



# Observatorio Local

IDEAS GLOBAIS PARA O GOBERNO LOCAL

**EXEMPLAR PROMOCIONAL**



**Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local** é unha publicación especialmente dirixida ao mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

**Elena Costas**, doutora en Economía e 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 DO CONSELLO EDITORIAL

**Isaías Taboas**

CIF B65855868

Diputación 262 2ª 08007  
Barcelona Tel. 93 494 97 20  
[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)  
ISSN: 2339-9562  
D. Legal B.10113-2014



**Observatorio Local**

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

## | IDEAS DE INTERESE |

### OS BENEFICIOS DE INVESTIR NAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

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

### OS PROGRAMAS DE SUBSIDIO PARA AUTOMÓBILES PODEN MELLORAR A CALIDADE DO AIRE LOCAL?

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

### DAP 360º: INNOVACIÓN E COORDINACIÓN NA AVALIACIÓN DO MALTRATO E DESPROTECCIÓN INFANTIL

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

### FRONTEIRAS REXIONAIS, MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIZA E INTEGRACIÓN DA REDE DE TRANSPORTES

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

## | LIBRO DESTACADO |

### URBANISMO E CIENCIA: QUE TIPOLOXÍA DE CIDADE CONTRIBÚE MÁIS AO DESENVOLVEMENTO ECONÓMICO E Á CALIDADE DE VIDA?

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

## | COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA |

### RETOS DO CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVIZOS. A RECOLLIDA DE RESIDUOS

Por **José Manuel Fernández Villaverde**.

### A COLABORACIÓN ENTRE O SECTOR PÚBLICO E O PRIVADO: UN INSTRUMENTO ESENCIAL PARA A RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COMPLEXOS

Por **Cayetano Prieto Romero**

### AUTONOMÍA LOCAL E LIBERDADE DE ELECCIÓN DA FORMA DE PRESTACIÓN DOS SERVIZOS PÚBLICOS

Por **M.<sup>a</sup> Mercè Darnaculleta Gardella**





Estimados lectores,

Como puideron ler no sumario da revista, neste número 48 de Observatorio Local presentamos unha novidade.

Como é habitual desde que en maio do 2014 publicamos o primeiro número desta revista, contamos con catro recensións sobre os mellores artigos ou libros que localizamos nas publicacións máis prestixiosas a nivel mundial, coa intención de pór á vosa disposición, lectores, as ferramentas necesarias para mellorar a xestión local. Mais, neste número especial, quixemos sumarnos ao esforzo da Fundación Democracia y Gobierno Local para profundar no coñecemento sobre os retos e oportunidades que o mundo local pode achar na colaboración público-privada.

Non vai ser esta a última ocasión en que dediquemos no futuro unha sección específica da revista á colaboración público-privada, pois é a nosa intención acompañar a Fundación en cantas iniciativas poña en marcha para que o mundo local comprenda mellor, e en todas as súas perspectivas, das posibilidades de devandita colaboración.

Desexamos que estes contidos lles sexan de utilidade e susciten o seu interese. E, especialmente, por que non, confiamos en que os disfruten.

**O editor**



## OS BENEFICIOS DE INVESTIR NAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

- **Publicación:** «The Returns to Public Library Investment», en *American Economic Journal: Economic Policy (forthcoming)*. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20210300&&from=f>
- **Autores:** **Gregory Gilpin**, profesor titular de Economía na Universidade Estatal de Montana; **Ezra Karger**, economista do grupo de investigación de microeconomía do Banco da Reserva Federal de Chicago, e **Peter Nencka**, profesor asistente no Departamento de Economía da Universidade de Miami.
- **Síntese:** **Cristina Blanco Iglesias**, máster en Economía e Finanzas no Centro de Estudos Monetarios y Financieros, e economista e investigadora na Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia.

### SÍNTESE DA IDEA

*Aínda que os gobernos locais dedican gran cantidade de recursos a financiar o funcionamento das bibliotecas municipais, o que supón isto a nivel local non se estudou en profundidade. Utilizando datos de todas as bibliotecas públicas dos Estados Unidos e as veciñanzas próximas, os autores demostran que o investimento de capital nas bibliotecas públicas aumenta as visitas a estes centros, incluso por parte dos nenos, así como os empréstimos de libros infantís nun termo medio do 5 ao 15 % nos anos seguintes ao investimento. E o incremento no uso da biblioteca tamén se traduce en mellores resultados nas probas de comprensión lectora.*

Os barrios foron identificados como espazos clave no desenvolvemento infantil, pois son os lugares onde crecen os nenos. E, polo tanto, isto afecta no seu rendemento académico, nos seus logros educativos e nas súas opcións laborais (Chetty e Hendren, 2018a-b; Chyn, 2018). Aínda que está demostrado que o barrio onde creces determina significativamente o teu futuro, aínda non se determinou o xeito máis efectivo de que as políticas e institucións locais xeren ambientes beneficiosos para os cidadáns. Alén da conexión entre o gasto nas escolas públicas e o rendemento estudantil, é importante entender as ferramentas das que dispoñen as administracións locais para favorecer a igualdade de oportunidades.

Neste artigo, os investigadores Gilpin, Karger e Nencka analizan o que supón unha institución pouco estudada: as bibliotecas públicas. Nalgúns municipios dos EUA as bibliotecas son o único espazo non comercial dispoñible para os cidadáns. Aínda así, e malia a súa popularidade e abundancia, é difícil coñecer o seu impacto, especialmente porque a maioría do financiamento das bibliotecas públicas está determinada a nivel local; este gasto é relativamente estable dun ano para o outro, o que limita a capacidade dos investigadores para aproveitaren os cambios locais que podan xerar os orzamentos anuais, máis cando o número de investigacións sobre o tema é limitado. Sen a posibilidade de estimar a función de produción da biblioteca pública, é difícil para os investigadores e responsables políticos entenderen como o investimento nas bibliotecas públicas pode xerar beneficio comunitario.

Para estimar o efecto do investimento de capital nas bibliotecas públicas no uso infantil e o rendemento nos estudos dos nenos e nenas deses barrios, os autores vinculan datos de gastos, ingresos e uso das bibliotecas cos resultados educativos no mesmo distrito (do Arquivo de Datos Edu-

cativos de Stanford), así como índices de prezos de vivendas conforme ao código postal (procedentes do portal inmobiliario Zillow e a Axencia Federal de Financiamento da Vivenda). Con estes datos examinan un tipo específico de gasto: o investimento de capital en renovacións importantes e novas construcións de bibliotecas. A diferenza dos gastos cotiáns, os investimentos de capital son irregulares, o que lles permite identificar cambios no investimento en bibliotecas públicas.

Grazas a estes cambios abruptos no investimento, os autores estiman os efectos causais do investimento en capital da biblioteca a través de modelos de diferenzas en diferenzas dinámicas. Estes modelos case experimentais consisten en medir o efecto que ten unha intervención sobre un grupo de tratamento a respecto dun grupo de comparación que non ten a intervención a través do tempo. Para que esta estratexia empírica funcione, os grupos de tratamento e control deber ter tendencias paralelas nas variables que se avalían antes do investimento en si. Despois, conforme á devandita metodoloxía de análise de diferenzas en diferenzas, avalíanse dous efectos diferenciados: o impacto na asistencia e o uso infantil das bibliotecas, por unha banda, e o impacto nos resultados de comprensión lectora dos nenos que viven a unha distancia accesible da biblioteca, polo outro.

### **Recursos, asistencia e empréstitos infantís**

En primeiro lugar, os autores estiman o efecto do investimento na calidade dos recursos e o uso das bibliotecas, e identifican que os eventos cun gasto en capital da biblioteca superiores a 200 dólares por estudante aumentan notablemente as visitas e o empréstito de libros infantís nunha media do 5 ao 15 % nos anos posteriores. Este investimento, ademais, aumenta o número de empregados da biblioteca e o gasto en salarios e os operativos anuais, tanto en termos absolutos coma por usuario. Noutras palabras, o investimento nas bibliotecas mellora tanto a calidade coma o uso dos nenos destas.

### **Rendemento académico: comprensión lectora**

En segundo lugar, os autores estudan se o investimento de capital nas bibliotecas lles afecta ao rendemento académico dos nenos e das nenas que viven a unha distancia razoable. Os resultados determinan que o investimento en bibliotecas mellora os resultados das probas de comprensión lectora en 0,01-0,04 (desviacións estándar) nos sete anos seguintes ao investimento, con meirandes efectos entre os cinco e os sete anos despois. Ademais, obteñen resultados limitados e contradictorios acerca do efecto do investimento na biblioteca nos resultados das probas de matemáticas, en liña co maior enfoque na lectura. É importante resaltar que, tanto para as probas académicas coma para a asistencia e uso da biblioteca, identifícanse cambios bruscos nos resultados nos anos posteriores ao investimento, pero non se ven tendencias diferenciais previas. Estas evidencias validan en parte os supostos necesarios para que a estratexia empírica dos autores funcione axeitadamente.

### **Efectos heteroxéneos**

Por último, os autores avalían os efectos heteroxéneos do investimento nas bibliotecas en función das características da comunidade e os estudantes. Os efectos son maiores en distritos máis pequenos e naqueles con maior gasto educativo por estudante durante o período de mostra (2010-2017). Estes resultados suxiren dúas conclusións: que os efectos do incremento no investimento en bibliotecas son meirandes cando as bibliotecas son máis relevantes na comunidade local, e que as bibliotecas poden desempeñar un papel complementario ao gasto educativo. En canto ás caracte-

rísticas dos estudantes, os autores non atopan evidencia de efectos diferenciais por curso académico ou status socioeconómico. Aínda que si identifican algunhas razóns para que o tamaño do efecto do investimento sexa menor nos resultados académicos dos estudantes racializados e asiáticos e maior en estudantes brancos e hispanos, non se poden descartar outros efectos significativos para todos os subgrupos.

Os resultados persisten ante cambios nas eleccións de medida e estratexia de avaliación dos autores, incluso cando teñen en conta a posibilidade de que os resultados poidan ser promovidos pola migración selectiva de residentes a áreas con bibliotecas públicas novas ou renovadas. Aínda que non existen datos individuais, avalían a posibilidade de que os resultados se expliquen por outras características locais que varían co tempo e que se relacionan coas expansións das bibliotecas. Estimando o modelo base coas características locais, o investimento nas bibliotecas non predí cambios na demografía estudantil, as características dos adultos ou o gasto en escolas locais, o que elimina as posibles preocupacións acerca do efecto da inmigración nos resultados. Por último, cómpre mencionar que os resultados superan dúas probas de placebo: os investimentos de capital pequenos non teñen efecto nos resultados das probas académicas; e grandes investimentos de capital das bibliotecas cerca dun distrito escolar, mais fóra dunha distancia de desprazamento razoable (48-80 km), non teñen impacto no rendemento estudantil.

