



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 139-151  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4750>  
© Ricardo Rivero Ortega  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

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

[ricriv@usal.es](mailto: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 El impacto de la crisis sanitaria sobre las empresas y el empleo en el nivel local. 2 ¿Tendrán un mayor papel en 2021 las entidades locales? Las previsiones sobre gobiernos locales en el Real Decreto-ley de modernización de la administración pública. 3 Desarrollos autonómicos del Plan de Recuperación con efectos sobre la Administración local. 4 El Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril. 5 Iniciativas destacables de entidades locales. 6 ¿Podrían servir los fondos para la modernización real de las entidades locales? 7 Bibliografía.

## 1 EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA SOBRE LAS EMPRESAS Y EL EMPLEO EN EL NIVEL LOCAL

Los primeros meses del año 2021, marcados por la tercera ola pandémica y las medidas de prevención concomitantes, han propiciado una nueva caída del Producto Interior Bruto (un 0'5 % en el primer trimestre). La paralización de muchos negocios (hostelería, turismo, todo lo relacionado con la movilidad y la vida social) amenaza su sostenibilidad financiera y el empleo. Aunque el Estado y las Comunidades Autónomas (también las entidades locales) han convocado ayudas, no compensan en todo su alcance las pérdidas producidas, ni convencen a muchos empresarios para darle continuidad a sus proyectos en un contexto tan difícil. El mensaje de prolongación de los ERTes hasta finales de 2021 es en este sentido revelador, así como su extensión a un mayor número de sectores económicos, pues evidencia la previsión de una recuperación más lenta e incierta de lo inicialmente planificado.

El avance lento de los procesos de vacunación, debido a la escasez de dosis en un comienzo, ralentizó la reapertura de la actividad comercial, agravando la situación de cientos de miles de Pymes y autónomos, perdedores masivos de la crisis económica asociada a la sanitaria. El pronóstico diferido de una inmunidad de grupo hacia el último trimestre del año genera frustración. Aunque a partir del mes de mayo el número de vacunas recibidas se incrementa de manera notable, con la perspectiva de recuperar el turismo estival, al mismo tiempo se abre un debate sobre la prolongación de las medidas limitadoras (cierres perimetrales, toques de queda, restricciones a la hostelería y el ocio, reglas sobre aforos) que afecta a las expectativas de ingresos en muchos negocios.

Un primer paquete de ayudas, convocadas por importe de 7.000 millones de euros, no alcanza a paliar de forma suficiente este daño, por varias razones. En primer lugar, el quebranto es muy superior a lo compensado, en tantos casos; en segundo lugar, un número considerable de sectores quedan excluidos de la lista de beneficiarios, de manera poco explicada; y, en tercer lugar, al no haber concluido el problema, los perjuicios se mantienen y agravan con el paso de los meses.

La llegada de los recursos derivados del Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia es sin duda una esperanza, pero su ejecución plantea también incertidumbres de tiempo y alcance, sobre todo si no se transfieren a las entidades más próximas físicamente al lugar donde se ubican las empresas y los negocios afectados. La legítima reivindicación de alcaldesas y alcaldes en esta línea (gestionar un 15 % de los fondos) merecería ser atendida por el Ministerio de Hacienda, toda vez que los responsables locales conocen mucho mejor la situación real de su tejido, el orden de prioridades para intervenir y el mejor modo de hacerlo con efectividad.

El drama del desempleo, unido al dolor y la tensión acumulada por la situación sanitaria, generarán situaciones de conflictividad social. Los gobiernos locales percibirán ese riesgo antes de ninguna otra Administración, así que podrán identificar los focos principales y las demandas concretas que requieren intervenciones de emergencia. La atribución de recursos y competencias a municipios y diputaciones no parece pues una mala idea. Se puede y debe confiar en los gobiernos locales para la recuperación económica<sup>1</sup>.

