

LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE EL RETO DE LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN

Alfredo Galán Galán*

Resumen

Este trabajo analiza el reto que suponen para los gobiernos locales los fondos europeos de recuperación. Comienza con la descripción de los fondos europeos, tanto su aprobación por la Unión Europea (Plan Europeo para la Recuperación NextGenerationUE y Marco Financiero Plurianual 2021-2027) como su posterior gestión en España (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). A continuación, se contraponen el papel que efectivamente ha correspondido y el que hubiera debido corresponder a los gobiernos locales en la aprobación y en la ejecución de los fondos. En el nivel europeo, se expone la posición del Comité Europeo de las Regiones y el Informe de posición aprobado por las Autoridades Metropolitanas Europeas (EMA). En el plano nacional, se destaca la participación de los gobiernos locales en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la moción aprobada por la Comisión de Entidades Locales del Senado y la declaración institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias. Termina el estudio con un conjunto de reflexiones conclusivas.

Palabras clave: gobierno local; fondos europeos de recuperación; Plan Europeo para la recuperación NextGenerationEU; Marco Financiero Plurianual 2021-2027; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Next Generation EU; NGEU.

LOCAL GOVERNMENTS CHALLENGED BY THE EUROPEAN RECOVERY FUNDS

Abstract

This paper analyses the challenge that European recovery funds pose for local governments. It begins with a description of the European funds, both their approval by the European Union (NextGenerationEU Recovery Plan and Multiannual Financial Framework 2021–2027) and their subsequent management in Spain (Recovery, Transformation and Resilience Plan). It then contrasts the role that local governments had in the approval and implementation of the funds with the role that they should have had. At the European level, the article looks at the position of the European Committee of the Regions and the position paper adopted by the European Metropolitan Authorities (EMA). At the national level, it highlights the participation of local governments in the Sectoral Conference on the Recovery, Transformation and Resilience Plan, the motion approved by the Committee of Local Entities of the Spanish Senate, and the institutional declaration of the Spanish Federation of Municipalities and Provinces. The study finishes with a set of conclusions and reflections.

Key words: local government; European recovery funds; NextGenerationEU Recovery Plan; Multiannual Financial Framework 2021–2027; Recovery, Transformation and Resilience Plan; Sectoral Conference on the Recovery, Transformation, and Resilience Plan; Next Generation EU; NGEU.

* Alfredo Galán Galán, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Facultad de Derecho, av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. alfredogalan@ub.edu.

Artículo recibido el 22.09.2021. Evaluación ciega: 13.10.2021 y 21.10.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 09.11.2021.

Citación recomendada: Galán Galán, Alfredo. (2021). Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 101-117. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3727>.

Sumario

- 1 Introducción: los gobiernos locales ante los fondos europeos de recuperación
 - 2 Los fondos europeos de recuperación
 - 2.1 La aprobación por la Unión Europea de los fondos: el Plan Europeo para la Recuperación NextGenerationEU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027
 - 2.2 La gestión por España de los fondos: el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
 - 3 El papel de los gobiernos locales en los fondos europeos de recuperación
 - 3.1 El papel de los gobiernos locales en la Unión Europea
 - 3.1.1 La posición del Comité Europeo de las Regiones
 - 3.1.2 El Informe de posición de las Autoridades Metropolitanas Europeas sobre el papel de las áreas metropolitanas en la planificación y la implementación del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia
 - 3.2 El papel de los gobiernos locales en España
 - 3.2.1 La moción de la Comisión de Entidades Locales del Senado
 - 3.2.2 La declaración institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias y su respaldo desde el mundo local
 - 3.2.3 La escasa presencia del mundo local en los planes nacionales de recuperación
 - 3.2.4 Una novedad de interés: la participación de las entidades locales en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
 - 4 El mundo local en la gestión de los fondos europeos de recuperación: reflexiones conclusivas
- Referencias bibliográficas