### **O caso de España**

Ao igual que nos Estados Unidos, as bibliotecas municipais en España son competencia da administración local, que se encarga da súa xestión, mantemento e financiamento. Os resultados de Gilpin, Karger e Nencka suxiren que un maior investimento de capital nas bibliotecas públicas, ben a través dunha mellora dos espazos xa dispoñibles ou ben coa construción de novos lugares, podería aumentar o uso infantil. O potencial aumento da asistencia dos nenos á biblioteca e do volume de empréstitos de libros e material infantil podería traducirse en melloras na comprensión lectora daqueles que vivan cerca.

Esta medida podería servir para contrarrestar a deterioración dos resultados de comprensión lectora dos nenos e nenas españolas nas últimas probas PISA (programa para a avaliación internacional de alumnos realizado pola OCDE cada tres anos) realizadas no 2022 e publicadas a finais do 2023. Segundo os últimos datos, os alumnos españois do último curso da ESO (entre os quince e dezaseis anos) retrocederon tres puntos en comprensión lectora con respecto ao 2018, até situarse nos 474 —dous puntos por debaixo da media dos países da OCDE—, e 22 puntos por debaixo dos resultados do 2015. Estes resultados indican que un de cada catro adolescentes en España non ten un bo nivel de comprensión lectora. Claramente, como demostra este estudo, a situación podería mellorar a través do incremento no investimento de capital nas bibliotecas municipais.

## OS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS PARA AUTOMÓBILES PODEN MELLORAR A CALIDADE DO AIRE LOCAL?

■ **Publicación:** «The Effects of Cash for Clunkers on Local Air Quality», en *Journal of Urban Economics*, 138, 103576, 2023.

Dispoñible: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119023000463>

■ **Autores:** **Ines Helm**, profesor asociado de Economía na LMU (Múnic); **Nicolas Koch**, investigador senior no Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (Alemaña), e **Alexander Rohlf**, tamén do mesmo Mercator Research Institute.

■ **Síntese:** **Stephan Maurer**, profesor lector en Economía, da Universidade de Edimburgo e da Barcelona School of Management.

### SÍNTESE DA IDEA

*Este estudo avalía un programa de subsidios en Alemaña que, no 2009, lles outorgaba incentivos monetarios aos propietarios de automóbiles para trocaren os vehículos máis antigos por outros máis novos e sustentables. Os autores atopan que a política diminuíu significativamente a concentración de dióxido de nitróxeno no aire, o que demostra que rexuenerar a frota de automóbiles nun municipio pode ter importantes beneficios para a saúde dos residentes.*

A calidade do aire converteuse nun tema fundamental para as políticas locais, xa que as cidades, nun intento de diminuíren a contaminación, intentan reducir o tránsito rodado. Metrópolis como Londres e Estocolmo, por exemplo, introduciron taxas de conxestión. En España, pola súa banda, Barcelona creou unha «zona de baixas emisións» no 2017. Non obstante, un enfoque alternativo para restrinxir o número de automóbiles é facer que os automóbiles sexan menos contaminantes. E algo así ofreceu Alemaña co seu programa do 2009, que lles ofrecía aos cidadáns importantes incentivos para cambiaren os seus automóbiles antigos por outros máis novos e máis sustentables. Esta política é a que avaliaron recentemente Ines Helm, Nicolas Koch e Alexander Rohlf.

No 2009, como parte dunha ampla política para combater a crise económica, o goberno alemán introduciu un programa de subsidios que ofrecía unha subvención única de 2.500 euros a calquera persoa que trocase un coche vello por un novo. O propietario do vehículo debía renunciar ao que posuíse, con polo menos nove anos de antigüidade, e mercar un novo que cumprise coa norma de emisións Euro 4 (do 2006). O obxectivo era proporcionarlle un estímulo económico á industria automotriz alemá, ao tempo que promovía o respecto cara ao medio ambiente. O programa proporcionou fondos para dous millóns de automóbiles novos e durou até setembro do 2009. Outros países tamén puxeron en funcionamento programas similares de «diñeiro por chatarra», pero o alemán foi, por moito, o meirande en alcance. Nos Estados Unidos, por exemplo, só durou dous meses e cubriu unicamente 700.000 vehículos.

A partir dos datos administrativos de rexistro de vehículos, Helm, Koch e Rohlf primeiro amosan que a política tivo un impacto substancial no mercado automobilístico: o programa induciu a case un millón de compras de coches no 2009. Ademais, este aumento foi particularmente pronunciado para as categorías de automóbiles máis pequenos. Dado que as subvencións debían cumprir coa norma de contaminación Euro 4, máis estrita ca a anterior, os vehículos substituíron outros con cualificacións ambientais peores, especialmente os das normas Euro 1 ou Euro 2. Ademais, os efectos de compra de automóbiles foron permanentes: os autores non atopan unha diminución

nas compras de vehículos ao finalizar o programa. Isto significa que a xente non anticipou a súa compra, senón que era consciente do que facía. O mesmo padrón pódese atopar nun programa nos Estados Unidos unhas semanas antes: as compras de automóbiles aumentaron durante o programa; non obstante, despois diminuíron, pero hai que ter en conta que a subvención estadounidense durou só dous meses, mentres que a alemá estivo vixente durante nove, o que posiblemente poida explicar esta diferenza. En xeral, a política alemá foi efectiva para facer que a frota de automóbiles fose menos contaminante.

Con estas conclusións, Helm, Koch e Rohlh utilizan datos xeográficos detallados de emisións en toda Alemaña para estimar se as rexións que se beneficiaron máis do programa de subvencións tamén viron unha mellora na calidade do aire. Para isto céntranse en dúas emisións típicas de tránsito: dióxido de nitróxeno ( $\text{NO}_2$ ) e material particulado ( $\text{PM}_{10}$ ). No caso do dióxido, atopan que o programa «diñeiro por chatarra» reduciu as emisións nunha media dun 7% entre o 2009 e o 2012. Este programa tamén parece que reduciu as emisións de  $\text{PM}_{10}$ , pero as estimacións para este contaminante son imprecisas e non estatisticamente significativas.

As altas concentracións de  $\text{NO}_2$  son un risco coñecido para a saúde. Estudos anteriores demostraron e cuantificaron que os aumentos na concentración de  $\text{NO}_2$  conducen a unha meirande mortalidade. Utilizando as estimacións da transmisión de  $\text{NO}_2$  a mortalidade en estudos previos e os seus propios resultados, os autores estiman que a política evitou ao redor de 1.500 mortes ao ano. Se nos baseamos en valores dunha vida estatística, isto significa que coa redución da mortalidade durante catro anos esta política facilmente pasa unha proba de custo-beneficio, e isto sen tan sequera reparar nos demais gaños para a saúde que poidan aducirse. Tanto as reducións de  $\text{NO}_2$  coma o número de mortes evitadas son meirandes en áreas urbanas e en rexións cunha maior densidade de automóbiles.

Como podemos estar seguros de que os efectos que atopan Helm, Koch e Rohlh se deben realmente a este programa político e non a outros factores que sucedesen a un tempo? En primeiro lugar, os autores non realizan simplemente unha comparación entre o 2009 e o 2008, pois moitas cousas puideron variar. Eles comparan os condados alemáns segundo o stock de automóbiles vellos dispoñibles antes de que se introducise a política. Intuitivamente, un condado con moitos automóbiles antigos antes do 2009 beneficiarase máis da política ca outro onde a maioría dos automóbiles eran máis novos. Polo tanto, poden equiparar o cambio na contaminación en rexións con máis «chatarra» coas que teñen menos antes e despois da política, de xeito que poden separar o resto de cambios que puidesen afectar o país. Ademais, obteñen unha credibilidade adicional ao observar o contaminante dióxido de xofre ( $\text{SO}_2$ ): dado que só o 2% deste se debe ao tránsito, o programa non debería ter efecto na súa concentración. Consecuentemente, Helm, Koch e Rohlh amosan que as cidades con máis chatarra antes do 2009 non experimentaron un declive diferencial nos niveis de  $\text{SO}_2$ . A redución de emisións está presente só para contaminantes relacionados co tránsito, tal e como un esperaríaa.

En xeral, o estudo de Helm, Koch e Rohlh amosan que as políticas que incentivan os propietarios de automóbiles a mercar vehículos máis novos e sustentables poden mellorar significativamente a calidade do aire e, polo tanto, a vida dos residentes. Non obstante, os seus resultados tamén advirten de que estas políticas poden ser efectivas, pero non necesariamente moi eficientes: mentres que o programa alemán subsidiou dous millóns de novas compras de automóbiles, os autores evidencian que só supuxeron un millón de compras adicionais. Isto significa que un millón de propietarios de automóbiles recibiron unha subvención para un automóbil que de todos os xeitos trocarían. A pesar desta perda de eficiencia, o importante é que se aumentou a calidade do aire e reduciu a mortalidade, especialmente nas cidades. E, polo tanto, malia todo, aumenta claramente o alto valor potencial de pensar en novas políticas para reducir as emisións nas cidades.

## DAP 360º: INNOVACIÓN E COORDINACIÓN NA AVALIACIÓN DO MALTRATO E DESPROTECCIÓN INFANTIL

- **Publicación:** «Diseño e implementación de la herramienta DAP 360º para la evaluación del riesgo y desprotección en la infancia y adolescencia», en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 30(1), páxs. 53-80. Disponible en: <https://alternativasts.ua.es/article/view/21964>
- **Autores:** **Angela Carbonell**, profesora axudante doutora no Departamento de Traballo Social; **Sylvia Georgieva**, investigadora en formación no Departamento de Psicología Evolutiva e da Educación; **Irene Fernández**, investigadora en formación no Departamento de Metodoloxía das Ciencias do Comportamento; **José-Javier Navarro-Pérez**, profesor titular en Traballo Social; **Paula Samper**, profesora titular de Psicología Básica e **José Manuel Tomás**, catedrático de Metodoloxía das Ciencias do Comportamento. Todos eles pertencen á Universitat de València.
- **Síntese:** **Carmen Perpiñán Haro**, consultora de políticas públicas e axudante de investigación no centro Global Dynamics of Social Policy (CRC 1342) da Universidade de Bremen.

