanes en la prosperitat de les ciutats, i posant el focus en aspectes qualitius de la morfologia i l'urbanisme predominant. L'important no és quant es creix, sinó com es creix.

Les ciutats com a sistemes complexos i amb dinàmiques històriques

Gras i Burke, al seu llibre i a través de la seva *start-up* Aretian, proposen una aproximació a l'urbanisme i a l'anàlisi territorial per mitjà de models matemàtics. Com ja hem dit, el seu objectiu principal és respondre a la pregunta següent: Quina configuració urbanística contribueix més al desenvolupament econòmic, a la millora de la qualitat de vida i a la igualtat?

La premissa fonamental és analitzar territoris que funcionen com a xarxes interconnectades. Per aconseguir-ho, combinen mètodes deductius i inductius, fet que suposa una avaluació multifactorial i sistèmica (considerant la ciutat com una xarxa) del rendiment urbà en funció de la morfologia de cada ciutat.

El nucli de l'anàlisi es basa en deu tipologies de morfologia urbana, i cadascuna representa diverses ciutats. A més, classifiquen cent realitats urbanes de referència internacional segons els atributs inherents a aquestes deu tipologies:

- Bruges i cascos antics en la tipologia de ciutat petita.
- El París de Haussmann o Milà en la ciutat radial.
- Chicago o Nova York en la ciutat reticular.
- Las Vegas en la ciutat lineal.
- Manchester en la ciutat orgànica.
- Hong Kong en la ciutat atomitzada.
- Roma en la ciutat monumental.
- Ciutats dormitori en la modalitat ciutat jardí.
- Arlington o Barcelona en la ciutat fractal.
- Marsella i Ciutat de Mèxic en la ciutat de tipus aleatòria.

No obstant això, és important considerar que la trajectòria històrica de cada urbs i la seva evolució poden donar lloc a la coexistència de múltiples formes dins d'una mateixa ciutat. Per tant, les cent àrees metropolitanes analitzades són examinables tant internament (per les seves diferències) com en contrast amb altres de característiques similars o diferents.

El llibre, que es presenta amb una maquetació i edició d'alta qualitat, resulta interessant tant per a investigadors de les ciutats com per a les persones que estiguin interessades en el seu desenvolupament i disseny. A més, també es pot consultar l'atles de les ciutats, on s'ofereix un resum sobre l'evolució i les principals característiques de les cent àrees urbanes analitzades. Aquest apartat del llibre és especialment agradable, ja que combina aspectes descriptius i analítics amb imatges i informació a nivell micro.

Quina configuració urbanística contribueix més al desenvolupament econòmic, a la millora de la qualitat de vida i a la igualtat?

Per explorar com la morfologia urbana influeix en el desenvolupament econòmic, la qualitat de vida i la igualtat, els autors recopilen una sèrie d'indicadors. Una vegada georepresentats i associats a cadascun dels cent sistemes urbans estudiats, aquests indicadors permeten abordar diverses qüestions sobre la relació entre la morfologia, el desenvolupament, la innovació i la qualitat de vida a les ciutats.

Es busquen respostes per a tres preguntes específiques:

- Quina relació hi ha entre el disseny de les ciutats i el rendiment urbà?
- Com podem millorar la qualitat de vida i l'accés als serveis?
- Com podem fomentar una economia del coneixement en creixement?

Per a això, els autors proposen una anàlisi de les ciutats com a sistemes complexos interconnectats. En aquest context, l'estudi dirigit per Gras combina dues perspectives complementàries de la ciutat. D'una banda, s'han d'examinar les ciutats a través de variables de resultat, diferenciades segons el «sistema de talent» (basat en les persones i el seu capital humà), el «sistema d'indústries» (la capacitat per generar patents i innovació) i el «sistema de disseny urbà» (accés a serveis i infraestructures bàsiques). De l'altra, cal analitzar la ciutat en la seva forma física, ja que hi ha diverses tipologies urbanístiques, que es manifesten en la manera en què s'estructuren els carrers, els edificis, la jerarquia del sistema i la fractalitat.

Gras i Burke radiografien i mapen un centenar de ciutats en funció de les diferents dimensions a partir de models matemàtics i d'IA, i aconsegueixen com a resultat un mapa comparable tant dins de les ciutats com entre si. Gràcies a aquest estudi i al contrast amb les deu tipologies de disseny urbà, conclouen quins són els avantatges i inconvenients de cada tipologia de ciutat a partir d'una sèrie d'índexs que sintetitzen les diverses dimensions analitzades. Per exemple, les ciutats radials de París, Milà i Shanghai tenen avantatges al centre, però hi ha una tendència de reducció d'aquests avantatges a la perifèria. Per la seva part, els sistemes reticulars, com el de Manhattan o San Francisco, tenen avantatges en l'accés al transport i altres serveis, però tampoc no optimitzen els resultats en diversos indicadors.

En definitiva, la conclusió principal és que el sistema que a nivell estructural combina l'accés igualitari i la facilitat d'accés dels serveis i la concentració d'usos és el model fractal, també anomenat autosemblant. Aquest model, com el de l'Eixample de Barcelona, planteja una jerarquia d'àrees semblants entre si; és a dir, no hi ha un espai que faci les funcions de centre de la trama urbana i els carrers, sinó que la ciutat en conjunt cerca aplicar les propietats i proporcions matemàtiques de les fractals per buscar eficiència en el seu funcionament. Ara bé, cal ser conscients que Barcelona únicament concentra un 45% del seu territori en aquest model fractal. Per tant, si bé aquest urbanisme promogut per Cerdà al segle XIX és un model desitjable, no hi ha una ciutat 100% òptima en la seva configuració urbana.

Reflexions de futur: la ciutat dels 15 minuts i l'interès a crear des de zero

Al llibre, a més, hi ha subjacent una derivada d'aquests resultats: la defensa de la ciutat dels 15 minuts com a urbanisme de qualitat, ja que, d'alguna manera, reflecteix un model que, si es desenvolupés amb èxit, comportaria la màxima eficiència en els resultats d'eficiència urbanística.