1 Introducción: los gobiernos locales ante los fondos europeos de recuperación

La pandemia ha originado una crisis sin precedentes en los tiempos modernos. La crisis sanitaria ha venido acompañada de otras crisis, como la económica y la social. Para hacer frente a sus efectos e impulsar un proceso de recuperación en los Estados miembros, la Unión Europea ha puesto en marcha un ambicioso programa de actuación que supone la movilización de ingentes recursos económicos. Entre otras muchas incógnitas que esta nueva situación ha generado, destaca el papel que debe corresponder a los entes subestatales —y, en concreto, a las entidades locales— en la gestión de esos fondos europeos. En el caso de España, el principal interrogante es si debe reconocerse la participación de los gobiernos locales en la elaboración y en la posterior ejecución de los planes nacionales de recuperación, tanto en el estatal como en los correspondientes autonómicos. En concreto, si ellos deben ser receptores de dichos fondos; si están en condiciones de recibirlos, en especial, si disponen de la capacidad de gestión precisa; si deben serlo en modo directo —esto es, sin la intermediación de la comunidad autónoma a la que pertenezcan— y en qué grado deben serlo —en particular, si debe garantizárseles un determinado porcentaje de total de los recursos y, en su caso, los criterios objetivos a emplear para su cuantificación y reparto.¹ Este es el tema que constituye el objeto del presente trabajo, con la advertencia de que la cuestión aún dista mucho de estar cerrada en el momento en que se escriben estas páginas.

2 Los fondos europeos de recuperación

2.1 La aprobación por la Unión Europea de los fondos: el Plan Europeo para la Recuperación NextGenerationEU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027

En la reunión extraordinaria del Consejo de la Unión Europea que tuvo lugar entre los días 17 y 21 de julio de 2020, los jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo sobre los llamados “fondos europeos de recuperación” que se ha calificado de histórico. Este apelativo se justifica no solamente por el volumen de los recursos económicos movilizados, sino también por el hecho de que, por primera vez, la Comisión, en nombre de la Unión Europea, acudirá a los mercados para emitir deuda propia con el fin de financiar parte de las políticas, así como por el compromiso de financiar parte de la deuda colectiva con nuevos recursos propios de la Unión.²

En la citada reunión, el Consejo de la Unión Europea, en el contexto de la crisis originada por la pandemia, impulsó el mayor estímulo financiero jamás cubierto a través del presupuesto de la Unión. El acuerdo tuvo como objeto la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP 2021-2027) y del Plan Europeo para la Recuperación NextGenerationEU (NGEU).

Las negociaciones del MFP 2021-2027 comenzaron marcadas por el impacto del Brexit en el presupuesto de la Unión. No obstante, el inicio de la pandemia cambió drásticamente los términos del debate. Rápidamente se percibió la oportunidad de ofrecer medidas comunes de estímulo a la recuperación a través del presupuesto europeo y sus instrumentos de financiación.

El NGEU, por su parte, se ha concebido como un instrumento temporal, dotado con 750.000 millones de euros, con el objetivo genérico de garantizar que la recuperación sea sostenible, uniforme, inclusiva y justa para todos los Estados miembros. El primero de sus pilares se refiere a los instrumentos de apoyo a dichos

1 “Hay muchas preguntas que laten en el ambiente político-institucional desde que la Unión Europea aprobó los fondos NextGenerationEU y el Gobierno de España difundió el ‘proyecto’ de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, documento que fue remitido a la Comisión Europea en el mes de octubre de 2020. ¿Qué papel tendrán los gobiernos locales en la gestión de esos fondos europeos? ¿Hasta qué punto podrán ser receptores de esas ayudas y préstamos y cuáles serán los recursos que finalmente recibirán? ¿En qué medida los gobiernos locales pueden ser impulsores de proyectos de inversión, sean en su modalidad de proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica o en formato más micro? ¿Cómo se puede articular cabalmente una implicación de un fragmentado espacio local en un modelo de gestión de fondos que pretende ser concentrado en proyectos ambiciosos en su objeto y cuantía, y que asimismo representen la apuesta por una colaboración público/privada?” (Jiménez, 2021a).

2 Mario Kölling ofrece una explicación clara y rigurosa de la génesis, objetivos y contenido de los fondos europeos de recuperación (Kölling, 2021, p. 14-55). Es el trabajo que hemos tomado como base para las breves consideraciones contenidas en este apartado. Igualmente didáctica es la exposición sobre la cuestión de Santiago Calvo López, en particular, respecto a la descripción del programa NextGenerationEU y la condicionalidad para el desbloqueo de recursos para financiar los planes nacionales de recuperación, así como en relación con la distribución de fondos europeos entre los Estados miembros de la Unión (Calvo, 2020, p. 447-461).