### SÍNTESE DA IDEA

*A falta dun marco común na detección e avaliación do maltrato á infancia impide o despregamento de actuacións integrais e axustadas desde os servizos de atención. Este estudo presenta o deseño e posta en funcionamento da ferramenta diagnóstica DAP 360º. A ferramenta permite elaborar un diagnóstico completo e sistematizado de desprotección na infancia e adolescencia, que inclúe tanto factores de risco coma de protección e que, a un tempo, facilita a coordinación e interoperabilidade nos diferentes niveis de intervención, servizos e profesionais.*

Falar de maltrato infantil abarca diversos contextos de desprotección, coma o físico, o emocional ou o sexual, así coma a desatención, negligencia ou explotación de nenos, nenas e adolescentes (NNA). A especial vulnerabilidade destas realidades require dunha resposta unificada, integral e coordinada por parte das institucións. Non obstante, o contexto español está marcado pola fragmentación territorial nos criterios de detección e a falta dunha resposta coordinada entre institucións, servizos e profesionais.

Ante estas deficiencias, un equipo multidisciplinario da Universitat de València presenta DAP 360º, unha ferramenta integral para avaliar e declarar o nivel de risco e desprotección da infancia e adolescencia. DAP 360º, acrónimo de Determinants d'Atenció Primerenca (Determinantes de Atención Temperá), está deseñada como apoio do xuízo máis experto e para recoller a meirande cantidade de información posible, o que permite o traballo conxunto por parte de diferentes profesionais grazas á súa interoperabilidade.

Os creadores de DAP 360º describen neste artigo a ferramenta e o seu proceso de deseño, no que, utilizando unha metodoloxía de desenvolvemento por escalas, basearon a construción da ferramenta en tres etapas:

- unha primeira fase, na que se propuxo unha primeira batería de ítems para o diagnóstico tras unha revisión extensa da literatura;
- unha segunda, consistente nunha análise teórica para validar o contido da ferramenta inicial a través de grupos focais e enquisas a profesionais.

- e, por último, a avaliación psicométrica, que avaliou o rendemento xeral do instrumento ao aplicalo a unha mostra de participantes con características similares á poboación de interese no futuro.

Tras a primeira etapa, o contido das dimensións e indicadores validouse a través de *focus group* e enquisas a profesionais da Psicoloxía, a Educación e o Traballo Social. Cómpre mencionar que estes profesionais formaban parte dos servizos sociais municipais e os Equipos Específicos de Intervención con Infancia e Adolescencia (EEIIA) da Comunitat Valenciana. Isto permitiu recoñecer os indicadores de maior relevancia e realizar unha escala con diferentes graos de adecuación na avaliación do risco. Deste xeito, distinguiron indicadores óptimos, moderados e potencialmente prescindibles.

A posteriori, realizouse unha segunda proba de validación, e desta volta incluíron un meirande número de servizos e profesionais, como equipos da Fiscalía de Menores ou pediatras. O principal era obter unha visión multidimensional da desprotección infantil.

	Bloques	Nº de Indicadores asociados
<b>Sección I. Factores familiares e do coidador ou coidadora</b>		
	<b>1. Variables familiares</b>	7
	<b>2. Neglixencia necesidades físicas</b>	4
	<b>3. Neglixencia necesidades seguridade</b>	3
	<b>4. Neglixencia necesidades formativas</b>	2
	<b>5. Neglixencia necesidades psíquicas</b>	3
	<b>6. Maltrato físico</b>	1
	<b>7. Maltrato emocional</b>	6
	<b>8. Instrumentalización e abandono</b>	4
	<b>9. Abuso sexual</b>	10
	<b>10. Maltrato/Risco prenatal</b>	3
	<b>11. Explotación laboral e mendicidade</b>	2
	<b>12. Inhabilitade familiar para controlar a conduta do NNA</b>	6
<b>Sección II. Factores asociados ao ambiente e factores protectores</b>		
	<b>13. Migración de NNA sen referente adulto</b>	9
	<b>14. Ambiente</b>	
	Socioeconómico e familiar	2
	Escolar	4
	Intervención técnico-política	1
	Administracións	2
	Saúde	3
	Maltrato institucional	7
	<b>15. Factores protectores</b>	18

Un aspecto novidoso de DAP 360° é que facilita tanto a identificación de situacións alarmantes ou incertas coma as potenciais fortalezas que poden contribuír a mellorar as circunstancias. Diseñada coma unha rúbrica de avaliación de riscos, DAP 360° proporciona unha linguaxe común entre os profesionais e apoia a toma de decisións, pois ofrece un diagnóstico rigoroso e completo. A ferramenta estrutúrase en dúas seccións principais, que abarca quince dimensións con diferentes indicadores de risco e protección.

En primeiro lugar, a sección I enfócase en factores familiares e do cuidador, avaliando riscos e desprotección, de xeito obxectivo, relacionados co cuidado principal. Por outra banda, a sección II céntrase en factores ambientais e protectores, incluíndo indicadores específicos para a realidade dos nenos inmigrantes non acompañados.

As situacións de vulnerabilidade avalíanse con catro opcións de resposta: 1) incapacidade para obter información; 2) evidencia de que non esta ocorrendo; 3) sinais de que está a ocorrer, pero non confirmados; e 4) evidencia de que está a ocorrer. A puntuación obtida axuda a determinar obxectivamente se o/a NNA ten risco baixo, moderado ou alto, o que pode guiar as accións para protexelos.

Unha das grandes cuestións que destaca o artigo sobre a ferramenta é a súa capacidade para superar a fragmentación. Isto conséguo, principalmente, a través da interoperabilidade do software creado para a ferramenta. DAPware deseñouse para facilitar o acceso e a avaliación en tempo real da situación de risco en diferentes servizos de protección, e garante a protección de datos. O software conecta a historia biopsicosocial cun servidor central, o que permite a actualización automática de datos por parte dos diferentes profesionais e a coordinación entre os distintos servizos de atención. Ademais, a interoperabilidade logra unha planificación da intervención en tempo real, que determina as medidas axeitadas a medida que evoluciona o caso e a súa readaptación en función da evolución dos indicadores.

En definitiva, malia que a posta en funcionamento de DAP 360° e o seu software se atopan nunha fase preliminar, evidencia que é unha ferramenta útil e eficaz para a avaliación integral e coordinada na desprotección infantil. A súa capacidade para integrar os esforzos de profesionais e entidades durante a intervención, así como a visión global que ofrece da desprotección, convértena nunha ferramenta con potencial para aplicarse alén do contexto da Comunitat Valenciana.

## FRONTEIRAS REXIONAIS, MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIZA E INTEGRACIÓN DA REDE DE TRANSPORTES

- **Publicación:** «Regional Borders, Commuting and Transport Network Integration», en *The Review of Economics and Statistics*, 2023, 1–45. Dispoñible en: [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01350](https://doi.org/10.1162/rest_a_01350)
- **Autor:** Gabriel Loumeau, profesor lector de Economía na Universidade Vrije de Amsterdam.
- **Síntese:** Marta Santamaría, profesora lectora en Economía na Universidade de Warwick.

### SÍNTESE DA IDEA

*As fronteiras entre departamentos en Francia alteran as decisións de mobilidade e residencia dos traballadores, o que supón unha menor integración dos mercados laborais e un «exceso» de residentes nos municipios con mercados laborais de meirande tamaño. A falta de integración da rede de transportes explica estes efectos: os traballadores transfronteirizos deben percorrer maiores distancias de camiño ao traballo, e a densidade de estradas é menor cerca das fronteiras. Unha integración perfecta da rede de transportes axudaría a unha maior integración dos mercados laborais e a unha suba media dos ingresos do 6,36%.*

A diario, 630.000 traballadores en España cruzan unha fronteira provincial de camiño ao traballo, e dependen para iso da rede de transportes. A política de transportes no noso país (coma en moitos outros) está en mans dos diferentes gobernos rexionais e municipais, supostamente para asegurar unha xestión a medida das necesidades locais. Non obstante, esta repartición de competencias pode dar lugar a unha rede de transportes fragmentada, o que perturba a integración dos mercados laborais e as decisións de mobilidade e residencia dos traballadores. Até que punto é esta falta de integración do transporte un problema? Loumeau (2023) investigou empiricamente isto mesmo no caso de Francia, o noso país veciño.

Francia é un bo laboratorio porque as fronteiras departamentais debuxáronse no seu momento de xeito case aleatorio, usando unha fórmula xeométrica.<sup>1</sup> En ningún caso se tivo en conta a agrupación de mercados laborais, o que dificultaría unha estimación non nesgada dos efectos das fronteiras. Así, agora, como pode afectarlles a fragmentación da rede de transportes ás decisións laborais ou residenciais? Tomemos como exemplo as áreas metropolitanas das grandes cidades, definidas como un mercado de traballo único. Estas áreas normalmente inclúen múltiples municipios e departamentos. Cando a rede de transporte non está ben integrada a través das distintas administracións, moita xente preferirá traballar e vivir no mesmo municipio para aforrar custos de viaxe, o que pode supor un impedimento para a integración dos mercados laborais e diminuír a cantidade de traballadores transfronteirizos (aqueles que viven e traballan en distintos municipios). Como consecuencia, unha mala integración da rede de transportes pode aumentar o número de residentes nos municipios co mercado laboral máis grande en detrimento de municipios de menor tamaño.

1. Francia está dividida en 101 departamentos que, á súa vez, agrúpanse en 13 rexións. O estudo céntrase nas fronteiras departamentais. Os departamentos son aproximadamente comparables ás provincias españolas en tamaño e extensión.

Para explorar os efectos das fronteiras nestas variables, o autor usa unha técnica empírica chamada «deseño de discontinuidade de regresión» (RDD, polas súas siglas en inglés). A idea é comparar dúas unidades, neste caso dous municipios, en dous lados opostos dun limiar (neste caso, a fronteira). En principio, dous municipios situados case no mesmo sitio, pero en lados opostos da fronteira, serán moi parecidos en todas as súas características: renda, composición demográfica, xeografía, etc. Polo tanto, unha discontinuidade ou salto na variable de interese nos dous lados da fronteira pódese atribuír ao efecto desta, xa que son practicamente idénticos no resto das variables.

O primeiro resultado que se obtén con esta estimación é que a fronteira diminúe a probabilidade de traballar de xeito transfronteirizo nun 26 %. É dicir, é moito máis común viaxar a outro municipio para traballar dentro do teu departamento. A fronteira tamén lles afecta ás decisións residenciais dos traballadores: os municipios próximos á fronteira, pero no lado do mercado laboral maior, teñen, de media, un 12,7 % máis de residentes.