La reivindicación de dar más protagonismo a los gobiernos locales obedece a la ventaja de su capilaridad, conocimiento directo de las necesidades y las implicaciones sobre la microeconomía de cada tipo de intervención. El impacto detallado de la crisis sanitaria en cada sector, casi sobre cada negocio, es más visible para los responsables que se encuentran en una posición próxima, manteniendo además una relación constante, en tiempo real, con quienes han sufrido realmente las consecuencias de las medidas de limitación. Las medidas adoptadas por un gran número de ayuntamientos sobre los sectores afectados (así, por ejemplo, la pronta adaptación de la normativa sobre terrazas y ocupación de espacios públicos) ponen de manifiesto su auténtica capacidad para gestionar esta situación, aunque (lamentablemente) apenas han tenido voz ni poder de decisión sobre las drásticas intervenciones sanitarias.

## **2 ¿TENDRÁN UN MAYOR PAPEL EN 2021 LAS ENTIDADES LOCALES? LAS PREVISIONES SOBRE GOBIERNOS LOCALES EN EL REAL DECRETO-LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El papel decisivo que podrían desempeñar las entidades locales en la recuperación económica parece difícilmente rebatible, pero el esquema institucional previsto para la ejecución de los fondos europeos no parte de tal presupuesto. Su diseño ha optado

por realzar como principal protagonista al Gobierno de España, aun reconociendo una participación relevante al nivel autonómico y, en mucha menor medida, al local.

Ya he señalado que esta ha sido la tendencia desde que se inició la crisis COVID-19. Apenas se ha contado con la opinión ni se ha concedido verdadera capacidad de decisión a ayuntamientos o diputaciones provinciales al adoptar medidas que repercutían directamente sobre sus servicios y actividades reguladas. Aunque los gobiernos locales conocen bien sus entornos de referencia, garantizan prestaciones sociales y de otro orden imprescindibles (abastecimiento, transporte) se han limitado a funcionar como receptores y ejecutores de las limitaciones acordadas por el nivel central (Gobierno de España) y las Comunidades Autónomas, sin ningún margen para modular en su respectivo ámbito de referencia conforme a las competencias que les corresponden constitucionalmente.

La FEMP no se ha expresado en este sentido, sin embargo, y en general, los alcaldes y alcaldesas han actuado con total responsabilidad en su posición de piezas de un sistema institucional que había de estar más coordinado que nunca antes. Los enfrentamientos y disparidad de posiciones que sí se han observado entre los gobiernos autonómicos y el central no se han percibido en el nivel local, lo que demuestra (aunque pase desapercibida esta circunstancia) el grado de compromiso con la resolución de los problemas, que no con la generación de otros nuevos. Tal vez esta ausencia de polémica, más allá de la provocada por la gestión de sus remanentes (y el Real Decreto-ley sobre este asunto, no aprobado en el Congreso de los Diputados), explique el escaso protagonismo que se atribuye en el momento de la reactivación a diputaciones y ayuntamientos.

El Real Decreto-ley 36/2020 sí hace algunas referencias a las entidades locales, pero su repaso demuestra que siguen considerándose “comparsas” o “actores secundarios” en este proceso, toda vez que las posibilidades ofrecidas por su proximidad a las necesidades concretas no se resaltan en modo alguno, aunque por supuesto sí se respeten formalmente las competencias que les corresponden.

En tal sentido, la Exposición de motivos del Real Decreto-ley, afirma: “...no condiciona la forma en que, en el ejercicio de sus competencias de autoorganización, las comunidades autónomas y las entidades locales decidan configurar sus respectivos procedimientos de tramitación normativa, con la misma finalidad de agilizar la ejecución de los fondos europeos, lo que a su vez va en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad comunitarios”.

Este postulado se concreta en regulaciones concretas, así por ejemplo respecto de la reducción de plazos en la tramitación de los convenios: “...serán las comunidades autónomas y entidades locales las competentes para configurar sus respectivos procedimientos de tramitación de convenios, cuando proceda agilizarlos o simplificarlos”. El respeto a la autonomía parece razonable, aunque el principio de celeridad deberá realizarse en todos los niveles.

La participación de las entidades locales en la preparación del Plan español se salva formalmente, según el tenor del artículo 13 del Real Decreto-ley, en su apartado

segundo: *“En el proceso de elaboración inicial del plan serán oídas las comunidades autónomas y las entidades locales y, asimismo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal”*. Es fácil entender la imposibilidad de escuchar a todas las entidades locales, luego la interlocución se restringe a la FEMP y grandes ciudades, en el mejor de los casos.

