



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 11-22
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4750>
© Ricardo Rivero Ortega
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



O papel das entidades locais na reactivación da economía

El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía

The role of local entities in the economic recovery

RICARDO RIVERO ORTEGA

Catedrático de Dereito Administrativo
Universidade de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0002-0593-3470>

ricriv@usal.es

Resumo: A crise COVID-19 produciu un impacto sobre a economía e o emprego sen precedentes. A reactivación requirirá mobilizar recursos públicos derivados do instrumento europeo de recuperación, para o cal se aprobou o Real Decreto-lei 36/2020, así como medidas paralelas no ámbito autonómico. O Plan para o noso país, presentado polo Goberno de España á Comisión Europea a finais de abril, debería ter máis en conta os proxectos e iniciativas das entidades locais, pola súa proximidade aos problemas, o seu coñecemento das necesidades e a súa capacidade de intervención máis áxil e inmediata.

Palabras clave: crise COVID-19, gobernos locais, recuperación económica, instrumento europeo de recuperación (fondos de nova xeración).

Resumen: La crisis COVID-19 ha producido un impacto sobre la economía y el empleo sin precedentes. La reactivación requerirá movilizar recursos públicos derivados del instrumento europeo de recuperación, para lo cual se ha aprobado el Real Decreto-ley 36/2020, así como medidas paralelas en el ámbito autonómico. El Plan para nuestro país, presentado por el Gobierno de España a la Comisión Europea a finales de abril, debería tener más en cuenta los proyectos e iniciativas de las entidades locales, por su proximidad a los problemas, su conocimiento de las necesidades y su capacidad de intervención más ágil e inmediata.

Palabras clave: crisis COVID-19, gobiernos locales, recuperación económica, instrumento europeo de recuperación (fondos de nueva generación).

Abstract: The COVID-19 crisis has devastating effects over economy and employment. The economic recovery will mobilize public resources from the European Recovery and Resilience Facility. The approval of the decree law 36/2020 and other regional norms help to this objective. The plan for our country, presented to the European Commission by the Spanish Government in April, should take in to account the projects of local authorities, due to their proximity to the problems, their knowledge of necessities and the more agile intervention capacity.

Key words: COVID-19 crisis, local governments, economic recovery, resilience facility european (Next Generation).

SUMARIO: 1 O impacto da crise sanitaria sobre as empresas e o emprego no nivel local. 2 Terán un maior papel en 2021 as entidades locais? As previsións sobre gobernos locais no Real Decreto-lei de modernización da administración pública. 3 Desenvolvementos autonómicos do Plan de Recuperación con efectos sobre a Administración local. 4 O Plan de Recuperación e Resiliencia aprobado polo Consello de Ministros do 27 de abril. 5 Iniciativas destacables de entidades locais. 6 Poderían servir os fondos para a modernización real das entidades locais? 7 Bibliografía.

1 O IMPACTO DA CRISE SANITARIA SOBRE AS EMPRESAS E O EMPREGO NO NIVEL LOCAL

Os primeiros meses do ano 2021, marcados pola terceira onda pandémica e as medidas de prevención concomitantes, propiciaron unha nova caída do Produto Interior Bruto (un 0,5 % no primeiro trimestre). A paralización de moitos negocios (hostalería, turismo, todo o relacionado coa mobilidade e a vida social) ameaza a súa sostibilidade financeira e o emprego. Aínda que o Estado e as comunidades autónomas (tamén as entidades locais) convocaron axudas, non compensan en todo o seu alcance as perdas producidas, nin convencen a moitos empresarios para darlle continuidade aos seus proxectos nun contexto tan difícil. A mensaxe de prolongación dos ERTes ata finais de 2021 é neste sentido revelador, así como a súa extensión a un maior número de sectores económicos, pois evidencia a previsión dunha recuperación máis lenta e incerta do inicialmente planificado.