La ciutat dels 15 minuts, promoguda per l'urbanista Carlos Moreno al llibre *La revolución de la proximidad: De la ciudad-mundo a la «ciudad de los quince minutos»*, és aquella que aspira que la població pugui arribar a peu o amb un mitjà no motoritzat a les sis funcions socials urbanes essencials: habitatge, feina, compres, educació, salut i lleure. Seguint l'argument de *City Science*, és lògic pensar que aquesta ciutat fractal, autosemblant, coincideixi amb la ciutat dels 15 minuts, en la mesura que es busca l'optimització de l'espai i dels recursos, reduint la dependència de centres econòmics, comercials i de l'activitat quotidiana.

D'altra banda, convé considerar la pregunta sobre si val la pena transformar les ciutats o si és millor crear-les des de zero. En els darrers anys, hi ha moltes experiències de ciutats fonamentades en una visió experimental i científica, com ara Sidewalk Labs, projecte de Google, o Neom-The Line, a l'Aràbia Saudita. Són casos interessants, perquè, en el seu disseny, com tota ciutat començada des de zero, cal calibrar les qualitats per optimitzar. Per tant, de la contribució de Gras i Burke podem arribar a la conclusió que començar des de zero té avantatges evidents, en disposar d'eines matemàtiques, *machine learning* i anàlisi espacial, per dibuixar una ciutat que optimitzi les qualitats que volem que tingui. Amb tot, no podem oblidar que, en el cas dels autors de la ciutat dels 15 minuts, aquestes qualitats no sempre poden connectar amb la ciutat com a organisme viu. Les ciutats les habiten persones, i l'urbanisme ha de respondre a les seves necessitats. Pot passar que els habitants decideixin no treure profit de la ciutat dels 15 minuts a causa de la manca d'interacció social, un model econòmic que potencia la individualitat o uns poders polítics que detestin la vida en llocs públics. També pot existir, però, un escenari en què l'urbanisme no acompanyi per rigidesa excessiva, perquè és poc adaptable als canvis i a les necessitats de la societat.

Per acabar, cal no perdre de vista que, si bé les ciutats ja existents són més rígides al canvi, també poden transformar-se i créixer amb nous districtes d'innovació. Aquest escenari permet compatibilitzar els avantatges d'una ciutat amb identitat, arrelament històric i personalitat a través del seu urbanisme i la intervenció *ex novo* d'àrees de desenvolupament econòmic i amb qualitat de vida per a la seva ciutadania. És en aquest escenari, potser més pragmàtic, on trobarem un interès creixent per professionals com Gras i Burke, i altres exponents de l'anomenada «ciència de la ciutat».

* * *

Ramon Gras Alomà i Jeremy Burke són urbanistes, investigadors de la Ciència de les Ciutats a la Universitat de Harvard i cofundadors d'Aretian Urban Analytics and Design, *start-up* de la mateixa universitat. Actualment, compaginen el seu treball de recerca amb ponències i treballs de consultoria per a ciutats de tot el planeta.

Ressenya d'**Andreu Orte del Molino**, doctor en Ciències Polítiques i Socials, i tècnic superior de la Diputació de Barcelona.

**APORTACIONES PER AL DEBAT SOBRE
LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA**

Ressenyes de les ponències presentades a la Jornada
«La col·laboració publicoprivada en la prestació de serveis
públics», organitzada per la Fundació Democràcia i Govern Local,
el 26 d'abril de 2024, a Barcelona, amb el suport
de la Diputació de Barcelona

REPTES EN EL CONTRACTE DE CONCESSIÓ DE SERVEIS. LA RECOLLIDA DE RESIDUS

■ **Autor:** José Manuel Fernández Villaverde, economista i llicenciat en Dret, és gerent de l'Ajuntament de Sant Just Desvern (Barcelona).

SÍNTESI DE LA IDEA

En el contracte de concessió de serveis es transfereix al concessionari el risc operacional, la qual cosa, en els darrers anys, en què s'han produït desproveïments de materials, increments desmesurats dels preus de les matèries primeres, alces dels tipus d'interès i creixement dels salaris, pot afectar la qualitat i continuïtat del servei. En aquest context, prenen rellevància institucions com ara el rescat i el segrest o la intervenció del servei. També és important tenir present que la qualitat del servei dependrà de poder instrumentar mecanismes de control adequats durant l'execució del contracte.

1. El contracte de concessió de serveis

1.1. Caracterització del contracte de concessió de serveis

Les directives europees de quarta generació en matèria de contractació, o directives del 2014, van cristal·litzar (amb un retard considerable respecte al termini màxim de transposició, que finalitzava el 18 d'abril de 2016) en la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (d'ara endavant, LCSP).

La LCSP es va publicar al Butlletí Oficial de l'Estat núm. 272, de 9 de novembre de 2017, i va entrar en vigor, amb algunes excepcions puntuals, el 9 de març de 2018. És una llei llarga: 347 articles, 56 disposicions addicionals, 6 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria i 16 disposicions finals. Segurament, és la més extensa del nostre ordenament jurídic, a excepció de les lleis anuals de pressupostos.

En l'exposició de motius, es detallen els objectius que la inspiren: en primer lloc, més transparència en la contractació pública, i, en segon lloc, aconseguir una millor relació qualitat-preu. Aquest segon propòsit, clau en el nostre objecte d'estudi, obliga a un trànsit des dels tradicionals objectius d'execució pressupostària i d'estalvi immediat en el preu cap a d'altres de més eficiència en l'aplicació dels fons públics.

Una de les principals novetats de les directives europees de quarta generació en matèria de contractació va ser l'adopció, per primera vegada, d'una directiva dedicada a les concessions. Sobre aquesta base, la LCSP formula unes tipologies contractuals, pel que fa als serveis, per les quals poden ser objecte d'un contracte de serveis o d'un contracte de concessió de serveis, en funció, bàsicament, que es produeixi una assumpció efectiva, per part del contractista, d'un risc operacional.