Esto se observa en la redacción del artículo 19, sobre la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su apartado segundo, tercer párrafo: *“La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia podrá convocar a sus reuniones a los representantes de la administración local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincia, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación”*.

Otra previsión que incorpora a las entidades locales se encuentra en el artículo 20, sobre la Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, en su apartado 2.b) se le atribuye la función de *“Asegurar la coordinación con los ministerios, organismos públicos, comunidades autónomas y entidades locales y resto de entidades nacionales y comunitarias implicadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*.

E igualmente la mención en el artículo 21, sobre la Autoridad del control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, apartado segundo: *“En particular, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local...”*.

Así mismo, en el artículo 37, dentro del capítulo sobre especialidades en materia de gestión y control presupuestario, apartado 4, se dice que *“En los organismos públicos y resto de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y sus entidades dependientes, los ingresos por transferencias...”*. Toda la norma salva las peculiaridades locales difiriendo a posteriores regulaciones propias la adaptación a las necesidades de la gestión de los fondos, lo que significa que cada entidad local tendrá que realizar un esfuerzo de cambio de sus procedimientos y normas, con el consiguiente retardo derivado de esta metodología “en cascada”.

Otra mención a las entidades locales se refiere a la rendición de cuentas, prevista en el artículo 46 (Seguimiento de los proyectos financiados a través del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación), apartado segundo: *“Las entidades del sector público estatal, autonómico y local, tanto aquellas con presupuesto limitativo como las que operen con presupuesto estimativo, deberán remitir periódicamente con la periodicidad, procedimiento y formato...”*.

En fin, el balance de la lectura del Real Decreto-ley es pobre en sus referencias a las entidades locales, pues no afecta ninguna de sus normas reguladoras (Ley de Bases de Régimen Local, como cabecera normativa) ni se prevé especialidad alguna de su gestión en aspectos clave como personal, contratación, régimen de bienes o regulación de actividades económicas. La parte positiva de respeto a la autonomía no justifica, a mi

modo de ver, la intervención sobre el marco regulador básico, o algunas previsiones que anticipen la tarea a realizar en los próximos meses por parte de las entidades locales, de notables proyecciones organizativas y procedimentales.

### **3 DESARROLLOS AUTONÓMICOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN CON EFECTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Esta misma ausencia de menciones específicas al régimen local se observa en las primeras disposiciones aprobadas por los gobiernos autonómicos para proyectar sobre su propio ámbito administrativo y competencial los cambios necesarios. Varias comunidades autónomas ya han comenzado a dictar disposiciones (decretos-leyes) con el fin de preparar el marco institucional y normativo de la reactivación económica. Veremos algunas muestras a continuación.

El Gobierno de Aragón fue uno de los más proactivos en el impulso de medidas tendentes a la recuperación económica, aprobando el junio del año 2020 un Decreto-ley sobre la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica (4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias). La Exposición de Motivos de este texto menciona a la Federación Aragonesa de Municipios. El articulado se refiere en general a la Administración autonómica, pero algunas medidas no excluyen a los entes locales (así, por ejemplo, la aplicación de la tramitación de urgencia en los contratos recogidos en la Estrategia).

La Junta de Andalucía aprobó el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de recursos para el impulso de la recuperación y resiliencia en la Comunidad Autónoma. Esta norma apenas hace mención a la Administración local en sus disposiciones; ni siquiera al definir las estructuras de coordinación (Comité Técnico para el Seguimiento de la Ejecución de los Fondos). Esta omisión de referencias a municipios y diputaciones resulta elocuente en sí misma, pues expresa la preferencia de la Administración regional andaluza por sus propios medios, sin contemplar un protagonismo destacado de los entes más próximos en el nivel territorial, que conocen bien las necesidades y prioridades a atender. No resulta extraño que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) se expresara solicitando a la Junta de Andalucía una mayor clarificación sobre el papel de diputaciones y ayuntamientos en la gestión de los fondos.