O avance lento dos procesos de vacinación, debido á escaseza de doses nun comezo, minorou a reapertura da actividade comercial, agravando a situación de centos de miles de pemes e autónomos, perdedores masivos da crise económica asociada á sanitaria. O pronóstico diferido dunha inmunidade de grupo cara ao último trimestre do ano xera frustración. Aínda que a partir do mes de maio o número de vacinas recibidas se incrementa de maneira notable, coa perspectiva de recuperar o turismo estival, ao mesmo tempo ábrese un debate sobre a prolongación das medidas limitadoras (peches perimetrais, toques de recollida, restricións á hostalería e ao ocio, regras sobre capacidades) que afecta as expectativas de ingresos en moitos negocios.

Un primeiro paquete de axudas, convocadas por importe de 7.000 millóns de euros, non alcanza a paliar de forma suficiente este dano, por varias razóns. En primeiro lugar, o quebranto é moi superior ao compensado, en tantos casos; en segundo lugar, un número

considerable de sectores quedan excluídos da lista de beneficiarios, de maneira pouco explicada; e, en terceiro lugar, ao non concluír o problema, os prexuízos mantéñense e agrávanse co paso dos meses.

A chegada dos recursos derivados do Fondo Europeo de Recuperación e Resiliencia é sen dúbida unha esperanza, pero a súa execución presenta tamén incertezas de tempo e alcance, sobre todo se non se transfiren ás entidades máis próximas fisicamente ao lugar onde se sitúan as empresas e os negocios afectados. A lexítima reivindicación de alcaldes e alcaldesas nesta liña (xestionar un 15 % dos fondos) merecería ser atendida polo Ministerio de Facenda, posto que os responsables locais coñecen moito mellor a situación real do seu tecido, a orde de prioridades para intervir e o mellor xeito de facelo con efectividade.

O drama do desemprego, unido á dor e á tensión acumulada pola situación sanitaria, xerarán situacións de conflitividade social. Os gobernos locais percibirán ese risco antes de ningunha outra administración, así que poderán identificar os focos principais e as demandas concretas que requiren intervencións de emerxencia. A atribución de recursos e competencias a municipios e deputacións non parece pois una mala idea. Pódese e débese confiar nos gobernos locais para a recuperación económica¹.

A reivindicación de darlles máis protagonismo aos gobernos locais obedece á vantaxe da súa capilaridade, coñecemento directo das necesidades e das implicacións sobre a microeconomía de cada tipo de intervención. O impacto detallado da crise sanitaria en cada sector, case sobre cada negocio, é máis visible para os responsables que se encontran nunha posición próxima, mantendo ademais unha relación constante, en tempo real, con quen sufriu realmente as consecuencias das medidas de limitación. As medidas adoptadas por un gran número de concellos sobre os sectores afectados (así, por exemplo, a pronta adaptación da normativa sobre terrazas e ocupación de espazos públicos) poñen de manifesto a súa auténtica capacidade para xestionar esta situación, aínda que (lamentablemente) apenas tiveron voz nin poder de decisión sobre as drásticas intervencións sanitarias.

2 TERÁN UN MAIOR PAPEL EN 2021 AS ENTIDADES LOCAIS? AS PREVISIÓN S SOBRE GOBERNOS LOCAIS NO REAL DECRETO-LEI DE MODERNIZACIÓN DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

O papel decisivo que poderían desempeñar as entidades locais na recuperación económica parece dificilmente rebatible, pero o esquema institucional previsto para a execución dos fondos europeos non parte de tal presuposto. O seu deseño optou por realzar como principal protagonista o Goberno de España, aínda recoñecéndolle unha participación relevante ao nivel autonómico e, en moita menor medida, ao local.

Xa sinalei que esta foi a tendencia dende que se iniciou a crise COVID-19. Apenas se contou coa opinión nin se concedeu verdadeira capacidade de decisión a concellos ou deputacións provinciais ao adoptar medidas que repercutían directamente sobre

os seus servizos e actividades reguladas. Aínda que os gobernos locais coñecen ben os seus ámbitos de referencia, garanten prestacións sociais e doutra orde imprescindibles (abastecemento, transporte) limitáronse a funcionar como receptores e executores das limitacións acordadas polo nivel central (Goberno de España) e as comunidades autónomas, sen ningunha marxe para modular no seu respectivo ámbito de referencia conforme ás competencias que lles corresponden constitucionalmente.