Son estes resultados consecuencia dunha falta de integración na rede de transportes? Todo apunta a que si. Primeiro, o autor revela que estes padróns de mobilidade laboral e de elección da residencia non se poden explicar por diferenzas na provisión de servizos públicos aos dous lados da fronteira. Segundo, estima que a distancia de viaxe por estrada cambia de xeito descontínuo na fronteira (os traballadores deben percorrer máis quilómetros pola falta de infraestruturas). Finalmente, documenta que a densidade de estradas por quilómetro cadrado é menor ao redor das fronteiras departamentais.

Afortunadamente, o estudo demostra que existen xeitos de diminuír o risco de que a rede de transportes se fragmente. A elección do mesmo partido político nos gobernos a ambos os dous lados da fronteira xoga un papel importante. Nas fronteiras daqueles departamentos que estiveron aliñados politicamente, evidénciase que o maior deles non ten un exceso de residentes como consecuencia dunha rede de transportes fragmentada; e, ademais, ten un mercado laboral máis integrado (con máis traballadores transfronteirizos). En definitiva, a cooperación entre gobernos podería ser a clave.

As políticas de transporte, pola súa natureza espacial, adoitan estar compartidas entre diferentes niveis de gobernos. En ocasións, esta repartición de competencias leva á ineficiencia. Canto perdemos pola falta de coordinación? O autor usa un modelo cuantitativo espacial para calcular o beneficio dunha rede de transportes completamente unificada (eliminando no modelo o efecto negativo da fronteira). Os posibles beneficios son grandes. Aumentarían os traballadores transfronteirizos, de xeito que as grandes cidades conservarían os seus traballadores, aínda cando perdesen residentes en favor dos municipios próximos de menor tamaño. Como consecuencia desta reorganización espacial, estímase que os ingresos dos traballadores aumentarían un 6,36 %. En resumo, os departamentos próximos a París desfrutarían dos meirandes gaños. E con isto podemos estimar, claramente, os posibles beneficios de reducir a fragmentación da rede de transportes doméstica.

# URBANISMO E CIENCIA: QUE TIPOLOXÍA DE CIDADE CONTRIBÚE MÁIS AO DESENVOLVEMENTO ECONÓMICO E Á CALIDADE DE VIDA

---

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

Por **Andreu del Orte**.

O urbanismo non é alleo á conexión co Big Data, as matemáticas ou a Intelixencia Artificial. A denominada «ciencia das cidades» reivindica un papel no urbanismo contemporáneo á altura de disciplinas coma a arquitectura, a enxeñaría civil, a socioloxía ou a antropoloxía.

Ramón Gras e Jeremy Burke, neste libro, *City Science. Performance Follows Form*, critican a evolución do urbanismo no século xx e propoñen a conxugación de forma, función e beleza mediante o uso de modelos matemáticos e un marco analítico das cidades. En definitiva, intentan responder a unha pregunta clave: Que configuración urbanística contribúe máis ao desenvolvemento económico, á mellora da calidade de vida e á igualdade? E achan, como conclusión principal, a necesidade de reivindicar a chamada «Cidade dos 15 minutos» como un paradigma de referencia contemporáneo.

O urbanismo é unha disciplina que abarca tanto o deseño urbano, a arquitectura ou a enxeñaría civil, coma a socioloxía e a antropoloxía. Á fin e ao cabo, o urbanismo condiciona moitos aspectos das nosas vidas, coma a proximidade a comunicacións, o desenvolvemento económico e social ou a calidade dos nosos espazos públicos.

Dentro do urbanismo xorde a City Science ou «ciencia das cidades», unha subdisciplina que trata as cidades como sistemas complexos, cuxo obxectivo é estudar as cidades mediante modelos matemáticos e análise territorial. Se ben se trata dunha subdisciplina emerxente, os seus antecedentes remóntanse ao século xix, concretamente a Louis Durand e Ildefons Cerdà, que definiron os principios dun urbanismo racional adaptado ao clima, á xeografía e ás necesidades sociais. Influencia de *Précis des leçons d'architecture*, de Durand, reflectiuse na reforma de París que realizou o barón Haussmann na segunda metade do xix. Cerdà, pola súa banda, fixo a súa principal achega práctica co Ensanche de Barcelona, que aínda hoxe é un referente urbanístico e cuxos principios seguen vixentes e son fortemente reivindicados en debates sobre transformación urbana.

Ramon Gras e Jeremy Burke móstranse moi críticos coa evolución do urbanismo no século xx. Segundo a súa opinión, este urbanismo foi, agás honrosas excepcións, de baixa calidade, pois menosprezouse a forma, simplificándoas (evocando a Mondrian e Malevich), a función e a beleza. A reivindicación dos autores é que debe ser posible conxugar a forma, a función e a beleza cun urbanismo máis racional e de maior calidade.

Non obstante, nos últimos vinte e cinco ou trinta anos, segundo Gras, conseguiuase avanzar algo tanto no académico coma no urbanismo aplicado. O seu deseño evoluciona a partir dunha liña de traballo iniciada por un programa de investigación do Instituto de

Santa Fe (EUA), no cal profesionais como Geoffrey West, Luis Bettencort ou José Lobo déronlle prestixio e recuperaron a intención de transformar o urbanismo nunha ciencia e nunha arte.

Esta liña de traballo é eminentemente científica e parte da aproximación ás cidades como sistemas complexos. Buscan responder a retos coma o crecemento demográfico e a economía do coñecemento, a segregación social, a mobilidade ou a calidade de vida. West e os seus colegas propuxeron que, para superar estes desafíos, as cidades deben innovar constantemente e adaptarse ás novas circunstancias, aproveitando o seu potencial creativo e social. E as súas achegas tiveron unha grande influencia na nova ciencia das cidades, que busca comprender e deseñar mellor as urbes do futuro. E é aí onde encaixa este *City Science: Performance Follows Form*, pois ofrece novos instrumentos e resultados actualizados.

Segundo Gras e Burke, a ciencia das cidades supón un actor que pode contribuír ao deseño de novas cidades, distritos de innovación ou, simplemente, transformacións urbanas. Neste sentido, matizan as investigacións do Instituto de Santa Fe, Novo México, reducindo o peso que ten o crecemento de poboación e das áreas urbanas na prosperidade das cidades e pondo o foco en aspectos cualitativos da morfoloxía e do urbanismo predominante. Non é tan importante canto se crece, senón como se crece.

### **As cidades como sistemas complexos e con dinámicas históricas**

Gras e Burke, no seu libro e a través da súa *start-up* Aretian, propoñen unha aproximación ao urbanismo e á análise territorial mediante modelos matemáticos. Como xa dixemos, o seu obxectivo principal é responder a seguinte pregunta: que configuración urbanística contribúe máis ao desenvolvemento económico, á mellora da calidade de vida e á igualdade?

A premisa fundamental é analizar territorios que funcionan como redes interconectadas. Para logralo, combinan métodos dedutivos e indutivos, o que supón unha avaliación multifactorial e sistémica (considerando a cidade como unha rede) do desempeño urbano en función da morfoloxía de cada cidade.

O núcleo da análise baséase en dez tipoloxías de morfoloxía urbana, cada unha das cales representa varias cidades. Ademais, clasifican cen realidades urbanas de referencia internacional segundo os atributos inherentes a estas dez tipoloxías:

- Brugge e cascos antigos na tipoloxía de pequena cidade
- París de Haussmann ou Milán na cidade radial.
- Chicago ou Nova York na cidade reticular
- Las Vegas na cidade lineal.
- Manchester na cidade orgánica.
- Hong Kong na cidade atomizada.
- Roma na cidade monumental.
- Cidades dormitorio na modalidade cidade xardín.
- Arlington ou Barcelona na cidade *fractal*.
- Marsella e Ciudad de México na cidade de tipo aleatoria.

Non obstante, é importante considerarmos que a traxectoria histórica de cada unha das urbes e a súa evolución pode dar lugar á coexistencia de múltiples formas dentro dunha mesma cidade. Polo tanto, as cen áreas metropolitanas analizadas pódense examinar, tanto internamente (polas súas diferenzas) como en contraste con outras de características similares ou distintas.

O libro, que se presenta cunha maquetación e edición de alta calidade, resulta interesante tanto para investigadores das cidades como para as persoas interesadas no desenvolvemento e deseño destas. Ademais, tamén se pode consultar o atlas das cidades, onde se ofrece un resumo sobre a evolución e as principais características das cen áreas urbanas analizadas. Este apartado do libro é especialmente agradable, xa que combina aspectos descritivos e analíticos xunto con imaxes e información a nivel micro.

### **Que configuración urbanística contribúe máis ao desenvolvemento económico, á mellora da calidade de vida e á igualdade?**

Para explorar como a morfoloxía urbana inflúe no desenvolvemento económico, a calidade de vida e a igualdade, os autores recompilan unha serie de indicadores. Unha vez xeo-representados e asociados a cada un dos cen sistemas urbanos estudados, estes indicadores permiten abordar diversas cuestións sobre a relación entre a morfoloxía, o desenvolvemento, a innovación e a calidade de vida nas cidades.

Búscanse respostas para tres preguntas específicas:

- Cal é a relación entre o deseño das cidades e o rendemento urbano?
- Como podemos mellorar a calidade de vida e o acceso aos servizos?
- Como podemos fomentar unha economía do coñecemento en crecemento?

Para iso, os autores propoñen unha análise das cidades como sistemas complexos interconectados. Neste contexto, o estudo dirixido por Gras combina dúas perspectivas complementarias da cidade: por unha banda débense examinar as cidades a través de variables de resultado, diferenciadas segundo o «sistema de talento» (baseado nas persoas e o seu capital humano), o «sistema de industrias» (a capacidade para xerar patentes e innovación) e o «sistema de deseño urbano» (acceso a servizos e infraestruturas básicas); pola outra, hai que analizar a cidade na súa forma física, pois existen diversas tipoloxías urbanísticas, que se manifestan na forma en que se estruturan as súas rúas, edificios, a xerarquía do sistema e a *fractalidade*.

Gras e Burke radiografan e debuxan o mapa dun cento de cidades en función das diversas dimensións a partir de modelos matemáticos e de IA, e conseguen como resultado un mapa comparable tanto dentro das cidades coma entre si. Grazas a este estudo e ao contraste coas dez tipoloxías de deseño urbano, conclúen sobre cales son as vantaxes e inconvenientes de cada tipoloxía de cidade a partir dunha serie de índices que sintetizan as diversas dimensións analizadas. Por exemplo, a cidade radial de París, Milán e Shanghai ten vantaxes no seu centro, pero hai unha tendencia de redución das devanditas vantaxes na periferia. Pola súa banda, os sistemas reticulares, coma o de Manhattan ou San Francisco, teñen vantaxes no acceso ao transporte e outros servizos, pero tampouco optimiza os resultados en varios indicadores.