La Generalitat de Cataluña aprobó el Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EY para la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público. Desde la Exposición de motivos se prevé la colaboración de las entidades locales, entre otros actores públicos y privados concernidos por la gestión de los fondos. La disposición adicional tercera de este Decreto-ley se refiere a las obligaciones en relación a las entidades locales, que deberán remitir información periódica a la Generalitat de Cataluña sobre los gastos

imputados a los diferentes proyectos o iniciativas financiadas con estos fondos, en las condiciones que establezca el departamento competente. Varios preceptos afectan al régimen local en diversos aspectos. Así, en contratación, el artículo 16, sobre modelos de pliegos, establece que las entidades locales pueden promover modelos de pliegos con los criterios establecidos en este artículo a los efectos de facilitar, agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes de contratación pública.

Para el seguimiento de la contratación derivada de la gestión de los fondos, el artículo 18 del Decreto-ley crea una comisión mixta en la que se incluirían las entidades representativas de las entidades locales. El artículo 20 también prevé crear un grupo de trabajo para el asesoramiento y supervisión, en el que han de incluirse igualmente las asociaciones representativas de las entidades locales.

La figura del responsable del contrato está prevista en el artículo 19, con una particular mención a la posibilidad de que los órganos supramunicipales y el departamento competente en materia de administración asistan a los municipios que lo requieran en las funciones de responsables del contrato.

Castilla y León también ha incorporado modificaciones a su Ordenamiento jurídico autonómico para agilizar y facilitar la gestión de los fondos, a través de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas. Para ello se modifican la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad y otras disposiciones. Muy relevantes son los cambios en la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, para adaptarla a la legislación estatal de contratos del sector público. Esta modificación podría parecer indiferente desde el punto de vista del régimen local, pero no lo es en absoluto, pues precisamente permite la actuación como medio personificado de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, tanto para las diputaciones como para los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. En concreto, “Las Diputaciones provinciales podrán realizar encargos a la ‘Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León’ tanto para el desarrollo de competencias propias municipales de los Ayuntamientos con población igual o inferior a 20.000 habitantes, al amparo del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y demás normativa reguladora de las entidades locales. En este último supuesto, el encargo lo realizará la Diputación Provincial, debiendo especificar en el mismo qué derechos y obligaciones asume la propia diputación y cuáles el Ayuntamiento beneficiario”.

La puesta a disposición de este medio instrumental para diputaciones y ayuntamientos de menores dimensiones permitiría probablemente una ejecución más rápida y efectiva de proyectos en el marco de la recuperación. Así se evita también la creación de otros medios propios por parte de ayuntamientos y diputaciones, que multiplicaría las estructuras de forma, en ocasiones, innecesaria, consumiendo tiempo y recursos en los instrumentos, cuando deben destinarse a los objetivos concretos de creación de empleo y generación de economía vía proyectos.

Galicia ha aprobado la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica, una norma que incluye mecanismos de colaboración con la FEGAMP, aunque la mayoría de sus previsiones se orientan a la Administración autonómica. No obstante, desde su artículo 2 (Finalidad y objetivos), se hace referencia a la coordinación con las entidades locales gallegas, “dentro del respeto a la autonomía local”, toda vez que su ámbito de aplicación son las “iniciativas empresariales que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia”. Así, el artículo 9 se refiere a los ayuntamientos, a quienes reconoce la competencia para “contribuir a la recuperación de la actividad económica y del empleo, entre otras, mediante las siguientes medidas y actuaciones en el marco de lo previsto en esta ley:

- a) *Participar en el apoyo y en el acompañamiento administrativo a la implantación de las iniciativas empresariales en su territorio, en su caso mediante la adhesión voluntaria a los servicios e instrumentos previstos en el título II.*
- b) *Revisar el marco regulatorio de su competencia para hacer efectivo el principio de buena regulación.*
- c) *Planificar la oferta de suelo empresarial, en el ejercicio de sus competencias de ordenación urbanística, de modo que se facilite la implantación de las iniciativas empresariales en su término municipal.*
- d) *Prever los incentivos fiscales e instrumentos de estímulo de su competencia que favorezcan la implantación de las iniciativas empresariales en el término municipal”.*