A FEMP non se expresou neste sentido, non obstante, e en xeral, os alcaldes e alcaldesas actuaron con total responsabilidade na súa posición de pezas dun sistema institucional que había estar máis coordinado ca nunca antes. Os enfrontamentos e disparidade de posicións que si se observaron entre os gobernos autonómicos e o central non se percibiron no nivel local, o que demostra (aínda que pase desapercibida esta circunstancia) o grao de compromiso coa resolución dos problemas, que non coa xeración doutros novos. Tal vez esta ausencia de polémica, máis alá da provocada pola xestión dos seus remanentes (e o Real Decreto-lei sobre este asunto, non aprobado no Congreso dos Deputados), explique o escaso protagonismo que se atribúe no momento da reactivación a deputacións e concellos.

O Real Decreto-lei 36/2020 si fai algunhas referencias ás entidades locais, pero o seu repaso demostra que seguen considerándose “comparsas” ou “actores secundarios” neste proceso, dado que as posibilidades ofrecidas pola súa proximidade ás necesidades concretas non se resaltan de xeito ningún, aínda que por suposto si se respecten formalmente as competencias que lles corresponden.

En tal sentido, a Exposición de motivos do Real Decreto-lei, afirma: “...*non condiciona a forma en que, no exercicio das súas competencias de autoorganización, as comunidades autónomas e as entidades locais decidan configurar os seus respectivos procedementos de tramitación normativa, coa mesma finalidade de axilizar a execución dos fondos europeos, o que á súa vez vai en consonancia cos principios de subsidiariedade e proporcionalidade comunitarios*”.

Este postulado concrétese en regulacións concretas, así por exemplo respecto da redución de prazos na tramitación dos convenios: “...*serán as comunidades autónomas e entidades locais as competentes para configurar os seus respectivos procedementos de tramitación de convenios, cando proceda axilizalos ou simplificalos*”. O respecto á autonomía parece razoable, aínda que o principio de celeridade deberá realizarse en todos os niveis.

A participación das entidades locais na preparación do Plan español sálvase formalmente, segundo o teor do artigo 13 do Real Decreto-lei, no seu apartado segundo: “*No proceso de elaboración inicial do plan serán oídas as comunidades autónomas e as entidades locais e, así mesmo, as organizacións empresariais e sindicais máis representativas de ámbito estatal*”. É fácil entender a imposibilidade de escoitar todas as entidades locais, logo o diálogo restrínxese á FEMP e grandes cidades, no mellor de os casos.

Isto obsérvase na redacción do artigo 19, sobre a Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, no seu apartado segundo, terceiro parágrafo: “*A Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia poderá*

convocar ás súas reunións aos representantes da administración local que sexan designados pola Federación Española de Municipios e Provincias, como asociación de entidades locais de ámbito estatal con maior implantación”.

Outra previsión que incorpora as entidades locais encóntrase no artigo 20, sobre a Autoridade responsable do Mecanismo para a Recuperación e Resiliencia, no seu apartado 2.b) atribúeselle a función de *“Asegurar a coordinación cos ministerios, organismos públicos, comunidades autónomas e entidades locais e resto de entidades nacionais e comunitarias implicadas no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia”.*

E igualmente a mención no artigo 21, sobre a Autoridade do control do Mecanismo para a Recuperación e Resiliencia, apartado segundo: *“En particular, corresponderá á Intervención Xeral da Administración do Estado as actuacións derivadas do deseño e exercicio do control dos fondos que se esixan pola normativa europea, asumindo a coordinación dos controis asignados a calquera outro órgano de control estatal, autonómico ou local...”.*

Así mesmo, no artigo 37, dentro do capítulo sobre especialidades en materia de xestión e control orzamentario, apartado 4, dise que *“Nos organismos públicos e resto de entidades do sector público estatal con orzamento estimativo, as comunidades autónomas e as corporacións locais e as súas entidades dependentes, os ingresos por transferencias...”.* Toda a norma salva as peculiaridades locais diferindo a posteriores regulacións propias a adaptación ás necesidades da xestión dos fondos, o que significa que cada entidade local terá que realizar un esforzo de cambio dos seus procedementos e normas, co conseguinte retardo derivado desta metodoloxía “en ferverza”.