Estados: el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) y el Fondo de Transición Justa.

El principal de los instrumentos del NGEU es el MRR. Su objetivo inmediato es compensar el efecto negativo de la pandemia en las economías de los Estados miembros, pero ello se quiere compatibilizar con otros objetivos más genéricos buscados por la Unión, como son facilitar la competitividad, la resiliencia, la transformación ecológica y digital, el crecimiento inclusivo inteligente y sostenible y la estabilidad de los sistemas financieros de la Unión. El MRR tiene una dotación de 672.500 millones de euros, articulados en subvenciones (312.500 millones de euros) y en préstamos a bajo interés (360.000 millones de euros). La asignación del 70 % de total del MRR, para los años 2021 y 2022, se basa en la población de cada Estado miembro, la inversa de su PIB per cápita y su tasa media de desempleo en los últimos cinco años (2015 a 2019) frente a la media de la Unión. La adjudicación de la cantidad restante —esto es, el 30 % del MRR— se acordará en 2023, repartida sobre la base de la reducción del PIB real en 2020 y la pérdida acumulada del PIB real en el período 2020-2021.

2.2 La gestión por España de los fondos: el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Los Estados miembros tienen la obligación de presentar sus propios planes nacionales de recuperación y resiliencia, incluyendo las siete iniciativas comunes que se especifican en la Estrategia anual del crecimiento sostenible 2021,³ que serán evaluados por la Comisión y sometidos a aprobación del Consejo. En este contexto, el Gobierno de España ha aprobado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).⁴

Según se nos advierte desde el principio, el PRTR tiene como objeto poner en marcha, de manera inmediata, un voluminoso programa de inversiones a realizar prácticamente en su totalidad entre 2021 y 2023, así como un completo programa de reformas, tanto estructurales como legislativas, orientadas a abordar los principales retos de España. En concreto, inversiones y reformas persiguen un triple objetivo: “Apoyar a corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria, impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural, y llevar a largo plazo a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental”.⁵ Queremos destacar, precisamente, la ambición que mueve al PRTR. En su origen está no solamente la voluntad de dotarse de los instrumentos necesarios para hacer frente de inmediato a una crisis concreta, neutralizar sus efectos nocivos e impulsar la recuperación; además —y esto es lo reseñable— se pretende impulsar, ya en un marco temporal más amplio, un proceso de transformación que suponga un cambio profundo y permanente en nuestras estructuras productivas y que se proyecte sobre todos los órdenes. Desde esta perspectiva, la crisis causada por la pandemia es la causa inmediata, pero también una excusa perfecta para las medidas adoptadas en el PRTR. En definitiva, se trata de unas medidas con vocación de ir más allá de la crisis.

Para la consecución de los objetivos marcados, el PRTR cuenta con una financiación europea extraordinaria: “Los nuevos instrumentos comunitarios de financiación Next Generation EU proporcionan una ocasión extraordinaria para desplegar este Plan [...] En efecto, estos nuevos mecanismos proporcionarán a España hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026, que se unirán al resto de instrumentos previstos en el Marco Financiero Plurianual para impulsar inversiones y reformas en los ámbitos prioritarios a nivel europeo”.⁶ Es por ello que, según se afirma en el propio texto, el PRTR “responde plenamente a las recomendaciones específicas de las instituciones europeas y a los requisitos y prioridades de los nuevos instrumentos Next Generation EU”.⁷

3 Estas iniciativas comunes son: activación, renovación, recarga y repostaje, conexión, modernización, expansión, reciclaje y perfeccionamiento profesional.

4 [PRTR](#), bautizado como “España puede”, expresión sin duda más propia del mundo de la comunicación política.