Efectivament, l'article 15 de la LCSP defineix el contracte de concessió de serveis com a:

1. El contracte de concessió de serveis és aquell pel qual un o diversos poders adjudicadors encomanen a títol onerós a una o diverses persones, naturals o jurídiques, la gestió d'un servei que és de la seva titularitat o competència, i la seva contrapartida es constitueix pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o bé per aquest dret acompanyat del de percebre un preu.

2. El dret d'exploració dels serveis implicarà la transferència al concessionari del risc operacional, en els termes assenyalats a l'apartat quart de l'article anterior.

I es concreta el risc operacional en els termes de l'article 14.4, que estableix el següent:

Es considerarà que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estigui garantit que, en condicions normals de funcionament, ell mateix pugui recuperar les inversions realitzades ni cobrir els costos en què ha incorregut com a conseqüència de l'exploració de les obres o els serveis que siguin objecte de la concessió. La part dels riscos transferits al concessionari ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incorri el concessionari no és merament nominal o insignificant.

1.2. Problemes que planteja el contracte de concessió de serveis

De les notes característiques del contracte de concessió de serveis ressenyades a l'apartat anterior, ja se'n desprenen alguns dels problemes.

Un primer problema deriva de la complexitat del procediment de contractació que dissenya la LCSP, a causa de la seva complexa regulació. Ens trobem, especialment als ajuntaments mitjans i petits, amb plecs de condicions tècniques burocratitzats o fotocopiats que defineixen poc i malament el procés de provisió del servei i les eines d'avaluació dels resultats esperats.

Es constata que hi ha una manca d'experiència en la negociació dels ens públics i un desconeixement per part del sector públic sobre com funciona el mercat.

Davant la complexitat del marc normatiu, cal una professionalització del personal municipal responsable de la gestió de la contractació, de manera que resulta indispensable dotar-lo de formació i capacitació especialitzada.

Tanmateix, el problema principal deriva de la cessió de la posició pública en l'assignació de riscos. El concessionari assumeix els riscos associats amb la prestació del servei, incloent-hi els econòmics, tècnics i operacionals. La part dels riscos transferits al concessionari l'exposa a les incerteses del mercat, fet que pot significar un risc de demanda, de subministrament, o tots dos alhora. Això pot ser complicat si no es gestiona adequadament, ja que pot afectar la qualitat i continuïtat del servei.

Els esdeveniments viscuts en aquests darrers anys, en què, a causa de factors exògens (com ara la pandèmia o la guerra d'Ucraïna), s'han produït desproveïments de materials, increments desmesurats dels preus en general i de les matèries primeres en particular, alces dels tipus d'interès després d'un llarg període de tipus baixos (o fins i tot negatius) i creixement dels salaris, han incrementat notablement el risc operacional.

En aquest context, i referint-nos a la prestació de serveis públics locals mínims i obligatoris, com ara la recollida de residus, és possible traslladar al concessionari el risc operacional? A nivell teòric, sí; però, a nivell pràctic, ningú no pot pensar que aquesta obligació legal sigui compatible amb una prestació adequada, regular i contínua del servei. I, si la gestió és defectuosa, ja no es garanteix el dret de la ciutadania a la recepció del servei (quelcom bàsic i essencial per als serveis mínims i obligatoris).

L'article 290 de la LCSP regula la modificació del contracte i el manteniment del seu equilibri econòmic, però aquest règim jurídic no és aplicable al supòsit que comentem, ja que l'apartat 4 del precepte esmentat limita el restabliment de l'equilibri econòmic del contracte a dos supòsits, que no es donen en aquest cas: a) modificacions realitzades per l'Administració, o b) actuacions de l'Administració que determinin, de manera directa, la ruptura substancial de l'economia del

contracte. Fora d'aquests casos, únicament procedirà el restabliment de l'equilibri econòmic del contracte quan es produeixin unes determinades causes de força major, que es concreten a l'article 239 de la LCSP i que tampoc no es donen en el cas que analitzem: incendis, fenòmens naturals d'efectes catastròfics, o destrosses ocasionades violentament en temps de guerra, robatoris tumultuosos o alteracions greus de l'ordre públic.

En conseqüència, davant d'una impossibilitat de prestar el servei per part del concessionari per motius econòmics sobrevinguts, les úniques institucions que preveu la LCSP per garantir-ne la prestació efectiva són:

I) El rescat del servei per part de l'Administració [article 294,c), LCSP].

Aquesta causa de resolució del contracte necessita tres requisits, que es recullen en aquest precepte:

a) Que el servei sigui gestionat directament per l'Administració.

b) L'existència d'un interès públic.

c) Que s'acrediti que aquesta gestió directa és més eficaç i eficient que la concessional.

En aquest sentit, s'ha pronunciat el Tribunal Suprem (sentència 1097/2023, de 25 de juliol de 2023): «No tan sols s'exigeix que concorri un interès públic, sinó que aquest justifiqui objectivament que l'Administració rescindeixi la concessió i assumeixi de nou la gestió directa, amb l'acreditació prèvia que aquesta forma de gestió resulta, per a aquest cas, més eficaç i eficient que la concessional».

II) El segrest o la intervenció del servei, si per causes alienes al concessionari o bé per l'incompliment per part d'aquest es derivés perturbació greu i no reparable per altres mitjans (article 293.1, LCSP).

El segrest fa referència a la facultat de l'Administració de fer-se càrrec, de manera temporal, de la gestió d'un servei públic que presta un subjecte privat quan aquest sigui incapaç d'atendre'l amb normalitat, a fi d'assegurar-ne o restablir-ne el funcionament. Aquesta prerrogativa és una peça indispensable del règim jurídic dels serveis públics gestionats de manera indirecta.