Outra mención ás entidades locais refírese á rendición de contas, prevista no artigo 46 (Seguimento dos proxectos financiados a través do Plan de Recuperación, Resiliencia e Transformación), apartado segundo: *“As entidades do sector público estatal, autonómico e local, tanto aquelas con orzamento limitativo como as que operen con orzamento estimativo, deberán remitir periodicamente coa periodicidade, procedemento e formato...”.*

En fin, o balance da lectura do Real Decreto-lei é pobre nas súas referencias ás entidades locais, pois non afecta ningunha das súas normas reguladoras (Lei de bases de réxime local, como cabeceira normativa) nin se prevé especialidade ningunha da súa xestión en aspectos clave como persoal, contratación, réxime de bens ou regulación de actividades económicas. A parte positiva de respecto á autonomía non xustifica, ao meu xeito de ver, a intervención sobre o marco regulador básico, ou algunhas previsións que anticipan tarefa para realizar nos próximos meses por parte das entidades locais, de notables proxeccións organizativas e procedimentais.

3 DESENVOLVEMENTOS AUTONÓMICOS DO PLAN DE RECUPERACIÓN CON EFECTOS SOBRE A ADMINISTRACIÓN LOCAL

Esta mesma ausencia de mencións específicas ao réxime local obsérvase nas primeiras disposicións aprobadas polos gobernos autonómicos para proxectar sobre o seu propio

ámbito administrativo e competencial os cambios necesarios. Varias comunidades autónomas xa comezaron a ditar disposicións (decretos-leis) co fin de preparar o marco institucional e normativo da reactivación económica. Veremos algunhas mostras a continuación.

O Goberno de Aragón foi un dos máis proactivos no impulso de medidas tendentes á recuperación económica, aprobou en xuño do ano 2020 un Decreto-lei sobre a Estratexia Aragonesa para a Recuperación Social e Económica (4/2020, do 24 de xuño, polo que se adoptan medidas urxentes e extraordinarias). A Exposición de Motivos deste texto menciona a Federación Aragonesa de Municipios. O articulado refírese en xeral á Administración autonómica, pero algunhas medidas non exclúen os entes locais (así, por exemplo, a aplicación da tramitación de urxencia nos contratos recollidos na Estratexia).

A Xunta de Andalucía aprobou o Decreto-lei 3/2021, do 16 de febreiro, polo que se adoptan medidas de axilización administrativa e racionalización de recursos para o impulso da recuperación e resiliencia na Comunidade Autónoma. Esta norma apenas fai mención á Administración local nas súas disposicións; nin sequera ao definir as estruturas de coordinación (Comité Técnico para o Seguimento da Execución dos Fondos). Esta omisión de referencias a municipios e deputacións resulta elocuente en si mesma, pois expresa a preferencia da Administración rexional andaluza polos seus propios medios, sen contemplar un protagonismo destacado dos entes máis próximos no nivel territorial, que coñecen ben as necesidades e prioridades que hai que atender. Non resulta estraño que a Federación Andaluza de Municipios e Provincias (FAMP) se expresase solicitándolle á Xunta de Andalucía unha maior clarificación sobre o papel de deputacións e concellos na xestión dos fondos.

A Generalitat de Cataluña aprobou o Decreto-lei 5/2021, do 2 de febreiro, polo que se aproban medidas urxentes para a aplicación e xestión dos fondos procedentes do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia e do fondo REACT-EY para a Administración da Generalitat de Cataluña e o seu sector público. Dende a Exposición de motivos prevese a colaboración das entidades locais, entre outros actores públicos e privados concernidos pola xestión dos fondos. A disposición adicional terceira deste Decreto-lei refírese ás obrigas en relación ás entidades locais, que deberán remitir información periódica á Generalitat de Cataluña sobre os gastos imputados aos diferentes proxectos ou iniciativas financiadas con estes fondos, nas condicións que estableza o departamento competente. Varios preceptos aféctanlle ao réxime local en diversos aspectos. Así, en contratación, o artigo 16, sobre modelos de pregos, establece que as entidades locais poden promover modelos de pregos cos criterios establecidos neste artigo para os efectos de facilitar, axilizar e simplificar a tramitación dos expedientes de contratación pública.