5 PRTR, p. 7.

6 PRTR, p. 7-8.

7 PRTR, p. 13.

Las inversiones y las reformas que incorpora el PRTR “se interrelacionan y retroalimentan para lograr cuatro objetivos transversales”.⁸ Estos objetivos, denominados “ejes transversales”, son los siguientes: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. Estos cuatro ejes orientan diez “políticas palanca”, que se caracterizan por su gran capacidad de arrastre sobre la actividad económica y el empleo.⁹ A su vez, cada una de estas políticas se integra por determinados componentes, en un total que llega a la treintena, que son aquellos a través de los cuales se articulan los proyectos de inversiones y reformas. La mayoría de ellos tienen carácter horizontal, proyectándose sobre el conjunto de la economía, aunque algunos se dirigen a impulsar la modernización de sectores tructores, entre los que se incluyen, de manera expresa, “las propias Administraciones públicas”.¹⁰ De manera coherente con lo antes dicho respecto a la ambición del PRTR, cabe ahora subrayar que los fines indicados no se circunscriben únicamente a esta crisis sanitaria, grave pero puntual, sino que fijan su mirada más lejos, entroncando claramente, por ejemplo, con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

3 El papel de los gobiernos locales en los fondos europeos de recuperación

3.1 El papel de los gobiernos locales en la Unión Europea

De muy reducida y escasamente relevante puede calificarse la intervención del nivel local de gobierno de los Estados miembros en la aprobación por la Unión Europea de los fondos extraordinarios para el impulso de la recuperación. Debe destacarse en este punto, sin embargo, como notable excepción, la labor desarrollada por el Comité Europeo de las Regiones. A pesar de ello, una mayor presencia ha sido pedida desde el mundo local. Destacamos, en particular, el posicionamiento común de las entidades de ámbito metropolitano europeas, reclamando una presencia más intensa no solamente en el nivel europeo, sino también en la preparación y en la ejecución de los planes nacionales de recuperación de los distintos Estados miembros.

3.1.1 La posición del Comité Europeo de las Regiones

En ejercicio de sus atribuciones, el Comité Europeo de las Regiones (CDR) ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre la crisis originada por la covid-19 y su incidencia en los gobiernos regionales y locales. Debe advertirse, por tanto, que sus análisis no se centran exclusivamente en las entidades locales, sino que abarcan el conjunto de las entidades de nivel subestatal. Por su relevancia, destacamos seguidamente dos de estos recientes pronunciamientos:

- a) La Resolución de 14 de octubre de 2020, sobre el Barómetro Regional y Local Anual de la UE 2020. Los entes locales y regionales frente a la covid-19 y la construcción de la recuperación.¹¹

Esta resolución del CDR se aprueba tomando como base el informe Barómetro Regional y Local Anual de la UE 2020, que tiene como objeto “reflexionar sobre la dimensión regional y local del estado de la Unión, proporcionar a los responsables políticos a escala europea, nacional, regional y local los datos de los retos más acuciantes para el próximo año y formular recomendaciones clave con el fin de impulsar las respuestas políticas de Europa”.¹²

8 PRTR, p. 8.

9 Las diez “políticas palanca” son las siguientes: 1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura. 2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes. 3. Transición energética justa e inclusiva. 4. Una Administración para el siglo XXI. 5. Modernización y digitalización de industria, pymes y turismo e impulso a una España emprendedora. 6. Pacto por la ciencia. Sistema Nacional de Salud. 7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades. 8. Economía de los cuidados y políticas de empleo. 9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte. 10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

10 La política primera, “Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, incluye tres componentes: plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos; plan de rehabilitación de viviendas y regeneración urbana, y transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero. Por su parte, la cuarta política, “Una Administración para el siglo XXI”, integra un único componente: modernización de las Administraciones públicas.

11 140.º Pleno, 12-14 de octubre de 2020. RESOL-VII/008.