Pel que fa a les conseqüències econòmiques per al concessionari, l'art. 293 de la LCSP disposa el següent:

a) El concessionari haurà d'abonar a l'Administració els danys i els perjudicis que efectivament li hagi ocasionat.

b) En els supòsits d'incompliment per part del concessionari resultarà d'aplicació el règim de penalties establertes a l'article 264 de la Llei respecte a la concessió d'obres, sempre que resulti compatible amb la naturalesa de la concessió de serveis.

2. El control per part de l'Administració de l'execució del contracte

La qualitat del servei prestat depèn directament del nivell de coneixement i de la millora tècnica i tecnològica continuada, tant del mateix servei com dels processos que s'han d'executar.

Quan tractem de la gestió de serveis públics per part de contractistes privats, no podem ignorar l'existència de fallades del sector privat com a conseqüència del comportament oportunista de les empreses, més centrades en l'obtenció de beneficis que en la qualitat del servei.

En aquest sentit, la regulació de tots els aspectes materials de la prestació del servei al plec de condicions tècniques és vital per assegurar que es compliran les expectatives mútues en termes tècnics, econòmics i jurídics. Però no tot s'acaba amb la celebració del contracte, sinó que, durant

la seva execució, el monitoratge o seguiment del rendiment per part del concessionari és clau per assegurar el compliment del contracte i la bona prestació del servei públic.

Si prenem un cas concret, referit a un dels principals serveis públics locals obligatoris que majoritàriament es presta en forma de concessió, el servei de recollida de residus, trobem que el control de la qualitat del servei es produeix en diverses fases de la seva execució:

- I) A l'hora de redactar, per part de l'Ajuntament, el plec de condicions tècniques de la licitació i el Pla de Serveis, que defineix quin nivell de prestació es pretén aconseguir.
- II) En l'adjudicació del contracte, a través del Projecte de Serveis que presenta el contractista guanyador de la licitació, en què es concreta la quantitat i tipologia d'equips que el concessionari assigna al servei.
- III) Durant l'execució del contracte, establint mecanismes d'inspecció, auditoria i informes de seguiment en relació amb el nivell de prestació executat, que ha de prendre com a referència el plec de condicions tècniques, el Pla de Serveis i el Projecte de Serveis. D'aquí s'han de derivar propostes de millora en la prestació del servei, modificacions del contracte o, fins i tot, la imposició de penalitats al concessionari.
- IV) Durant l'execució del contracte, també cal disposar de mecanismes per conèixer la percepció que té la ciutadania de la prestació del servei, ja sigui mitjançant enquestes periòdiques o canals directes (una app específica, la pàgina web municipal o instàncies al Registre) que permetin donar a conèixer incidències, queixes o propostes de millora.

L'Ajuntament ha de ser capaç d'utilitzar tota aquesta informació no tan sols per controlar i supervisar la prestació del servei en el moment present, sinó també per millorar la redacció dels plecs de condicions tècniques de les futures licitacions.

Lamentablement, la gestió d'aquestes fases de control de la qualitat del servei no sempre es pot portar a terme de la manera més eficient possible, perquè apareixen limitacions com ara:

- Manca de coneixement financer, tècnic o estratègic per part de l'organització municipal.
- Els mecanismes de control i avaluació estan més adreçats a vetllar per l'escrupolós compliment del procediment i per la justificació financera que no pas per la millora en si de la qualitat del servei.
- La poca consideració que la LCSP atorga a l'àmbit local, fet que impedeix que hi hagi mecanismes específics adaptats a la realitat dels ajuntaments per garantir la qualitat de la gestió de les concessions de serveis públics locals.
- No aconseguir implementar a temps els mecanismes necessaris per al seguiment del contracte.
- La informació proporcionada sobre l'execució del contracte pel contractista no sempre és fiable, i, de vegades, és massa ambigua.
- Les penalitzacions econòmiques o jurídiques no sempre són efectives, a causa de fallades en el disseny o per la dependència per part de l'Administració del concessionari per a la continuïtat del servei.
- La concessió del servei implica un «monopoli temporal» que dificulta el control, ja que s'atorga al concessionari el dret exclusiu de prestar el servei durant un període determinat, cosa que pot generar tensions quant a la competència i la lliure concurrència en un sector on més del 70% dels municipis presten el servei mitjançant empreses externes.

LA COL·LABORACIÓ ENTRE EL SECTOR PÚBLIC I EL PRIVAT: UN INSTRUMENT ESSENCIAL PER A LA RESOLUCIÓ DE PROBLEMES COMPLEXOS

■ **Autor: Cayetano Prieto Romero**, funcionari de carrera i advocat, i director del blog *Acento Local*. Juntament amb Alfredo Galán, ha dirigit el llibre *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010, 464 p.

SÍNTESI DE LA IDEA

Aquest article analitza la importància dels diferents instruments de col·laboració del sector públic amb el sector privat, tant en la realització d'obres i la prestació de serveis com en l'exercici de funcions públiques, a fi de garantir l'eficàcia i eficiència de la governança. Concretament, les entitats privades col·laboradores de les administracions públiques ofereixen una alternativa interessant per a la millora de la gestió dels expedients municipals de concessió de llicències i de control de les declaracions responsables urbanístiques.

Es reptes complexos que les societats modernes plantegen als seus governs requereixen la utilització de diferents eines que permetin resoldre'ls de manera eficaç i amb el respecte degut al principi de legalitat. Entre aquestes eines, es troben, sens dubte, els instruments de col·laboració amb el sector privat, tant en l'àmbit d'obres públiques com en la prestació de serveis i en l'exercici de funcions públiques.

L'Associació Espanyola per al Foment de la Seguretat de la Informació (ISMS Forum) va llançar, el passat divendres 2 de febrer, una acció que, partint del convenciment de la complexitat del compliment de la legislació en matèria de ciberseguretat i privacitat, proposa impulsar la col·laboració entre el sector públic i el privat en aquestes matèries. Així, es tracta de desenvolupar, en règim de col·laboració, nous estudis, guies i esdeveniments que fomentin la seguretat de la informació.