También el artículo 12 se refiere a los ayuntamientos, regulando su adhesión al sistema de atención a la inversión, otorgándoles la condición de “ayuntamientos emprendedores”, con los siguientes efectos:

- a) *Supondrá la incorporación a todos los trámites, incluidos los de carácter urbanístico de competencia del respectivo ayuntamiento, en los formularios y modelos normalizados, elaborados al efecto por la consejería con competencia en materia de economía y empresa, con el objetivo de agilizar la implantación de las nuevas iniciativas empresariales.*
- b) *Los sujetos promotores podrán presentar a través de él la documentación dirigida al ayuntamiento y recibir las notificaciones procedentes de la administración municipal.*
- c) *Supondrá la asunción por parte de los ayuntamientos de los mismos compromisos señalados en el artículo 14 para la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.*
- d) *Asimismo, supondrá la asunción del compromiso por parte del respectivo ayuntamiento de la recomendación de establecer bonificaciones en el impuesto de construcciones, instalaciones y obras, así como en la tasa por la expedición de la licencia urbanística de obra o por la realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia hay sido sustituida por la presentación de la comunicación, cuando sean exigibles, para los supuestos derivados de una iniciativa empresarial, respetando en todo caso lo dispuesto en el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de refundación de la Ley de haciendas locales, especialmente su artículo 103.*

Entre los recursos disponibles por el artículo 14, se incluyen los de competencia municipal de los ayuntamientos adheridos al Sistema de atención a la inversión. Otra muestra de la particular consideración del Legislador de Galicia por sus entes locales, un ejemplo de buena regulación multinivel, respetuosa y atenta al protagonismo de los entes locales.

Los mecanismos de participación de la sociedad y de la colaboración con la Fegamp están partidos en el artículo 63.3: “*Como mecanismo de participación específico de las entidades locales de Galicia se constituirá una comisión paritaria Xunta de Galicia-Federación Gallega de Municipios y Provincias, a la que corresponderá realizar las propuestas de simplificación de trámites para la implantación de iniciativas empresariales tales como ordenanzas tipo, pliego de bases de contratación o de bases de ayudas y subvenciones, entre otras*”. Galicia es una excepción destacable, pero el balance de esta muestra de normas autonómicas no es muy distinto al que hemos concluido en torno al Real Decreto-ley 36/2020. Apenas se cuenta con las entidades locales, no se consideran protagonistas de la ejecución de los fondos.

#### **4 EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA APROBADO POR EL CONSEJO DE MINISTROS DE 27 DE ABRIL**

Esta tendencia se mantiene en el documento aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de abril de 2021 donde se aprobó el proyecto a remitir a las instituciones europeas con el Plan de Recuperación y Resiliencia, un plan para impulsar la recuperación tras la crisis sanitaria basado en cuatro ejes: más verde, más digital, más cohesionada (territorial y socialmente) y más igualitaria.

Son muchas las acciones y reformas que contempla este plan, entre las que podemos destacar la modernización de la Administración, pero sorprende la muy escasa referencia a las entidades locales, aunque varios de sus objetivos conciernen a este nivel: movilidad sostenible, digitalización, inclusión y cultura.

La descripción de los instrumentos de gobernanza y participación menciona a las comunidades autónomas y los agentes sociales, olvidando a la FEMP y los entes locales. Las menciones a las entidades locales se agotan en los apartados dedicados a la modernización de las Administraciones públicas, su digitalización y la agenda urbana española.

Se reconoce que las entidades locales han puesto en marcha sus propias acciones de recuperación. Y al prever las funciones de la Secretaria General de Fondos Europeos, autoridad responsable en el Ministerio de Hacienda para el Plan de Recuperación ante la Comisión Europea, se prevé la coordinación con las entidades locales. Tal y como señalaba ya el Real Decreto-ley, en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación también se incluirán representantes de las entidades locales.