12 Primer considerando de la resolución.

El punto de partida de la resolución es la constatación de que los entes regionales y locales “se encuentran en primera línea de la gestión de crisis y son responsables de aspectos esenciales de las medidas de contención”.¹³ En definitiva, se considera que “los gobiernos subnacionales desempeñan un papel fundamental en la gestión de la crisis de la covid-19, por medio tanto de sus propias decisiones y acciones políticas como de la aplicación de políticas decididas en otros niveles de gobierno”.¹⁴

La resolución se hace eco de una encuesta pública realizada en septiembre de 2020, en nombre del CDR, sobre las opiniones de los ciudadanos de la Unión respecto de la crisis del coronavirus y el papel de los entes locales y regionales. Según los resultados de dicha encuesta, estas entidades “siguen siendo el nivel de gobierno más fiable de la Unión Europea (52 %) y también el más fiable (48 %) para adoptar, ahora y en el futuro, las medidas adecuadas que permitan superar el impacto económico y social de la crisis del coronavirus. Una clara mayoría de europeos (58 %) también considera que una mayor influencia de los entes regionales y locales tendría un impacto positivo en la capacidad de la Unión Europea para resolver problemas, y esta opinión es mayoritaria en todos los Estados miembros”.¹⁵

Se destaca que la crisis “ha dado lugar a un aumento del gasto y a una reducción de los ingresos” de los entes locales y regionales. En consecuencia, se pide asegurar que reciban “recursos suficientes” tanto de la Unión como de los gobiernos centrales de los Estados miembros.¹⁶ En concreto, respecto al MRR, calificado como “el núcleo del plan de recuperación de la Unión”, se afirma de manera rotunda que “no debe ignorar la dimensión territorial”. En otras palabras, “los gobiernos subnacionales deben participar estrechamente en la preparación de los planes nacionales y elaborar sus propios planes regionales y locales de recuperación en consonancia con los planes nacionales y de la Unión Europea”. Se recomienda que “el Semestre Europeo, como instrumento de gobernanza del Mecanismo, debe incorporar un código de conducta para la participación de los entes locales y regionales”.¹⁷

Por último, ante el temor de que las entidades subestatales, en especial las que cuentan con una menor capacidad de gestión, tengan dificultades para acceder efectivamente a los recursos excepcionales proporcionados por los fondos europeos para la recuperación, la resolución exige una “suficiente claridad” para evitar “tasas de absorción potencialmente bajas”, lo que resulta especialmente cierto en los gobiernos locales. En efecto, el CDR solicita a la Comisión, “a la luz del número de instrumentos de apoyo y de las modificaciones de las normas actuales y futuras sobre el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que garantice suficiente claridad respecto de la interacción entre los diferentes mecanismos nuevos, como REACT-UE, el Fondo de Transición Justa y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por una parte, y los regímenes nacionales y de la Unión Europea existentes, por otra, a fin de evitar toda complejidad adicional y unas tasas de absorción potencialmente bajas”. Y se añade: “No basta con acordar grandes dotaciones financieras”, puesto que “los entes locales y regionales también necesitan tiempo suficiente para presentar programas y proyectos, por ejemplo, para el programa REACT-UE”.¹⁸

- b) El Dictamen de 7 de mayo de 2021, sobre experiencias y lecciones extraídas por regiones y ciudades durante la crisis de la covid-19.¹⁹

Entre las recomendaciones políticas que formula el CDR en este dictamen destaca la advertencia de que, en el contexto de la crisis provocada por la covid-19, “el papel de los gobiernos locales y regionales no puede ser subestimado [...] Cuentan con la ventaja de la proximidad a la ciudadanía, lo

13 Segundo considerando de la resolución.

14 Cuarto considerando de la resolución.

15 Punto 2 de la resolución.

16 Punto 3 de la resolución.

17 Punto 5 de la resolución.

18 Punto 14 de la resolución.

19 144.º Pleno, 5-7 de mayo de 2021. NAT-VII/011.

cual garantiza que entienden las necesidades locales, y se hallan también en primera línea cuando se trata de dar respuesta”.²⁰ Se subraya, en definitiva, que “los entes locales y regionales han estado, y siguen estando, en primera línea de la lucha contra la covid-19, respondiendo, como nivel más próximo a la ciudadanía, a las emergencias sanitarias, sociales y económicas que afectan a sus comunidades, y conduciendo a nuestra sociedad hacia una recuperación sostenible y resiliente”.²¹