Para o seguimento da contratación derivada da xestión dos fondos, o artigo 18 do Decreto-lei crea unha comisión mixta na que se incluírían as entidades representativas das entidades locais. O artigo 20 tamén prevé crear un grupo de traballo para o asesoramento e a supervisión, no que deben incluírse igualmente as asociacións representativas das entidades locais.

A figura do responsable do contrato está prevista no artigo 19, cunha particular mención á posibilidade de que os órganos supramunicipais e o departamento competente en materia de administración asistan aos municipios que o requiran nas funcións de responsables do contrato.

Castela e León tamén incorporou modificacións ao seu Ordenamento xurídico autonómico para axilizar e facilitar a xestión dos fondos, a través da Lei 1/2021, do 22 de febreiro, de medidas tributarias, financeiras e administrativas. Para iso modifícanse a Lei 3/2001, do 3 de xullo, do Goberno e a Administración da Comunidade e outras disposicións. Moi relevantes son os cambios na Lei 12/2006, do 26 de outubro, de creación da Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, para adaptala á lexislación estatal de contratos do sector público. Esta modificación podería parecer indiferente dende o punto de vista do réxime local, pero non o é en absoluto, pois precisamente permite a actuación como medio personificado da Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, tanto para as deputacións como para os concellos da Comunidade Autónoma. En concreto, “As Deputacións provinciais poderán realizar encargos á ‘Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León’ tanto para o desenvolvemento de competencias propias municipais dos concellos con poboación igual ou inferior a 20.000 habitantes, ao abeiro do artigo 36 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, e demais normativa reguladora das entidades locais. Neste último suposto, o encargo realizarao a Deputación Provincial, e deberá especificar neste que dereitos e obrigas asume a propia deputación e cales o Concello beneficiario”.

A posta a disposición deste medio instrumental para deputacións e concellos de menores dimensións permitiría probablemente unha execución máis rápida e efectiva de proxectos no marco da recuperación. Así, evítase tamén a creación doutros medios propios por parte de concellos e deputacións, que multiplicaría as estruturas de forma, en ocasións, innecesaria, consumindo tempo e recursos nos instrumentos, cando deben destinarse aos obxectivos concretos de creación de emprego e xeración de economía vía proxectos.

Galicia aprobou a Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica, unha norma que inclúe mecanismos de colaboración coa FEGAMP, aínda que a maioría das súas previsións se orientan á Administración autonómica. Non obstante, dende o seu artigo 2 (Finalidade e obxectivos), faise referencia á coordinación coas entidades locais galegas, “dentro do respecto á autonomía local”, posto que o seu ámbito de aplicación son as “iniciativas empresariais que se desenvolvan no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia”. Así, o artigo 9 refírese aos concellos, aos que reconece a competencia para “contribuír á recuperación da actividade económica e do emprego, entre outras, mediante as seguintes medidas e actuacións no marco do previsto nesta lei:

- a) *Participar no apoio e no acompañamento administrativo á implantación das iniciativas empresariais no seu territorio, se é o caso mediante a adhesión voluntaria aos servizos e instrumentos previstos no título II.*
- b) *Revisar o marco regulador da súa competencia para facer efectivo o principio de boa regulación.*
- c) *Planificar a oferta de solo empresarial, no exercicio das súas competencias de ordenación urbanística, de xeito que se facilite a implantación das iniciativas empresariais no seu termo municipal.*
- d) *Prever os incentivos fiscais e instrumentos de estímulo da súa competencia que favorezan a implantación das iniciativas empresariais no termo municipal”.*

Tamén o artigo 12 se refire aos concellos, regulando a súa adhesión ao sistema de atención ao investimento, outorgándolles a condición de “concellos emprendedores”, cos seguintes efectos:

- a) *Suporá a incorporación a todos os trámites, incluídos os de carácter urbanístico de competencia do respectivo concello, nos formularios e modelos normalizados, elaborados para o efecto pola consellería con competencia en materia de economía e empresa, co obxectivo de axilizar a implantación das novas iniciativas empresariais.*
- b) *Os suxeitos promotores poderán presentar a través del a documentación dirixida ao concello e recibir as notificacións procedentes da administración municipal.*
- c) *Suporá a asunción por parte dos concellos dos mesmos compromisos sinalados no artigo 14 para a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia.*
- d) *Así mesmo, suporá a asunción do compromiso por parte do respectivo concello da recomendación de establecer bonificacións no imposto de construcións, instalacións e obras, así como na taxa pola expedición da licenza urbanística de obra ou pola realización das actividades administrativas de control nos supostos nos que a esixencia de licenza foi substituída pola presentación da comunicación, cando sexan esixibles, para os supostos derivados dunha iniciativa empresarial, respectando en todo caso o disposto no Real Decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, de refundación da Lei de facendas locais, especialmente o seu artigo 103.*

Entre os recursos dispoñibles polo artigo 14, inclúense os de competencia municipal dos concellos adheridos ao Sistema de atención ao investimento. Outra mostra da particular consideración do Lexislador de Galicia polos seus entes locais, un exemplo de boa regulación multinivel, respectuosa e atenta ao protagonismo dos entes locais.

Os mecanismos de participación da sociedade e da colaboración coa Fegamp están partidos no artigo 63.3: “*Como mecanismo de participación específico das entidades locais de Galicia constituirase unha comisión paritaria Xunta de Galicia-Federación Galega de Municipios e Provincias, á que corresponderá realizar as propostas de simplificación de trámites para a implantación de iniciativas empresariais tales como ordenanzas tipo, prego de bases de contratación ou de bases de axudas e subvencións, entre outras*”. Galicia é unha excepción destacable, pero o balance desta mostra de normas autonómicas non é moi

distinto ao que concluímos arredor do Real Decreto-lei 36/2020. Apenas se conta coas entidades locais, non se consideran protagonistas da execución dos fondos.

4 O PLAN DE RECUPERACIÓN E RESILIENCIA APROBADO POLO CONSELLO DE MINISTROS DO 27 DE ABRIL

Esta tendencia mantense no documento aprobado polo Consello de Ministros do 27 de abril de 2021 onde se aprobou o proxecto para remitir ás institucións europeas co Plan de Recuperación e Resiliencia, un plan para impulsar a recuperación tras a crise sanitaria baseado en catro eixes: máis verde, máis dixital, máis cohesionada (territorial e socialmente) e máis igualitaria.

Son moitas as accións e reformas que contempla este plan, entre as que podemos destacar a modernización da Administración, pero sorprende a moi escasa referencia ás entidades locais, aínda que varios dos seus obxectivos concirnen a este nivel: mobilidade sostible, dixitalización, inclusión e cultura.

A descrición dos instrumentos de gobernanza e participación menciona as comunidades autónomas e os axentes sociais, esquece a FEMP e os entes locais. As mencións ás entidades locais esgótanse nos apartados dedicados á modernización das Administracións públicas, a súa dixitalización e a axenda urbana española.

Recoñécese que as entidades locais puxeron en marcha as súas propias accións de recuperación. E ao prever as funcións da Secretaria Xeral de Fondos Europeos, autoridade responsable no Ministerio de Facenda para o Plan de Recuperación ante a Comisión Europea, prevese a coordinación coas entidades locais. Tal e como sinalaba xa o Real Decreto-lei, na Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación tamén se incluírán representantes das entidades locais.

O Plan describe brevemente o diálogo coas entidades locais, xestionado a través da FEMP, lembrando o deseño de tres peticións de manifestacións de interese para a participación das comunidades autónomas e as entidades locais: 1. Sobre zonas de baixas emisións e apoio ao transporte público (Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana); 2. Proxectos para o Plan de impulso para a rehabilitación de edificios públicos (Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda urbana); 3. Programa de rehabilitación para a recuperación económica e social de ámbitos residenciais (Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana).

As convocatorias abertas por ministerios dirixidas a entidades locais recibiron unha resposta sobresaínte, porque a rapidez de resposta e a capacidade de iniciativa dos concellos e das deputacións españolas demostra o seu potencial. Tamén se observa nos proxectos que activaron en plena crise e continúan impulsando.