A principal conclusión, en definitiva, é que o sistema que no nivel estrutural combina o acceso igualitario e facilidade de acceso aos servizos e a concentración de usos é o modelo *fractal*, tamén chamado *autosemellante*. Este modelo, coma o do Ensanche de Barcelona, presenta unha xerarquía de áreas semellantes entre si; é dicir, non existe un espazo que faga as funcións de centro da trama urbana e as rúas, senón que a cidade no seu conxunto busca aplicar as propiedades e proporcións matemáticas dos *fractais* para buscar eficiencia no seu funcionamento. Non obstante, hai que ser conscientes de que Barcelona unicamente concentra un 45 % do seu territorio neste modelo *fractal*. Polo tanto, se ben este urbanismo promovido por Cerdà no século XIX, é un modelo desexable, non existe unha cidade 100 % na súa configuración urbana.

### Reflexións de futuro: a cidade dos 15 minutos e o interese en crear desde cero

No libro, ademais, subxace unha derivada destes resultados: a defensa da Cidade dos 15 minutos como urbanismo de calidade, pois, dalgún xeito, reflicte un modelo que, desenvolverse con éxito, comportaría a máxima nota nos resultados de eficiencia urbanística.

A cidade dos 15 minutos, promovida polo urbanista Carlos Moreno no seu libro *La revolución de la proximidad: De la ciudad mundo a la «ciudad de los quince minutos»*, é aquela que aspira a que a poboación poida chegar a pé ou cun medio non motorizado ás seis funcións sociais urbanas esenciais: vivenda, traballo, compras, educación, saúde e lecer. Seguindo o argumento de *City Science*, é lóxico pensar que esa cidade *fractal, autosemellante*, coincide coa cidade dos 15 minutos en tanto que se procura a optimización do espazo e dos recursos, ao reducir a dependencia de centros económicos, comerciais e da actividade cotiá.

Por outra banda, convén considerar a pregunta sobre se paga a pena transformar as cidades ou ben crealas desde cero. Nos últimos anos, existen múltiples experiencias de cidades fundamentadas nunha visión experimental e científica, coma por exemplo Sidewalk Labs, proxecto de Google, o Neom-The Line, en Arabia Saudita. Son casos interesantes, porque, no seu deseño, coma toda cidade empezada desde cero, deben calibrar as calidades que optimizar. Polo tanto, da contribución de Gras e Burke podemos chegar á conclusión de que empezar desde cero ten evidentes vantaxes, ao dispor de ferramentas matemáticas, *machine learning* e análise espacial, para debuxar unha cidade que optimice as calidades que desexamos para elas. Non obstante, non podemos esquecer que, no caso dos autores da cidade dos 15 minutos, esas calidades non sempre poden conectar coa cidade como organismo vivo. As cidades habítanas persoas, e o urbanismo debe responder ás súas necesidades. Pode ocorrer que os habitantes decidan non tirarlle partido á cidade dos 15 minutos debido á falta de interacción social, a un modelo económico que potencia a individualidade ou a uns poderes políticos que detesten a vida en lugares públicos. Mais tamén pode existir un escenario no cal o urbanismo non acompañe por excesiva rixidez, por ser pouco adaptable a cambios e ás necesidades da sociedade.

Por último, convén non perder de vista que, se ben as cidades xa existentes son máis rixidas ao cambio, tamén poden transformarse e crecer con novos distritos de innovación. Este escenario permite compatibilizar as vantaxes dunha cidade con identidade, arraigo histórico e personalidade a través do seu urbanismo e a intervención *ex novo* de áreas de desenvolvemento económico e con calidade de vida para os seus cidadáns. É neste escenario, quizais máis pragmático, no que atoparemos un interese crecente por profesionais como Gras e Burke e outros expoñentes da chamada «ciencia da cidade».

\* \* \*

**Ramon Gras Alomà** e **Jeremy Burke** son urbanistas, investigadores da Ciencia das Cidades na Universidade de Harvard e cofundadores de Aretian Urban Analytics and Design, *start-up* da mesma universidade. Na actualidade compaxinan os seus traballos de investigación con relatorios e traballos de consultoría para cidades de todo o planeta.

Recensión de **Andreu Orte del Molino**, doutor en Ciencias Políticas e Sociais e técnico superior na Deputación de Barcelona.

## CONTRIBUCIÓNS PARA O DEBATE SOBRE A COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Recensións dos relatorios presentados na xornada «La colaboración público-privada en la prestación de servicios públicos», organizada pola Fundación Democracia y Gobierno Local o 26 de abril do 2024 en Barcelona, co apoio da Deputación de Barcelona.



## RETOS DO CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS. A RECOLLIDA DE RESIDUOS

■ **Autor:** José Manuel Fernández Villaverde, economista e licenciado en Dereito, é xerente do Ajuntament de Sant Just Desvern (Barcelona).

### SÍNTESE DA IDEA

*No contrato de concesión de servizos transfíreselle ao concesionario o risco operacional, o cal, nos últimos anos, nos que se produciu desabastecemento de materiais, incrementos desmesurados dos prezos das materias primas, alzas dos tipos de xuro e crecemento dos salarios, pode afectarlles á calidade e continuidade do servizo. Neste contexto, cobran relevancia institucións como o rescate e o secuestro ou a intervención do servizo. Tamén é importante ter presente que a calidade do servizo dependerá de poder instrumentar mecanismos axeitados de control durante a execución do contrato.*

### 1. O contrato de concesión de servizos

#### 1.1. Caracterización do contrato de concesión de servizos

As directivas europeas de cuarta xeración en materia de contratación, ou directivas do 2014, cristalizaron (cun considerable atraso a respecto do prazo máximo de transposición, que finalizaba o 18 de abril do 2016) na Lei 9/2017, de 8 de novembro, de Contratos do Sector Público, pola que se traspoñen ao ordenamento xurídico español as Directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, de 26 de febreiro do 2014 (a partir de agora, LCSP).

A LCSP publicouse no Boletín Oficial del Estado núm. 272, de 9 de novembro do 2017, e entrou en vigor, con algunhas excepcións puntuais, o día 9 de marzo do 2018. É unha lei longa: 347 artigos, 56 disposicións adicionais, seis disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e 16 disposicións finais. Seguramente a de meirande extensión do noso ordenamento xurídico, con excepción das leis anuais de orzamentos.

Na súa exposición de motivos detállanse os obxectivos que a inspiran: en primeiro lugar, unha maior transparencia na contratación pública e, en segundo lugar, conseguir unha mellor relación calidade-prezo. Este segundo propósito, clave no noso obxecto de estudo, obriga a un tránsito desde os tradicionais obxectivos de execución orzamentaria e de aforro inmediato no prezo cara a outros de maior eficiencia na aplicación dos fondos públicos.

Unha das principais novidades das directivas europeas de cuarta xeración en materia de contratación foi a adopción, por primeira vez, dunha directiva dedicada ás concesións. Sobre esta base, a LCSP formula unhas tipoloxías contractuais, polo que se refire aos servizos, polas que poden ser obxecto dun contrato de servizos ou dun contrato de concesión de servizos, en función, basicamente, de que se produza unha asunción efectiva por parte do contratista dun risco operacional.

Efectivamente, o artigo 15 da LCSP define o contrato de concesión de servizos como:

1. O contrato de concesión de servizos é aquel en cuxa virtude un ou varios poderes adjudicadores encomendan a título oneroso a unha ou varias persoas, naturais ou xurídicas, a xestión dun servizo cuxa prestación sexa da súa titularidade ou competencia, e cuxa contrapartida veña constituída ben polo dereito a explotar os servizos obxecto do contrato ou ben por devandito dereito acompañado do de percibir un prezo.

2. O dereito de explotación dos servizos implicará a transferencia ao concesionario do risco operacional, nos termos sinalados no apartado cuarto do artigo anterior.

E concrétese o risco operacional nos termos do artigo 14.4, que establece o seguinte:

Considerarase que o concesionario asume o risco operacional cando non estea garantido que, en condicións normais de funcionamento, este vaia recuperar os investimentos realizados nin cubrir os custos nos que incorrese como consecuencia da explotación das obras que sexan obxecto da concesión. A parte dos riscos transferidos ao concesionario debe supor unha exposición real ás incertezas do mercado que implique que calquera perda potencial estimada na que incorra o concesionario non é meramente nominal ou desdeñable.

### ***1.2. Problemas que presenta o contrato de concesión de servizos***

Das notas características do contrato de concesión de servizos indicadas no apartado anterior xa se desprenden algúns dos problemas.

Un primeiro problema deriva da complexidade do procedemento de contratación que deseña a LCSP, a causa da súa complexa regulación. Atopámonos, especialmente nos concellos medianos e pequenos, con pregos de condicións técnicas burocratizados ou fotocopiados que definen pouco e mal o proceso de provisión do servizo e as ferramentas de avaliación dos resultados agardados.

Constátase que existe unha falta de experiencia na negociación dos entes públicos e un descoñecemento por parte do sector público acerca de como funciona o mercado.

Ante a complexidade do marco normativo, cómpre unha profesionalización do persoal municipal responsable da xestión da contratación, de xeito que resulta indispensable dotalos de formación e capacitación especializada.

Aínda así, o problema principal deriva da cesión da posición pública na asignación de riscos. O concesionario asume os riscos asociados coa prestación do servizo, incluíndo os económicos, técnicos e operacionais. A parte dos riscos transferidos ao concesionario expono ás incertezas do mercado, o cal pode significar un risco de demanda, de subministración, ou ambos os dous a un tempo. Isto pode ser complicado se non se xestiona axeitadamente, xa que pode afectarlles á calidade e á continuidade do servizo.

Os acontecementos vividos nestes últimos anos, en que por factores esóxenos (coma a pandemia ou a guerra de Ucraína) se produciron desabastecementos de materiais, incrementos desmesurados dos prezos en xeral e das materias primas en particular, alzas dos tipos de xuro despois dun longo período de tipos baixos (ou incluso negativos) e crecemento dos salarios, incrementaron notablemente o risco operacional.

Neste contexto, e referíndonos á prestación de servizos públicos locais mínimos e obrigatorios, coma por exemplo o da recollida de residuos, é posible trasladarlle ao concesionario o risco operacional? No plano teórico, si, mais no plano práctico ninguén pode pensar que esta obriga legal sexa compatible cunha prestación axeitada, regular e continua do servizo. E, se a xestión é deficiente, xa non se garante o dereito dos cidadáns á recepción do servizo (algo básico e esencial para os servizos mínimos e obrigatorios).