El Plan describe brevemente el diálogo con las entidades locales, gestionado a través de la FEMP, recordando el diseño de tres peticiones de manifestaciones de interés para la participación de las Comunidades autónomas y las entidades locales: 1. Sobre zonas

de bajas emisiones y apoyo al transporte público (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana); 2. Proyectos para el Plan de impulso para la rehabilitación de edificios públicos (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana); 3. Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social de entornos residenciales (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

Las convocatorias abiertas por ministerios dirigidas a entidades locales han recibido una respuesta sobresaliente, porque la rapidez de respuesta y la capacidad de iniciativa de los ayuntamientos y diputaciones españolas demuestra su potencial. También se observa en los proyectos que activaron en plena crisis y continúan impulsando.

## 5 INICIATIVAS DESTACABLES DE ENTIDADES LOCALES

Los ayuntamientos y diputaciones provinciales demostraron con acuerdos importantes su iniciativa hace un año. Tantos entes locales se anticiparon a las medidas autonómicas y estatales demostrando su proactividad y capacidad de respuesta, que sería imposible reflejar aquí los acuerdos, marcados en su mayoría por el consenso entre fuerzas políticas, un resultado mucho más difícil de lograr en los niveles autonómico o estatal. Una vez se anunciaron las oportunidades de los fondos de recuperación, se movilizaron para poder gestionarlos conforme a sus competencias.

Madrid anunció a finales del año 2020 la creación de una estructura para impulsar la captación de Fondos *Next Generation*, a través de la concejalía delegada de internacionalización y cooperación. Las partidas inicialmente previstas, según información publicada en marzo de 2021, estarían en torno a los 433 millones, destinados a la ejecución de obras. Un plan de regeneración y transformación del espacio urbano, para hacerlo accesible e inclusivo, se llevaría 280 millones, otros 84 se destinarían a favorecer la accesibilidad (peatonalización de la puerta del sol), y otros 69 millones para cubrir la M-30 en la zona de paso por el antiguo estadio Vicente Calderón.

El Ayuntamiento de Barcelona presentó también en diciembre de 2020 un plan para captar fondos de recuperación, con el fin de impulsar un modelo de ciudad más sostenible. Este plan se estructura en siete ejes: impulso a la economía (generación de empleo de calidad y mejor redistribución de la riqueza, refuerzo al comercio de proximidad); energías renovables y rehabilitación (viviendas y tejido empresarial sostenibles); transición digital justa (despliegue del 5G y soberanía digital); movilidad sostenible (mejora de la calidad del aire y de las conexiones metropolitanas); infraestructuras sanitarias y sociales (mejores equipamientos sociosanitarios y acceso a personas más vulnerables); innovación y conocimiento (colaboración con las universidades); recuperación de la naturaleza (espacios de ocio para la salud y el bienestar comunitario).

El Ayuntamiento de Málaga presentó 67 proyectos a la convocatoria de fondos europeos del Plan de Recuperación y Resiliencia. También se centran en energías renovables, tecnologías limpias, renovación energética de edificios públicos, transporte sostenible (repostaje y recarga) y digitalización. Además, incluye previsiones sobre

modernización de servicios públicos y perfeccionamiento profesional, así que parece prever las necesidades propias de una Administración pública del siglo XXI.

La rehabilitación de viviendas es otra de las líneas priorizadas por un buen número de ayuntamientos. Salamanca, por ejemplo, anuncia el destino de más de 80 millones de euros a la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana de los barrios. A este proyecto se suman iniciativas de movilidad sostenible (17.2 millones de euros); mejora logística (12.3 millones de euros) y rehabilitación de edificios públicos.

Podríamos seguir con ejemplos de toda España. La suma de proyectos presentados y los presupuestos acumulados daría para incrementar de manera significativa el protagonismo local en la ejecución del Plan de Recuperación. La FEMP ha pedido que los fondos se asignen a las entidades locales de forma directa, siguiendo procedimientos de concurrencia competitiva, pero sin pasar por las administraciones autonómicas. En este sentido, su presidente ha considerado que los puntos clave del plan convergen en las competencias y el papel propio de las entidades locales.