5 INICIATIVAS DESTACABLES DE ENTIDADES LOCAIS

Os concellos e as deputacións provinciais demostraron con acordos importantes a súa iniciativa hai un ano. Tantos entes locais se anticiparon ás medidas autonómicas e estatais demostrando a súa proactividade e capacidade de resposta, que sería imposible reflectir aquí os acordos, marcados na súa maioría polo consenso entre forzas políticas, un resultado moito máis difícil de lograr nos niveis autonómico ou estatal. Unha vez que se anunciaron as oportunidades dos fondos de recuperación, mobilizáronse para poder xestionalos conforme ás súas competencias.

Madrid anunciou a finais do ano 2020 a creación dunha estrutura para impulsar a captación de Fondos *Next Generation*, a través da concellería delegada de internacionalización e cooperación. As partidas inicialmente previstas, segundo información publicada en marzo de 2021, estarían arredor dos 433 millóns, destinados á execución de obras. Un plan de rexeneración e transformación do espazo urbano, para facelo accesible e inclusivo, levarían 280 millóns, outros 84 destinaríanse a favorecer a accesibilidade (peonalización da Porta do Sol), e outros 69 millóns para cubrir a M-30 na zona de paso polo antigo estadio Vicente Calderón.

O Concello de Barcelona presentou tamén en decembro de 2020 un plan para captar fondos de recuperación, co fin de impulsar un modelo de cidade máis sostible. Este plan estrutúrase en sete eixes: impulso á economía (xeración de emprego de calidade e mellor redistribución da riqueza, reforzo ao comercio de proximidade); enerxías renovables e rehabilitación (vivendas e tecido empresarial sostibles); transición dixital xusta (despregadura da tecnoloxía 5G e soberanía dixital); mobilidade sostible (mellora da calidade do aire e das conexións metropolitanas); infraestruturas sanitarias e sociais (mellores equipamentos sociosanitarios e acceso a persoas máis vulnerables); innovación e coñecemento (colaboración coas universidades); recuperación da natureza (espazos de ocio para a saúde e o benestar comunitario).

O Concello de Málaga presentou 67 proxectos á convocatoria de fondos europeos do Plan de Recuperación e Resiliencia. Tamén se centran en enerxías renovables, tecnoloxías limpas, renovación enerxética de edificios públicos, transporte sostible (abastecemento e recarga) e dixitalización. Ademais, inclúe previsións sobre modernización de servizos públicos e perfeccionamento profesional, así que parece prever as necesidades propias dunha Administración pública do século XXI.

A rehabilitación de vivendas é outra das liñas priorizadas por un bo número de concellos. Salamanca, por exemplo, anuncia o destino de máis de 80 millóns de euros á rehabilitación de vivendas e á rexeneración urbana dos barrios. A este proxecto súmanse iniciativas de mobilidade sostible (17,2 millóns de euros); mellora loxística (12,3 millóns de euros) e rehabilitación de edificios públicos.

Poderíamos seguir con exemplos de toda España. A suma de proxectos presentados e os orzamentos acumulados daría para incrementar de maneira significativa o protagonismo local na execución do Plan de Recuperación. A FEMP pediu que os fondos se

asignen ás entidades locais de forma directa, seguindo procedementos de concorrência competitiva, pero sen pasar polas administracións autonómicas. Neste sentido, o seu presidente considerou que os puntos clave do plan converxen nas competencias e no papel propio das entidades locais.

É razoable que se defenda esta tese, en termos legais e de gobernanza multinivel? Na miña opinión, si, porque o artigo 25 da Lei de bases de réxime local, na súa versión actualizada tras múltiples reformas, inclúe un bo número de competencias concernidas polo Plan de Recuperación. Así, cabe destacar o previsto no seu apartado 2.b) (“*Medio ambiente urbano; en particular, parques e xardíns públicos, xestión dos residuos sólidos urbanos e protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas*”), e tamén a do apartado ñ (“*Promoción no seu termo municipal da participación dos cidadáns no uso eficiente e sostible das tecnoloxías da información e as comunicacións*”).

6 PODERÍAN SERVIR OS FONDOS PARA A MODERNIZACIÓN REAL DAS ENTIDADES LOCAIS?

O obxectivo de modernización da Administración exprésase tanto no rótulo do Real Decreto-lei regulador da execución do Plan de Recuperación e Resiliencia como entre os eixes estratéxicos do propio Plan, logo haberá que entender que o seu alcance deba incluír todos os niveles administrativos, sen circunscribirse pois á Administración Xeral do Estado, que en realidade non xestiona moitas das competencias concernidas no nivel operativo (medio ambiente, promoción económica, transformación dixital).