O artigo 290 da LCSP regula a modificación do contrato e o mantemento do seu equilibrio económico, pero este réxime xurídico non é aplicable ao suposto que comentamos, xa que o apartado 4 do devandito precepto limita o restablecemento do equilibrio económico do contrato a dous supostos, que non se dan neste caso: a) modificacións realizadas pola Administración, ou b) actuacións da Administración que determinen de xeito directo a ruptura substancial da economía do

contrato. Fóra deste casos, unicamente procederá o restablecemento do equilibrio económico do contrato cando se produzan unhas determinadas causas de forza maior, que se concretan no artigo 239 da LCSP e que tampouco se dan no caso que analizamos: incendios, fenómenos naturais de efectos catastróficos, ou estragos ocasionados violentamente en tempo de guerra, roubos tumultuosos ou alteracións graves da orde pública.

En consecuencia, ante unha imposibilidade de prestar o servizo por parte do concesionario por motivos económicos sobrevindos, as únicas institucións que contempla a LCSP para garantir a súa efectiva prestación son:

I) O rescate do servizo pola Administración (artigo 294,c), LCSP).

Esta causa de resolución do contrato precisa de tres requisitos, que se recollen no devandito precepto:

- a) Que o servizo pase a ser xestionado directamente pola Administración.
- b) A existencia dun interese público.
- c) Que se acredite que a devandita xestión directa é máis eficaz e eficiente ca a da concesión.

Neste sentido, pronunciouse o Tribunal Supremo, en sentenza 1097/2023, de 25 de xullo do 2023: «*Non só se esixe que concorra un interese público, senón que este xustifique obxectivamente que a Administración rescinda a concesión e volva asumir a xestión directa previa acreditación de que a devandita forma de xestión resulta para ese caso máis eficaz e eficiente ca a da concesión*».

II) O secuestro ou a intervención do servizo, se por causas alleas ao concesionario ou ben por incumprimento por parte deste, se derivase perturbación grave e non reparable por outros medios (artigo 293.1, LCSP).

O secuestro fai referencia á facultade da Administración de facerse cargo, de forma temporal, da xestión dun servizo público que se presta por un suxeito privado cando este sexa incapaz de atendelo con normalidade, en orde de asegurar ou restablecer o seu funcionamento. Esta prerrogativa é unha peza indispensable do réxime xurídico dos servizos públicos xestionados de forma indirecta.

En canto ás consecuencias económicas para o concesionario, o art. 293 da LCSP contempla o seguinte:

- a) O concesionario deberá pagarlle á Administración os danos e prexuízos que efectivamente lle ocasionase.
- b) Nos supostos de incumprimento por parte do concesionario, resultará de aplicación o réxime de penalidades establecidas no art. 264 da Lei a respecto da concesión de obras, sempre que resulte compatible coa natureza da concesión de servizos.

## 2. O control por parte da Administración da execución do contrato

A calidade do servizo prestado depende directamente do nivel de coñecemento e da mellora técnica e tecnolóxica continuada, tanto do propio servizo coma dos procesos que deben de executarse.

Cando tratamos da xestión de servizos públicos por parte de contratistas privados, non podemos ignorar a existencia de fallos do sector privado como consecuencia do comportamento oportunista das empresas, máis centradas na obtención de beneficios ca na calidade do servizo.

Neste sentido, a regulación de todos os aspectos materiais da prestación do servizo no prego de condicións técnicas é vital para asegurar que se cumprirán as expectativas mutuas en termos téc-

nicos, económicos e xurídicos. Mais non todo acaba coa celebración do contrato, senón que, durante a súa execución, a monitorización ou seguimento do desempeño por parte do concesionario é clave para asegurar o cumprimento do contrato e a boa prestación do servizo público.

Se tomamos un caso concreto, referido a un dos principais servizos públicos locais obrigatorios que maioritariamente se presta en forma de concesión, o servizo de recollida de residuos, atopámonos con que o control da calidade do servizo prodúcese en diversas fases da súa execución.

- I) No momento de redactar, por parte del Concello, o prego de condicións técnicas da licitación e o Plan de Servizos, que define que nivel de prestación se pretende conseguir.
- II) Na adxudicación do contrato, a través do Proxecto de Servizos que presenta o contratista ganador da licitación, no que se concreta a cantidade e tipoloxía de equipos que o concesionario lle asigna ao servizo
- III) Durante a execución do contrato, establecendo mecanismos de inspección, auditoría e informes de seguimento en relación ao nivel de prestación executado, que debe de tomar como referencia o prego de condicións técnicas, o Plan de Servizos e o Proxecto de Servizos. De aquí deben de derivarse propostas de mellora na prestación do servizo, modificacións do contrato ou, incluso, a imposición de penalidades ao concesionario.
- IV) Tamén durante a execución do contrato debe de disporse de mecanismos para coñecer a percepción que ten a cidadanía da prestación do servizo, for mediante enquisas periódicas ou a dispoñibilidade de canles directas (unha APP específica, a páxina web municipal ou instancias no Rexistro) que permitan dar a coñecer incidencias, queixas ou propostas de mellora.

O Concello debe de ser quen de utilizar toda esta información non só para controlar e supervisar a prestación do servizo no momento presente, senón tamén para mellorar a redacción dos pregos de condicións técnicas das futuras licitacións.

Lamentablemente, a xestión destas fases de control da calidade do servizo non sempre pode levarse a cabo do xeito máis eficiente posible, porque aparecen limitacións tales como:

- Falta de coñecemento financeiro, técnico ou estratéxico, por parte da organización municipal.
- Os mecanismos de control e avaliación están máis dirixidos a velar polo escrupuloso cumprimento do procedemento e pola xustificación financeira ca pola mellora en si da calidade do servizo.
- A pouca consideración que a LCSP lle outorga ao ámbito local, o que impide que existan mecanismos específicos adaptados á realidade dos Concellos para garantir a calidade da xestión das concesións de servizos públicos locais.
- Non lograr pór en funcionamento a tempo os mecanismos necesarios para o seguimento do contrato.
- A información proporcionada sobre a execución do contrato polo contratista non sempre é fiable e, ás veces, demasiado ambigua.
- As penalizacións económicas ou xurídicas non sempre son efectivas, debido a fallos no seu deseño ou pola dependencia por parte da Administración do concesionario para a continuidade do servizo.
- A concesión do servizo implica un «monopolio temporal» que dificulta o control, xa que se lle outorga ao concesionario o dereito exclusivo de prestar o servizo durante un período determinado, o cal pode xerar tensións en canto á competencia e á libre concorrencia, nun sector onde máis do 70 % dos municipios prestan o servizo mediante empresas externas.

## A COLABORACIÓN ENTRE O SECTOR PÚBLICO E O PRIVADO: UN INSTRUMENTO ESENCIAL PARA A RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COMPLEXOS

■ **Autor: Cayetano Prieto Romero**, funcionario de carreira e avogado, e director do blog *Acento Local*. Dirixiu o libro, xunto con Alfredo Galán, *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Edit. Huygens, 2010, 464 páxs.

### SÍNTESE DA IDEA

*O presente artigo analiza a importancia dos diferentes instrumentos de colaboración do sector público co sector privado, tanto na realización de obras e a prestación de servizos coma no exercicio de funcións públicas, co fin de garantir a eficacia e eficiencia da gobernanza. En particular, as entidades privadas colaboradoras das administracións públicas ofrecen unha interesante alternativa para a mellora da xestión dos expedientes municipais de concesión de licenzas e de control das declaracións responsables urbanísticas.*

Os complexos retos que as sociedades modernas lles presentan aos seus gobernos requiren da utilización de diferentes ferramentas que permitan resolvelos de xeito eficaz e co debido respecto ao principio de legalidade. Entre as devanditas ferramentas atópanse, sen dúbida, os instrumentos de colaboración co sector privado, tanto no ámbito de obras públicas coma na prestación de servizos e no exercicio de funcións públicas.

Como se di habitualmente, os problemas complexos requiren respostas da mesma natureza, e para isto a colaboración entre o sector público e privado ofrece excelentes posibilidades, aínda que até hoxe non merece a atención debida polo lexislador, cunha visión global e xeral, senón exclusivamente polo lexislador sectorial. Exemplo recente disto é a lexislación do solo das comunidades autónomas, que ofrecen instrumentos de colaboración público-privada para que os Concellos poidan darlle resposta á demanda derivada do inxente número de declaracións responsables e de solicitudes de licenzas urbanísticas, dado que os seus servizos administrativos non poden atendelas no prazo establecido para iso. É dicir, hoxe en día, tal e como sucedeu en tempos anteriores, a Administración Pública non é quen de atender as crecentes e complexas demandas cidadás sen a colaboración doutros suxeitos públicos ou privados.

A colaboración con outros suxeitos públicos artéllase a través das relacións interadministrativas reguladas na Lei 40/2015, de 1 de outubro, do Réxime Xurídico do Sector Público. Contémpnanse diferentes ferramentas para iso: convenios, consorcios, fundacións públicas, comisións sectoriais, comisións bilaterais, etc.

En cambio, a colaboración co sector privado non foi obxecto dunha regulación global e xeral, senón exclusivamente sectorial, se ben esta se foi incrementando notablemente desde o inicio da nosa democracia, é dicir, des que a sociedade lles esixe máis e mellores servizos aos seus gobernos.

A necesidade de contar coa colaboración do sector privado na realización de obras e servizos públicos encontra o seu marco normativo principal na Lei de Contratos do Sector Público do 2017, de acordo coa cal todas as súas modalidades contractuais —contratos administrativos típicos (obras, concesión de servizos e subministracións) e especiais e os contratos privados— constitúen instrumentos específicos de colaboración do sector privado na realización do interese xeral;

alo que se concreta, por exemplo, na construción dunha autopista, na edificación e xestión dunha residencia para persoas maiores, en ofrecer subministracións de bens funxibles ou na prestación de servizos financeiros ás Administracións.

Así mesmo, a devandita colaboración veuse desenvolvendo tamén no ámbito das funcións públicas de autoridade; por exemplo, no exercicio do control administrativo previo (licenza) e do control posterior (declaracións responsables). Este é o que caso das que se coñecen coa denominación de entidades privadas colaboradoras das Administracións públicas (ECAS).