¿Es razonable que se defienda esta tesis, en términos legales y de gobernanza multi-nivel? En mi opinión, sí, porque el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, en su versión actualizada tras múltiples reformas, incluye un buen número de competencias concernidas por el Plan de Recuperación. Así, cabe destacar lo previsto en su apartado 2.b) (*“Medio ambiente urbano; en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”*), y también la del apartado ñ (*“Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”*).

## **6 ¿PODRÍAN SERVIR LOS FONDOS PARA LA MODERNIZACIÓN REAL DE LAS ENTIDADES LOCALES?**

El objetivo de modernización de la Administración se expresa tanto en el rótulo del Real Decreto-ley regulador de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia como entre los ejes estratégicos del propio Plan, luego habrá que entender que su alcance debiera incluir todos los niveles administrativos, sin circunscribirse pues a la Administración General del Estado, que en realidad no gestiona muchas de las competencias concernidas en el nivel operativo (medio ambiente, promoción económica, transformación digital).

Una acción modernizadora proyectada sólo sobre el nivel central o autonómico dejaría al margen de este esfuerzo de país al nivel más próximo a las personas, el que por cierto resuelve de manera inmediata tantas necesidades conectadas con la situación producida por la crisis COVID-19. La adaptación de los entes locales para contribuir en el momento de la recuperación es necesaria, pues además el objetivo transformador de la Administración pública condiciona el éxito del Plan.

Esto es así, de manera destacada, en lo relativo al personal, empleados públicos a los que se encomendarán nuevos objetivos y proyectos claves para salir de la crisis

económica que la pandemia ha agudizado. Todos los procesos de selección, los incentivos, las provisiones de puestos y las cualificaciones han de ser orientados conforme a la estrategia de modernización y transformación digital, en clave humanista a ser posible (como apunta la estrategia de inteligencia artificial).

Muchos ayuntamientos españoles han avanzado en la incorporación de las nuevas tecnologías, no sólo las grandes ciudades o aquellas que han emprendido proyectos de Ciudad inteligente (*Smart City*)<sup>2</sup>. Experiencias pioneras como la del Ayuntamiento de Gijón, con tarjeta ciudadana para la gestión de muchos de sus servicios, se han replicado en tantos municipios. Ahora bien, los avances de la tecnología 5G, el Internet de las cosas y el Big Data ofrecen nuevas posibilidades que pueden hacer más eficiente la gestión pública en el nivel local, abaratando<sup>3</sup>.

Una de las políticas que podrían favorecer las nuevas tecnologías, empleadas como medio y no como fin, son las de movilidad sostenible. Nuestras ciudades se han de transformar de modo que el vehículo privado no sea el medio de transporte común, intentando además que los desplazamientos posibles se realicen sin consumir energía ni contaminar. Las experiencias de otros países para favorecer a los peatones han de intensificarse, aunque ya algunas medidas destacadas apuntan en este sentido (así, por ejemplo, la reducción de la velocidad permitida en los núcleos urbanos).

La innovación, en fin, puede proyectarse sobre las estrategias ambientales de los municipios, que pueden aprovechar los fondos europeos para realizar cambios que comporten ahorros en el largo plazo y una mejora de la calidad de vida (salud, bienestar, capacidad de inversión) de las personas, haciéndose así más atractivas. Este tipo de políticas de innovación ambiental son factibles si aprendemos de las buenas prácticas en otros países (así, por ejemplo, el Reino Unido), donde los enfoques conductuales y las intervenciones sobre la arquitectura de decisiones basada en la atención han conseguido logros significativos<sup>4</sup>.

Ayuntamientos y diputaciones provinciales están en condiciones de contribuir, tienen la necesidad y la voluntad de hacerlo. También cuentan con la experiencia y la presión de proximidad que garantiza buenos resultados. Las decisiones que se tomen en el nivel central y autonómico a lo largo del año 2021 debieran tenerlo más en cuenta.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Merino Estrada, V. y Rivero Ortega, R. 2016. «Innovación, “Smart cities” y administración electrónica aplicada al urbanismo», en J. Gifreu i Font, M. Bassols Coma y 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. y 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. «Derecho local y COVID-19», en *Revista Gallega de Administración Pública. REGAP*, 59.

---

## NOTAS

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