Com se sol dir, els problemes complexos requereixen respostes de la mateixa naturalesa, i la col·laboració entre el sector públic i privat ofereix possibilitats excel·lents per a això, encara que fins ara no hagi rebut l'atenció deguda per part del legislador, amb una visió global i general, sinó exclusivament per part del legislador sectorial. Un exemple recent és la legislació del sòl de les comunitats autònomes, que ofereixen instruments de col·laboració publicoprivada perquè els ajuntaments puguin donar resposta a la demanda derivada de l'ingent nombre de declaracions responsables i de sol·licituds de llicències urbanístiques, ja que els seus serveis administratius no les poden atendre en el termini establert. És a dir, avui dia, tal com va passar en temps anteriors, l'Administració pública no és capaç d'atendre les creixents i complexes demandes ciutadanes sense la col·laboració d'altres subjectes públics i/o privats.

La col·laboració amb altres subjectes públics s'articula a través de les relacions interadministratives regulades a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Es contempen diferents eines: convenis, consorcis, fundacions públiques, comissions sectorials, comissions bilaterals, etc.

En canvi, la col·laboració amb el sector privat no ha estat objecte d'una regulació global i general, sinó exclusivament sectorial, si bé aquesta s'ha incrementat notablement des de l'inici de la

nostra democràcia; és a dir, des que la societat exigeix més i millors serveis als seus governs.

La necessitat de comptar amb la col·laboració del sector privat en la realització d'obres i serveis públics troba el seu principal marc normatiu a la Llei de contractes del sector públic del 2017, d'acord amb la qual totes les seves modalitats contractuals –contractes administratius típics (obres, concessió d'obres, concessió de serveis i subministrament) i especials, i els contractes privats– constitueixen instruments específics de col·laboració del sector privat en la realització de l'interès general; quelcom que es concreta, per exemple, en la construcció d'una autopista, en l'edificació i la gestió d'una residència per a gent gran, a oferir subministraments de béns fungibles o en la prestació de serveis financers a les administracions.

Així mateix, aquesta col·laboració també s'ha desenvolupat en l'àmbit de les funcions públiques d'autoritat; per exemple, en l'exercici del control administratiu previ (licències) i del control posterior (declaracions responsables). Aquest és el cas de les que es coneixen com a entitats privades col·laboradores de les administracions públiques (ECA).

En definitiva, la col·laboració del sector públic amb el privat no és un fenomen nou, i tampoc no té un caràcter excepcional o extraordinari, sinó que ve d'antic i s'ha desenvolupat en àmbits tan diferents com la seguretat i la qualitat industrial, la inspecció tècnica de vehicles o el control de les actuacions urbanístiques. Aquesta col·laboració ha permès, sens dubte, una gestió més eficient de l'interès general i, en conseqüència, un reforç de la legitimitat democràtica de les nostres administracions.

Les entitats privades col·laboradores de les administracions públiques (ECA)

Tradicionalment, la col·laboració d'entitats privades en l'exercici de funcions públiques ha trobat el seu àmbit de desenvolupament en les funcions de caràcter reglat, en les quals concorren, a més, dues característiques addicionals: 1) una intensa demanda ciutadana, que es materialitza en un elevat nombre de sol·licituds a les quals les administracions han de donar una resposta en un termini breu; i 2) el contingut tècnic d'aquestes funcions públiques, sotmeses, d'acord amb l'evolució i el progrés de la societat, a un increment de la seva complexitat que, alhora, requereix personal tècnic especialitzat subjecte a processos de formació contínua.

Aquestes característiques comporten una gran dificultat perquè l'Administració pública pugui atendre la demanda ciutadana en els terminis breus establerts per la legislació sectorial corresponent, tenint en compte els habituals i importants embussos en els serveis administratius, fet que constitueix una clara lesió al dret a la bona administració. D'aquí la necessitat que les administracions públiques desenvolupin diferents processos de millora d'aquests serveis, simplificant els procediments aplicables i els requisits exigibles, substituint els sistemes de control previ mitjançant llicència per altres de control posterior mitjançant declaracions responsables, i desenvolupant processos de col·laboració amb entitats privades col·laboradores acreditades, especialitzades i responsables.

Com passa amb l'externalització de les obres i els serveis públics, el règim de les entitats privades col·laboradores està presidit per la idea que aquesta col·laboració no pot situar el ciutadà en una posició pitjor pel que fa als seus drets i garanties, ja que estan reconeguts per llei. És a dir, el que és interessant d'aquest model de gestió és que el

ciutadà conserva tots els seus drets i, a més, es beneficia de la seva eficàcia, i per això és essencial un control efectiu de les administracions sobre les seves entitats col·laboradores.

En són exemples: el control del medi ambient, la inspecció tècnica de vehicles, la inspecció tècnica d'edificis, el control de la qualitat i la seguretat industrial o la prevenció de riscos laborals, etc. També, des de fa poc més d'una dècada, les funcions de verificació, control i inspecció urbanístiques, en les quals l'Ajuntament i la Comunitat de Madrid han actuat com a capdavanters, desenvolupant i perfeccionant el model de col·laboració publicoprivada establert en matèria de control ambiental.

La Comunitat de Madrid va regular, per primera vegada, la col·laboració privada en l'exercici de funcions públiques en l'àmbit urbanístic a través de la disposició addicional segona de la Llei 8/2009 de 21 de desembre –mesures liberalitzadores i de suport a l'empresa madrilenya–, i, actualment, mitjançant la reforma de finals del 2022¹ en la seva Llei 9/2001 del sòl, de 17 de juliol (articles 164 a 167 duodecimes).