En definitiva, a colaboración do sector público co privado non é un fenómeno novo nin tampouco ten un carácter excepcional ou extraordinario, senón que vén de antigo e se desenvolveu en ámbitos tan diferentes como a seguridade e calidade industrial, a inspección técnica de vehículos ou o control das actuacións urbanísticas. Esta colaboración permitiu, sen dúbida, unha xestión máis eficiente do interese xeral e, consecuentemente, un reforzamento da lexitimidade democrática das nosas administracións.

### **As entidades privadas colaboradas das administracións públicas (ECAS)**

Tradicionalmente, a colaboración de entidades privadas no exercicio de funcións públicas encontrou o seu ámbito de desenvolvemento nas funcións de carácter regrado, nas que concorren, ademais, dúas características adicionais: (1) unha intensa demanda cidadá, que se materializa nun elevado número de solicitudes ás que as administracións deben de darlles unha resposta nun prazo breve e (2) o contido técnico das devanditas funcións públicas, sometidas, conforme á evolución e progreso da sociedade, a un incremento da súa complexidade que, á súa vez, require de persoal técnico especializado suxeito a procesos de formación continua.

Estas características entrañan unha gran dificultade para que a Administración Pública poida atender a demanda cidadá nos breves prazos establecidos pola lexislación sectorial corresponde, tendo en conta os habituais e importantes atascos nos servizos administrativos, o que constitúe unha clara lesión ao dereito á boa administración. De aquí a necesidade de que as administracións públicas desenvolvan diferentes procesos de mellora destes servizos, simplificando os procedementos aplicables e os requisitos esixibles, substituíndo os sistemas de control previo mediante licenza por outros de control posterior a través de declaracións responsables e desenvolvendo procesos de colaboración con entidades privadas colaboradoras acreditadas, especializadas e responsables.

Ao igual que sucede coa externalización das obras e os servizos públicos, o réxime das entidades privadas colaboradoras está presidido pola idea de que a devandita colaboración non pode situar o cidadán nunha peor posición no que se aos seus dereitos e garantías se refire, pois están recoñecidos pola lei. É dicir, o interesante deste modelo de xestión é que o cidadán conserva todos os seus dereitos e, ademais, benefíciase da súa eficacia, para o cal resulta esencial un control efectivo das administracións sobre as súas entidades colaboradoras.

Exemplos disto son: o control do medio ambiente, a inspección técnica de vehículos, a inspección técnica de edificios, o control da calidade e a seguridade industrial ou da prevención de riscos laborais, etc. Tamén, desde hai pouco máis dunha década, as funcións de verificación, control e inspección urbanísticas, nas que o Ayuntamiento e a Comunidade de Madrid actuaron como abandeirados, desenvolvendo e perfeccionando o modelo de colaboración público-privada establecido en materia de control ambiental.

A Comunidade de Madrid regulou, por primeira vez, a colaboración privada no exercicio de funcións públicas no ámbito urbanístico a través da disposición adicional segunda da Lei 8/2009

de 21 de decembro —Medidas Liberalizadoras e de Apoio á Empresa Madrileña—, e, actualmente, mediante a reforma de finais do 2022<sup>1</sup> na súa Lei 9/2001 de Solo, de 17 de xullo (artigos 164 a 167 *duodecies*).

No ámbito das licenzas e declaracións responsables urbanísticas danse exactamente as circunstancias apuntadas máis arriba: intensa demanda cidadá e contido técnico das funcións de control municipal. Así, pode considerarse que detrás de cada expediente de solicitude de licenza urbanística existe un proxecto de investimento económico e de creación de emprego, e polo tanto, convén axilizar e resolver nos prazos legalmente establecidos conforme aos principios de legalidade e eficacia. De acordo con estes principios e o dereito á boa administración, non son tolerables (en xeral, e en particular nos momentos de crise económica) os importantes atrasos que adoitan padecer os servizos municipais de xestión. Por isto é tan interesante a colaboración que ofrece o sector privado.

### **Os requisitos de acreditación, especialización e responsabilidade**

A colaboración de suxeitos privados en funcións de natureza e titularidade da Administración Pública esixe un especial control en todo momento. Dito doutro xeito, as ECAS deben de ser sempre entidades acreditadas, especializadas, imparciais e responsables, conceptos que desenvolveremos deseguido.

Antes, convén destacar dúas ideas relevantes: unha, as ECAS son, con carácter xeral, persoas xurídico-privadas; e dúas, actúan con ánimo de lucro, particularidade que as diferencia das entidades cuxa función é a acreditación.

#### *Son entidades acreditadas*

A acreditación é a actuación que certifica, mediante a expedición dunha resolución expresa, que un suxeito —no noso caso, unha persoa xurídico-privada— cumpre con determinados requisitos (os esixidos pola lexislación sectorial). Estes requisitos teñen como finalidade garantir que o suxeito posúe a capacidade técnica e financeira necesaria para levar a cabo a actividade que se lle encomenda, así como imparcialidade e obxectividade.

A devandita acreditación pode ser concedida pola propia Administración titular da función cuxo exercicio se lle atribúe, pois é o título xurídico habilitante para a súa actuación como entidade colaboradora. Outras veces, a acreditación pode ser outorgada por unha entidade privada —por exemplo, a ENAC—, polo que incluso pode darse o sistema de dupla acreditación privada e pública, é dicir, a primeira emitida pola entidade privada de acreditación (co obxecto de controlar determinados requisitos) e a segunda expedida pola Administración titular da función pública que se pretende externalizar (que ten por obxecto o control dos requisitos non incluídos na acreditación privada).

No ámbito da xestión do control administrativo sobre as licenzas e as declaracións responsables urbanísticas, adoita ser habitual isto último: un sistema de acreditación privada (realizada pola ENAC) seguido dunha autorización outorgada pola Administración titular da función pública. Así, emitírase, en primeiro lugar, a acreditación privada a través da cal se constata o cumprimento de determinados puntos, e, en segundo lugar, a autorización administrativa, coa finalidade de comprobar o resto dos requisitos esixidos.

1. Lei 11/2022, de 21 de decembro, de Medidas Urxentes para o Impulso da Actividade Económica e a Modernización da Administración da Comunidade de Madrid.

En definitiva, o sistema xeralmente empregado é o da acreditación, seguida ou non dunha autorización administrativa.

#### *Son entidades especializadas*

Efectivamente, as ECAS son persoas xurídicas especializadas no seu campo de actuación, ás que se lles esixe a capacidade técnica necesaria para unha correcta realización das súas tarefas.

Esta especialización debe existir tanto para o persoal (o seu persoal técnico debe de contar co nivel axeitado de formación técnica), coma con respecto á súa organización interna (os medios técnicos axeitados para o correcto exercicio das súas funcións).

O cumprimento dos requisitos de capacidade técnica, coma todos os demais, sométese a avaliación e control en dous momentos diferentes: antes do inicio da actividade (control inicial), co fin de comprobar que realmente dispón da capacidade técnica precisa, e en momentos posteriores (contros periódicos), de xeito que se poida controlar que se mantén a devandita capacidade de xeito permanente e ininterrompido.

#### *Son entidades imparciais*

Dos principios enunciados no artigo 103 da Constitución a respecto da Administración Pública, convén lembrar agora os de obxectividade e imparcialidade, xa que son igualmente aplicables ás ECAS, na medida en que exercen funcións públicas, é dicir, as esixencias de obxectividade e imparcialidade que se predicán da actividade administrativa conforme ao texto constitucional deben trasladarse a estes suxeitos privados, xa que van exercer funcións públicas.

#### *Son entidades responsables*

Sen dúbida, a responsabilidade das entidades privadas colaboradoras no exercicio das funcións públicas é unha das ideas centrais do réxime xurídico da colaboración público-privada, pois o traslado das funcións públicas leva consigo, paralelamente, a responsabilidade que poida derivarse dese exercicio. Dito doutro xeito, a asunción do exercicio das funcións públicas implica, coma a outra cara dunha mesma moeda, a asunción da responsabilidade derivada.

Como consecuencia disto, a normativa reguladora deste tipo de colaboración público-privada xeneralizou que a ECA constituía unha garantía suficiente —normalmente mediante a subscripción dunha póliza de seguros— para cubrir danos e prexuízos que poidan derivarse da súa actuación. Ademais, a contía da devandita garantía debe ser suficiente para cubrir o importe dos danos e prexuízos que se poidan causar, sen que constituía un límite á devandita responsabilidade. Isto é: da parte dos anos que exceda da suma asegurada, responderá a entidade co seu propio patrimonio.

### **Conclusiones**

Nun mundo complexo coma o actual, que presenta innumerables retos a todos os niveis para os gobernos, requírese dun sistema de gobernanza capaz de ofrecerlles respostas ás demandas cidadás. Antes tamén, pero de xeito máis claro na actualidade, non se pode concibir unha gobernanza eficaz e eficiente sen a colaboración do sector privado. Un exemplo de tantos constitúeo a colaboración de ECAS no control previo das solicitudes de licenzas e despois das declaracións urbanísticas, pois deste xeito facilitáanse os proxectos de investimento e de creación de emprego.

## AUTONOMÍA LOCAL E LIBERDADE DE ELECCIÓN DA FORMA DE PRESTACIÓN DOS SERVIZOS PÚBLICOS

■ **Autora:** M.<sup>a</sup> Mercè Darnaculleta Gardella, profesora titular de Dereito Administrativo da Universitat de Girona e membro da Comisión Xurídica Asesora da Generalitat de Catalunya.

### SÍNTESE DA IDEA

*Os municipios teñen a responsabilidade de garantirlles aos seus cidadáns a prestación de servizos públicos de características moi diversas. Algúns destes servizos poden ser xestionados en réxime de monopolio ou en réxime de libre concorrència; outros, ben porque foron obxecto de liberalización, ben porque non foron obxecto de reserva, son necesariamente prestados en réxime de libre concorrència. En calquera dos casos, e en función da maior ou menor confianza dos cidadáns no público e no privado, os servizos públicos municipais poden darse, mediante fórmulas de xestión directa ou indirecta, de xeito que sexa posible a colaboración público-privada, podendo favorecer tamén a colaboración de entidades con ou sen ánimo de lucro. Este amplo abano de opcións encóntrase, non obstante, orientado e delimitado polas leis, que lle impón límites formais e materiais á facultade de elección que a autonomía local lles atribúe aos municipios.*

Os municipios teñen a responsabilidade de garantirlles aos seus cidadáns a prestación de servizos públicos de características moi diversas. Algúns destes servizos —como o abastecemento domiciliario ou a depuración de augas, a recollida, tratamento e aproveitamento de residuos ou o transporte público— teñen a consideración de servizos esenciais, están reservados por lei para as entidades locais e poden ser xestionados en réxime de monopolio ou de libre concorrència. Outros servizos —coma os funerarios, a subministración de gas e calefacción ou os matoiros, lonxas e mercados centrais— foron obxectos de liberalización e son xestionados en libre concorrència. Os servizos públicos mencionados teñen un importante contido económico, susceptible de explotación, e por iso a Unión Europea os cualifica como servizos económicos de interese xeral. Non obstante, os municipios tamén son responsables doutro tipo de servizos que, pola súa vinculación á dignidade das persoas, deben orientarse preferentemente á persecución de valores non económicos, coma a solidariedade e a cohesión social: os servizos sociais e asistenciais.