Unha acción modernizadora proxectada só sobre o nivel central ou autonómico deixaría á marxe deste esforzo de país o nivel máis próximo ás persoas, o que por certo resolve de maneira inmediata tantas necesidades conectadas coa situación producida pola crise COVID-19. A adaptación dos entes locais para contribuír no momento da recuperación é necesaria, pois ademais o obxectivo transformador da Administración pública condiciona o éxito do Plan.

Isto é así, de maneira destacada, no relativo ao persoal, empregados públicos aos que se encomendarán novos obxectivos e proxectos claves para saír da crise económica que a pandemia agudizou. Todos os procesos de selección, os incentivos, as provisións de postos e as cualificacións deben ser orientados conforme á estratexia de modernización e transformación dixital, en clave humanista a ser posible (como apunta a estratexia de intelixencia artificial).

Moitos concellos españois avanzaron na incorporación das novas tecnoloxías, non só as grandes cidades ou aquelas que emprenderon proxectos de Cidade intelixente (*Smart City*)². Experiencias pioneiras como a do Concello de Xixón, con tarxeta cidadá para a xestión de moitos dos seus servizos, replicáronse en tantos municipios. Agora ben, os avances da tecnoloxía 5G, a Internet das cousas e o Big Data ofrecen novas posibilidades que poden facer máis eficiente a xestión pública no nivel local, abaratando³.

Unha das políticas que poderían favorecer as novas tecnoloxías, empregadas como medio e non como fin, son as de mobilidade sostible. As nosas cidades débense transformar de xeito que o vehículo privado non sexa o medio de transporte común, intentando ademais que os desprazamentos posibles se realicen sen consumir enerxía nin contaminar. As experiencias doutros países para favorecer os peóns deben intensificarse, aínda que xa algunhas medidas destacadas apuntan neste sentido (así, por exemplo, a redución da velocidade permitida nos núcleos urbanos).

A innovación, en fin, pode proxectarse sobre as estratexias ambientais dos municipios, que poden aproveitar os fondos europeos para realizar cambios que comportan aforros no longo prazo e unha mellora da calidade de vida (saúde, benestar, capacidade de investimento) das persoas, facéndose así máis atractivas. Este tipo de políticas de innovación ambiental son factibles se aprendemos das boas prácticas noutros países (así, por exemplo, o Reino Unido), onde os enfoques condutuais e as intervencións sobre a arquitectura de decisións baseada na atención conseguiron logros significativos⁴.

Concellos e deputacións provinciais están en condicións de contribuír, teñen a necesidade e a vontade de facelo. Tamén contan coa experiencia e a presión de proximidade que garante bos resultados. As decisións que se tomen no nivel central e autonómico ao longo do ano 2021 deberan telo máis en conta.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Merino Estrada, V. e Rivero Ortega, R. 2016. «Innovación, “Smart cities” y administración electrónica aplicada al urbanismo», en J. Gifreu i Font, M. Bassols Coma e A. Menéndez Rexach (dirs.), *El derecho a la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rivero Ortega, R. e Cerezo Prieto, M. 2019. *Innovación en las normas ambientales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rivero Ortega, R. 2020. «¿Se puede confiar en las entidades locales para impulsar la salida de la crisis económica?», en *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 235.
- Rivero Ortega, R. (dir.). 2021a. *Modernización de la Administración pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: comentarios de urgencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*. Salamanca: Ratio Legis.
- Rivero Ortega, R. 2021b. «Una revisión de los principios clásicos del servicio público local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, en prensa.
- Velasco Caballero, F. 2020. «Dereito local e COVID-19», en *Revista Galega de Administración Pública. REGAP*, 59.

NOTAS

- 1 Rivero Ortega, 2020.
- 2 Merino Estrada e Rivero Ortega, 2016.
- 3 Rivero Ortega, 2020.
- 4 Rivero Ortega e Cerezo Prieto, 2019.