En l'àmbit de les llicències i declaracions responsables urbanístiques, es donen exactament les circumstàncies apuntades més amunt: intensa demanda ciutadana i contingut tècnic de les funcions de control municipal. Així, es pot considerar que, darrere de cada expedient de sol·licitud de llicència urbanística, hi ha un projecte d'inversió econòmica i de creació d'ocupació, i, per tant, convé agilitzar i resoldre en els terminis establerts legalment d'acord amb els principis de legalitat i eficàcia. Segons aquests principis i el dret de la bona administració, no són tolerables (en general, i en particular en els moments de crisi econòmica) els retards importants que solen patir els serveis municipals de gestió. Per això és tan interessant la col·laboració que ofereix el sector privat.

Els requisits d'acreditació, especialització i responsabilitat

La col·laboració de subjectes privats en funcions de naturalesa i titularitat de l'Administració pública exigeix un control especial en tot moment. En altres paraules, les ECA sempre han de ser entitats acreditades, especialitzades, imparcials i responsables, conceptes que desenvoluparem tot seguit.

Abans, però, convé destacar dues idees rellevants: en primer lloc, les ECA són, amb caràcter general, persones juridicoprivades; i, en segon lloc, actuen amb ànim de lucre, particularitat que les diferencia de les entitats la funció de les quals és l'acreditació.

Són entitats acreditades

L'acreditació és l'actuació que certifica, mitjançant l'expedició d'una resolució expressa, que un subjecte –en el nostre cas, una persona juridicoprivada– compleix determinats requisits (els exigits per la legislació sectorial). Aquests requisits tenen com a finalitat garantir que el subjecte té la capacitat tècnica i financera necessàries per portar a terme l'activitat que se li encomana, així com imparcialitat i objectivitat.

Aquesta acreditació pot ser concedida per la mateixa Administració titular de la funció l'exercici de la qual se li atribueix, ja que és el títol jurídic habilitant per a la seva actuació com a entitat col·laboradora. Altres vegades, l'acreditació pot ser atorgada per una entitat privada –per exem-

¹ Llei 11/2022, de 21 de desembre, de mesures urgents per a l'impuls de l'activitat econòmica i la modernització de l'Administració de la Comunitat de Madrid.

ple, l'ENAC–, per la qual cosa fins i tot es pot donar el sistema de doble acreditació privada i pública; és a dir, la primera, emesa per l'entitat privada d'acreditació (amb l'objecte de controlar determinats requisits), i la segona, expedida per l'Administració titular de la funció pública que es pretén externalitzar (que té per objecte el control dels requisits no inclosos en l'acreditació privada).

En l'àmbit de la gestió del control administratiu sobre les llicències i les declaracions responsables urbanístiques, sol ser habitual això darrer: un sistema d'acreditació privada (realitzada per l'ENAC) seguit d'una autorització atorgada per l'Administració titular de la funció pública. Així, s'emetrà, en primer lloc, l'acreditació privada a través de la qual es constata el compliment de determinats punts, i, en segon lloc, l'autorització administrativa, a fi de comprovar la resta dels requisits exigits.

En definitiva, el sistema emprat, generalment, és el d'acreditació, seguida o no, d'una autorització administrativa.

Són entitats especialitzades

Efectivament, les ECA són persones jurídiques especialitzades en el seu camp d'actuació, a les quals s'exigeix la capacitat tècnica necessària per a una correcta realització de les seves tasques.

Aquesta especialització ha d'existir tant per al personal (el personal tècnic ha de tenir el nivell adequat de formació tècnica) com per a l'organització interna (els mitjans tècnics adequats per al correcte exercici de les seves funcions).

El compliment dels requisits de capacitat tècnica, com tota la resta, se somet a avaluació i control en dos moments diferents: abans de l'inici de l'activitat (control inicial), a fi i efecte de comprovar que realment disposa de la capacitat tècnica necessària, i en moments posteriors (controls periòdics), de manera que es pugui controlar que es manté aquesta capacitat de manera permanent i ininterrompuda.

Són entitats imparcials

Dels principis enunciats a l'article 103 de la Constitució respecte a l'Administració pública, cal recordar ara els d'objectivitat i imparcialitat, ja que són igualment aplicables a les ECA, en la mesura que exerceixen funcions públiques; és a dir, les exigències d'objectivitat i imparcialitat que es prediquen de l'activitat administrativa de conformitat amb el text constitucional s'han de traslladar a aquests subjectes privats, ja que exerciran funcions públiques.

Són entitats responsables

Sens dubte, la responsabilitat de les entitats privades col·laboradores en l'exercici de les funcions públiques és una de les idees centrals del règim jurídic de la col·laboració publicoprivada, ja que el trasllat de les funcions públiques comporta, paral·lelament, la responsabilitat que es pugui derivar d'aquest exercici. En altres paraules, l'assumpció de l'exercici de les funcions públiques implica, com l'altra cara d'una mateixa moneda, l'assumpció de la responsabilitat derivada.

Com a conseqüència d'això, la normativa reguladora d'aquest tipus de col·laboració publicoprivada exigeix que l'ECA constitueixi una garantia suficient –normalment, mitjançant la subscripció d'una pòlissa d'assegurança– per cobrir els danys i perjudicis que es puguin derivar de la seva actuació. A més, la quantia d'aquesta garantia ha de ser suficient per cobrir l'import dels danys i

perjudicis que es puguin causar, sense que constitueixi un límit a aquesta responsabilitat; és a dir, de la part dels danys que excedeixi la suma assegurada en respondrà l'entitat amb el seu propi patrimoni.

Conclusions

En un món complex com l'actual, que planteja innombrables reptes a tots els nivells per als governs, cal un sistema de governança capaç d'oferir respostes a les demandes ciutadanes. Abans, també, però de manera més clara actualment, no es pot concebre una governança eficaç i eficient sense la col·laboració del sector privat. Un exemple d'això el constitueix la col·laboració de les ECA en el control previ de les sol·licituds de llicències i després de les declaracions urbanístiques, ja que així es faciliten els projectes d'inversió i de creació d'ocupació.

AUTONOMIA LOCAL I LLIBERTAT D'ELECCIÓ DE LA FORMA DE PRESTACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS

■ **Autora: M. Mercè Darnaculleta Gardella**, professora titular de Dret Administratiu a la Universitat de Girona i membre de la Comissió Jurídica Assesora de la Generalitat de Catalunya.