A enorme relevancia que ten a correcta prestación de servizos públicos municipais e o coñecemento directo que teñen deles os cidadáns, que son particularmente conscientes do que pagan e do que reciben por dispor de auga na billa, ter as rúas limpas, desprazarse, coidar dos seus maiores ou enterrar os seus mortos, explica a importante carga ideolóxica e política que subxace nos debates relativos ás súas fórmulas de xestión. A diferenza do que sucede con outro tipo de debates, os cidadáns e os seus representantes no Concello adoitan ter unha opinión formada sobre aspectos tales coma a «municipalización» ou a «privatización» da auga, sobre como funciona a empresa que presta o servizo de recollida de lixo ou sobre como debe ser xestionada a residencia de anciáns do seu municipio.

A maior ou menor confianza dos cidadáns no público ou no privado, e máis concretamente no seu Concello, nas empresas que operan no mercado ou nas entidades sociais do terceiro sector, pode decantar a balanza en favor da utilización de fórmulas de xestión directa ou de xestión indirecta (que permitan a colaboración público-privada). Entre as modalidades de xestión directa, é posible optar entre o propio ente local, por un organismo autónomo local, unha entida-

de pública empresarial local ou unha sociedade mercantil local con capital social integramente público. Entre as modalidades de xestión indirecta hai fórmulas de carácter contractual sen risco operacional para o contratista (contrato de servizos), fórmulas contractuais que supoñan un traslado do risco operacional (contrato de concesión de servizos) ou outras de carácter non contractual (convenio ou concerto social, se se trata de servizos ás persoas). En calquera das modalidades de colaboración público-privada mencionadas, segundo como se artellen os contratos, os convenios ou os concertos, tamén se pode favorecer a colaboración de entidades con ou sen ánimo de lucro.

Como pode observarse, son moitas as opcións que están nas mans do plenario municipal para orientar politicamente e mellorar a xestión dos servizos públicos municipais. A capacidade dos municipios, en virtude da potestade de autoorganización inherente á autonomía local, para decidir o réxime concreto e a forma de xestión de cada un dos servizos públicos da súa responsabilidade está fóra de toda dúbida.

Non obstante, esta facultade de decisión da autonomía local está orientada e delimitada polo Dereito. A Constitución, os Estatutos de Autonomía e a lexislación ordinaria impoñen unha serie de principios de actuación a todas as administracións públicas: legalidade, obxectividade, orientación ao interese xeral, eficacia, eficiencia, transparencia; e tamén uns requisitos substantivos e formais para o establecemento e a modificación do servizo e para a determinación do seu réxime e forma de xestión que deben ser respectados.

Con carácter xeral, os requisitos ou límites formais teñen por obxecto que a decisión sexa adoptada polo órgano administrativo competente, tras a tramitación do axeitado procedemento administrativo, expondo as razóns de feito e de dereito que a xustifican. Os límites materiais, que son distintos en función do servizo de que se trate e da decisión que se adopte, teñen por finalidade, tamén con carácter xeral, garantir que os servizos económicos son prestados en réxime de libre concorrencia, do xeito máis sustentable e eficiente posible.

A orientación dos servizos públicos aos criterios de mercado e a eficiencia debe matizarse, non obstante, no caso dos servizos sociais. Na xestión de servizos de atención e coidado domiciliario ou nas residencias de anciáns, por exemplo, a proximidade territorial, a equidade e a solidariedade deberían imporse á sustentabilidade, a eficacia ou a eficiencia económica.

A maioría dos servizos públicos municipais, non obstante, son considerados de interese económico xeral, de xeito que deben prestarse, preferentemente, en réxime de libre concorrencia e de acordo cos criterios de sustentabilidade e eficiencia. Isto explica que se establezan uns procedementos e uns requisitos de motivación máis esixentes, se se pretende xestionar o servizo en réxime de monopolio ou se se pretende utilizar unha fórmula de xestión que o lexislador considera menos eficiente (como é o caso da xestión directa empresarial ou a xestión indirecta mediante un contrato de servizos).

Tendo en conta todo isto, no que segue vaise realizar un percorrido xeral polas diversas decisións que deben adoptar os órganos de goberno municipal en relación cos servizos da súa competencia, analizando en cada caso os límites xurídicos que condicionan tales decisións.

En primeiro lugar, é necesario coñecer o punto de partida. Para iso, débese comprobar, en función do tamaño de cada municipio, se os servizos municipais obrigatorios se están prestando correctamente, conforme á opinión cidadá, ademais de en que réxime e modalidade se fan. Enténdese por servizos obrigatorios para todos os municipios os de alumeadado público, cemiterio, recollida de residuos, limpeza viaria, abastecemento domiciliario de auga potable, sumidoiros, acceso aos núcleos de poboación e pavimentación das vías públicas. No caso de que se observe un mal funcionamento nalgunha das concesións e se pretenda modificar a forma de xestión cara a unha

de xestión directa, será necesario agardar á finalización do contrato ou rescatar o servizo de acordo co procedemento previsto na lexislación contractual.

De feito, a modificación do réxime e a forma de prestación ou o establecemento dun novo servizo público require dun acordo expreso do pleno do Concello, previa tramitación dun expediente, que debe conter, polo menos, o regulamento do servizo. En concreto, desde a perspectiva formal, sería obrigatorio: a) aprobación inicial polo pleno; b) información pública e audiencia aos interesados polo prazo mínimo de trinta días para a presentación de reclamacións e suxestións; c) resolución de todas as reclamacións e suxestións presentadas, e d) aprobación definitiva polo pleno. Desde unha perspectiva material ou substantiva, a implantación de servizos locais debe adoptarse conforme aos principais de descentralización, eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira.

Unicamente no caso dos servizos esenciais reservados por lei ás entidades locais —abastecemento domiciliario e depuración de augas, de recollida, tratamento e aproveitamento de residuos e de transporte público— os municipios poden decidir se prefiren prestar os devanditos servizos en réxime de libre concorrència ou de monopolio. No caso de que se pretenda o réxime de libre concorrència, resultará suficiente a aprobación do respectivo expediente polo pleno; se a opción elixida é o servizo en réxime de monopolio, a aprobación do pleno debe ser por maioría absoluta e é necesario, ademais, un informe da autoridade de competencia correspondente, un ditame do Consello de Estado ou do órgano consultivo equivalente e a aprobación da Comunidade Autónoma. En concreto, os trámites que integran este procedemento son os seguintes: 1) acordo inicial do pleno da entidade local, no que se designará tamén unha comisión de estudo composta por membros da corporación e por persoal técnico; 2) redacción da memoria xustificativa da decisión de prestar o servizo en réxime de monopolio; 3) toma en consideración da memoria polo pleno da entidade local; 4) trámite de información pública; 5) aprobación final polo pleno da entidade local; 6) informe da autoridade da competencia; 7) ditame do Consello de Estado ou do órgano consultivo equivalente e 8) aprobación do goberno autonómico.

Os servizos públicos locais, tanto se se prestan en réxime de monopolio coma de libre concorrència, poden xestionarse de xeito directo —pola propia entidade local ou a través de entidades do sector público, públicas ou privadas, vinculadas ou dependentes desta—, ou de xeito indirecto, mediante as modalidades contractuais previstas na lexislación vixente. A liberdade de decisión dos municipios, aínda así, ten un primeiro límite moi claro: non poden prestarse de forma indirecta nin mediante unha sociedade mercantil de capital integramente público os servizos públicos que impliquen o exercicio de potestades públicas ou a salvagarda dos intereses xerais das entidades locais. Estas funcións (inherentes, por exemplo, nos servizos de policía local), que implican o exercicio de autoridade, están reservadas aos funcionarios públicos.

Desde unha perspectiva substantiva, como se avanzou, entre calquera dos xeitos de xestión, directa ou indirecta, previstas na lexislación vixente, será o pleno quen escolla a que lle resulte máis sustentable e eficiente. Esta decisión, polo tanto, non pode basearse unicamente en nesgos ideolóxicos, senón que debe estar debidamente motivada e informada por criterios técnicos que terán que estar incorporados nunha memoria xustificativa. A necesidade de motivación da elección municipal en función dos criterios de sustentabilidade e eficiencia constitúe un mandato de ponderación das diversas variables económicas orientado a garantir a racionalidade na utilización dos recursos públicos e a capacidade futura de actuación da entidade local.

A elección dalgunhas das modalidades de xestión directa ou indirecta require xustificacións adicionais. En concreto, só poderá facerse uso das formas de xestión directa empresarial —entidade pública empresarial local e sociedade mercantil local— cando quede acreditado mediante unha memoria xustificativa que resultan máis sustentables e eficientes ca as formas de xestión directa administrativa —xestión directa pola propia entidade local ou xestión por organismo autónomo

local—. Neste caso esíxese, ademais, unha memoria xustificativa do asesoramento recibido e un informe do interventor local, que valorará a sustentabilidade financeira das propostas presentadas.

En canto ás modalidades de xestión indirecta, a lexislación somete a un control adicional previo todas as concesións de servizos que prevexan calquera tipo de limitación do risco operacional do contratista, ben porque existan achegas públicas ou se lle outorgue algunha medida de apoio ao financiamento do concesionario, ben porque a tarifa da concesión é asumida total ou parcialmente polo poder adxudicador do que concede. Nestes supostos, requírese, con carácter previo á licitación do contrato, un informe preceptivo da Oficina Nacional de Avaliación, o órgano colexiado —integrado na Oficina Independente de Regulación e Supervisión da Contratación— que ten como finalidade analizar a sustentabilidade financeira dos contratos de concesión de servizos.

Os municipios, polo tanto, en virtude da autonomía local, poden decidir en que réxime e de que xeito queren xestionar os servizos públicos de cuxa prestación son responsables, mais as súas decisións deben ser debidamente motivadas (de acordo con criterios económicos ou non económicos, en función do tipo de servizo) e adoptadas polo órgano competente, sempre conforme ao procedemento previsto ao efecto.