SÍNTESI DE LA IDEA

Els municipis tenen la responsabilitat de garantir a la seva ciutadania la prestació de serveis públics de característiques molt diverses. Alguns d'aquests serveis es poden gestionar en règim de monopoli o en règim de lliure concurrència; d'altres, bé perquè han estat objecte de liberalització, bé perquè no han estat objecte de reserva, són prestats, necessàriament, en règim de lliure concurrència. En qualsevol cas, i en funció de la major o menor confiança de la ciutadania en el sector públic o en el privat, els serveis públics municipals es poden prestar mitjançant fórmules de gestió directa o indirecta, de manera que sigui possible la col·laboració publicoprivada, i també es pot afavorir la col·laboració d'entitats amb ànim de lucre o sense. Tanmateix, aquest ampli ventall d'opcions es troba orientat i delimitat per les lleis, que imposen límits formals i materials a la facultat d'elecció que l'autonomia local atribueix als municipis.

Els municipis tenen la responsabilitat de garantir a la seva ciutadania la prestació de serveis públics de característiques molt diverses. Alguns d'aquests serveis –com el proveïment domiciliari o la depuració d'aigües, la recollida, el tractament i l'aprofitament de residus, o el transport públic– tenen la consideració de serveis essencials, estan reservats per llei a les entitats locals i es poden gestionar en règim de monopoli o de lliure concurrència. Altres serveis –com els funeraris, el subministrament de gas i calefacció o els escorxadors, llotges i mercats centrals– han estat objecte de liberalització i són gestionats en lliure concurrència. Els serveis públics esmentats tenen un important contingut econòmic, susceptible d'explotació, i per això la Unió Europea els qualifica com a serveis econòmics d'interès general. Els municipis, però, també són responsables d'un altre tipus de serveis que, per la seva vinculació a la dignitat de les persones, s'han d'orientar, preferentment, a la persecució de valors no econòmics, com ara la solidaritat i la cohesió social: els serveis socials i assistencials.

La gran rellevància que té la correcta prestació dels serveis públics municipals i el coneixement directe que en té la ciutadania, que és particularment conscient del que paga i del que rep per disposar d'aigua a l'aixeta, tenir els carrers nets, desplaçar-se, tenir cura de la gent gran o enterrar els seus morts, explica la important càrrega ideològica i política subjacent en els debats relatius a les seves fórmules de gestió. A diferència del que passa amb un altre tipus de debats, la ciutadania i els seus representants a l'Ajuntament acostumen a tenir una opinió formada sobre aspectes com ara la «municipalització» o la «privatització» de l'aigua, sobre com funciona l'empresa que presta el servei de recollida d'escombraries o sobre com ha de ser gestionada la residència de gent gran del seu municipi.

La major o menor confiança de la ciutadania en el sector públic o en el privat, i més concretament en el seu Ajuntament, en les empreses que operen al mercat o en les entitats socials del tercer sector, pot decantar la balança en favor de la utilització de fórmules de gestió directa o de gestió indirecta (que permetin la col·laboració publicoprivada). Entre les modalitats de gestió directa, és possible optar, dins el mateix ens local, per un organisme autònom local, una entitat pública em-

presarial local o una societat mercantil local amb capital social íntegrament públic. Entre les modalitats de gestió indirecta, hi ha fórmules de caràcter contractual sense risc operacional per al contractista (contracte de serveis), fórmules contractuals que suposin un trasllat del risc operacional (contracte de concessió de serveis) o altres de caràcter no contractual (conveni o concert social, si es tracta de serveis a les persones). En qualsevol de les modalitats de col·laboració públicoprivada esmentades, segons com s'articulin els contractes, els convenis o els concerts, també es pot afavorir la col·laboració d'entitats amb ànim de lucre o sense.

Com es pot observar, són moltes les opcions que estan a les mans del plenari municipal per orientar políticament i millorar la gestió dels serveis públics municipals. La capacitat dels municipis, en virtut de la potestat d'autoorganització inherent a l'autonomia local, per decidir el règim concret i la forma de gestió de cadascun dels serveis públics de la seva responsabilitat no admet dubte.

Amb tot, aquesta facultat de decisió de l'autonomia local està orientada i delimitada pel Dret. La Constitució, els Estatuts d'Autonomia i la legislació ordinària imposen una sèrie de principis d'actuació a totes les administracions públiques: legalitat, objectivitat, orientació cap a l'interès general, eficàcia, eficiència i transparència; i també uns requisits substantius i formals per a l'establiment i la modificació del servei, i per a la determinació del seu règim i la seva forma de gestió, els quals han de ser respectats.

Amb caràcter general, els requisits o límits formals tenen per objecte que la decisió sigui adoptada per l'òrgan administratiu competent, després de la tramitació del procediment administratiu adequat, exposant les raons de fet i de dret que la justifiquen. Els límits materials, que són diferents en funció del servei de què es tracti i de la decisió que s'adopti, tenen per finalitat, també amb caràcter general, garantir que els serveis econòmics són prestats en règim de lliure concurrència, de la manera més sostenible i eficient possible.

L'orientació dels serveis públics als criteris de mercat i l'eficiència s'ha de matisar, però, en el cas dels serveis socials. En la gestió de serveis d'atenció i cura domiciliària o en les residències de gent gran, per exemple, la proximitat territorial, l'equitat i la solidaritat s'haurien d'imposar a la sostenibilitat, l'eficàcia o l'eficiència econòmica.

No obstant això, la major part dels serveis públics municipals són considerats d'interès econòmic general, de manera que s'han de prestar, preferentment, en règim de lliure concurrència i d'acord amb els criteris de sostenibilitat i eficiència. Això explica que s'estableixin uns procediments i uns requisits de motivació més exigents, si es pretén gestionar el servei en règim de monopoli o si es pretén utilitzar una fórmula de gestió que el legislador considera menys eficient (com és el cas de la gestió directa empresarial o la gestió indirecta mitjançant un contracte de serveis).

Tenint en compte tot això, a continuació, realitzarem un recorregut general per les diverses decisions que han d'adoptar els òrgans de govern municipal en relació amb els serveis de la seva competència, i analitzarem, en cada cas, els límits jurídics que condicionen aquestes decisions.

En primer lloc, és necessari conèixer el punt de partida; per tant, cal comprovar, en funció de la grandària de cada municipi, si els serveis municipals obligatoris s'estan prestant correctament, segons l'opinió de la ciutadania, i també en quin règim i modalitat es fan. S'entenen per serveis obligatoris per a tots els municipis els de l'enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, proveïment domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques. En cas que s'observi un mal funcionament en alguna de les concessions i es pretengui modificar la forma de gestió cap a una de gestió directa, caldrà esperar fins a la finalització del contracte o rescatar el servei d'acord amb el procediment previst en la legislació contractual.

De fet, la modificació del règim i la forma de prestació o l'establiment d'un nou servei públic requereix un acord exprés del ple de l'Ajuntament, amb la tramitació prèvia d'un expedient, que ha de contenir, almenys, el reglament del servei. En concret, des de la perspectiva formal, seria obligatori: a) l'aprovació inicial pel ple; b) la informació pública i l'audiència als interessats durant un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments; c) la resolució de totes les reclamacions i suggeriments presentats, i d) l'aprovació definitiva per part del ple. Des d'una perspectiva material o substantiva, la implantació de serveis locals s'ha d'adoptar segons els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.

Únicament en el cas dels serveis essencials reservats per llei a les entitats locals –proveïment domiciliari i depuració d'aigües; recollida, tractament i aprofitament de residus, i transport públic–, els municipis poden decidir si prefereixen prestar aquests serveis en règim de lliure concurrència o de monopoli. En cas que s'opti pel règim de lliure concurrència, n'hi haurà prou amb l'aprovació del respectiu expedient per part del ple; si l'opció elegida és el servei en règim de monopoli, l'aprovació del ple ha de ser per majoria absoluta, i, a més, caldrà un informe de l'autoritat de competència corresponent, un dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent i l'aprovació de la Comunitat Autònoma. En concret, els tràmits que integren aquest procediment són els següents: 1) acord inicial del ple de l'entitat local, en què també es designarà una comissió d'estudi constituïda per membres de la corporació i per personal tècnic; 2) redacció de la memòria justificativa de la decisió de prestar el servei en règim de monopoli; 3) presa en consideració de la memòria pel ple de l'entitat local; 4) tràmit d'informació pública; 5) aprovació final per part del ple de l'entitat local; 6) informe de l'autoritat de la competència; 7) dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent, i 8) aprovació del govern autonòmic.

Els serveis públics locals, tant si es presten en règim de monopoli com de lliure concurrència, es poden gestionar de manera directa –per la mateixa entitat local o a través d'entitats del sector públic, públiques o privades, vinculades o dependents d'aquesta– o de manera indirecta, per mitjà de les modalitats contractuals previstes en la legislació vigent. Tanmateix, la llibertat de decisió dels municipis té un primer límit molt clar: no es poden prestar de manera indirecta ni mitjançant una societat mercantil de capital íntegrament públic els serveis públics locals que impliquin l'exercici de potestats públiques o la salvaguarda dels interessos generals de les entitats locals. Aquestes funcions (inherents, per exemple, en els serveis de policia local), que impliquen l'exercici d'autoritat, estan reservades als funcionaris públics.

Des d'una perspectiva substantiva, com ja hem avançat, d'entre qualsevol de les formes de gestió, directa o indirecta, previstes en la legislació vigent, serà el ple qui esculli la que resulti més sostenible i eficient. Aquesta decisió, per tant, no es pot basar únicament en biaixos ideològics, sinó que ha d'estar degudament motivada i informada per criteris tècnics que hauran d'estar incorporats en una memòria justificativa. La necessitat de motivació de l'elecció municipal en funció dels criteris de sostenibilitat i eficiència constitueix un mandat de ponderació de les diverses variables econòmiques orientat a garantir la racionalitat en la utilització dels recursos públics i la capacitat futura d'actuació de l'entitat local.

L'elecció d'algunes modalitats de gestió directa o indirecta requereix justificacions addicionals. En concret, només es podrà fer ús de les formes de gestió directa empresarial –entitat pública empresarial local i societat mercantil local– quan quedi acreditat, per mitjà d'una memòria justificativa, que resulten més sostenibles i eficients que les formes de gestió directa administrativa –gestió directa per la mateixa entitat local o gestió per organisme autònom local. En aquest cas, s'exigeix, a més, una memòria justificativa de l'assessorament rebut i un informe de l'interventor local, que valorarà la sostenibilitat financera de les propostes plantejades.

Pel que fa a les modalitats de gestió indirecta, la legislació sotmet a un control adicional previ totes les concessions de serveis que prevegin qualsevol tipus de limitació del risc operacional del contractista, bé perquè hi hagi aportacions públiques o s'atorgui alguna mesura de suport al finançament del concessionari, bé perquè la tarifa de la concessió és assumida totalment o parcialment pel poder adjudicador concedent. En aquests supòsits, es requereix, amb caràcter previ a la licitació del contracte, un informe preceptiu de l'Oficina Nacional d'Avaluació, l'òrgan col·legiat –integrat a l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació– que té com a finalitat analitzar la sostenibilitat financera dels contractes de concessió de serveis.

Els municipis, per tant, en virtut de l'autonomia local, poden decidir en quin règim i de quina manera volen gestionar els serveis públics de la prestació dels quals són responsables, però les seves decisions han de ser degudament motivades (d'acord amb criteris econòmics o no econòmics, en funció del tipus de servei) i adoptades per l'òrgan competent, sempre de conformitat amb el procediment previst a aquest efecte.