Se destaca el fuerte impacto que la crisis ha tenido sobre las finanzas públicas locales y regionales, solicitando “que los gobiernos nacionales y de la Unión Europea asignen más recursos a los entes locales y regionales”.²² En concreto, se pide “a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales que incluyan a los entes locales y regionales en la preparación de los planes nacionales y de la Unión Europea de recuperación y resiliencia en el contexto de la covid-19 y de posibles futuras pandemias”, todo ello con el convencimiento “de que esas medidas necesitan una dimensión local y regional para ser eficaces”.²³ Asimismo, se requiere que esas mismas entidades subestatales “participen en la implementación de los nuevos instrumentos de la Unión Europea, como los planes de recuperación Next Generation UE”.²⁴

En línea con lo ya dicho en la Resolución de 14 de octubre de 2020, sobre el Barómetro Regional y Local Anual de la UE 2020, en el dictamen también se solicita a las instituciones europeas “que velen por fomentar la claridad en lo que respecta a la interacción entre los diferentes nuevos mecanismos de financiación, incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y los planes nacionales y de la Unión Europea ya existentes, a fin de evitar una mayor complejidad y una tasa de absorción potencialmente baja a nivel local y regional”. En este sentido, el CDR “anima a los Estados miembros y a la Comisión Europea a que involucren en mayor medida a los niveles local y regional en el esfuerzo global de recuperación. El papel que desempeñan en primera línea de la lucha contra la pandemia, en la inversión pública y en estas transiciones paralelas, debe formar parte del plan de recuperación central”.²⁵

3.1.2 El Informe de posición de las Autoridades Metropolitanas Europeas sobre el papel de las áreas metropolitanas en la planificación y la implementación del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia

La asociación Autoridades Metropolitanas Europeas —conocida como EMA por sus siglas en inglés, European Metropolitan Authorities— es una plataforma de cooperación voluntaria formada por las principales ciudades, áreas y regiones metropolitanas europeas. Esta red integra a representantes políticos de más de cuarenta de estas entidades; en concreto, en el caso de España, de las áreas metropolitanas de Barcelona, de Bilbao, de Madrid y de Vigo.

La EMA ha aprobado y difundido una declaración en la que reclama una fuerte implicación y participación de este tipo de entidades metropolitanas en los fondos europeos de recuperación y resiliencia. Se trata del “Informe de posición sobre el papel de las áreas metropolitanas en la planificación y la implementación del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia”, de 11 de diciembre de 2020.²⁶ Como se indica en él, este informe “quiere ser un resumen de cómo deberían contribuir las áreas metropolitanas a la planificación

20 Recomendación 3 del dictamen.

21 Recomendación 5 del dictamen.

22 Recomendación 50 del dictamen.

23 Recomendación 11 del dictamen.

24 Recomendación 38 del dictamen.

25 Recomendación 52 del dictamen.

26 El informe ha sido redactado por Iván Tosics, del Instituto Metropolitano de Investigación de Budapest, juntamente con un grupo de expertos formado por miembros de la EMA, teniendo aquí un papel destacado el Área Metropolitana de Barcelona. En concreto, el grupo estaba integrado por expertos procedentes de la Región de Helsinki-Uusimaa (Finlandia), Ciudad Metropolitana de Milán (Italia), Ciudad Metropolitana de Turín (Italia), Área Metropolitana de Cracovia (Polonia), Metrópolis GZM (Polonia), Varsovia (Polonia), Región de Bratislava (Eslovaquia), Área Metropolitana de Lisboa (Portugal), Budapest (Hungria), Área Metropolitana de Barcelona (España). Asimismo, se contó con aportaciones de otras entidades integrantes de la red EMA.

y la implementación del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia con un impacto claro en la ciudadanía, las empresas y otros actores locales”.²⁷

El informe comienza analizando “el reto planteado por la pandemia y el papel de los gobiernos metropolitanos”.²⁸ El punto de partida es la constatación de que “la pandemia ha tenido un impacto especialmente fuerte en las grandes áreas urbanas y metropolitanas”.²⁹ Como respuesta a la crisis, “las ciudades y áreas metropolitanas han tenido que hacer frente a unos problemas sociales y económicos sin precedentes, ante los cuales han tenido que reaccionar, a menudo, sin las competencias ni los recursos económicos necesarios. El gasto ha aumentado drásticamente, mientras que los ingresos, procedentes de impuestos y tributos, han caído considerablemente”.³⁰ Los autores del informe denuncian, además, que “la pandemia ha comportado un cierto nivel de centralización en la elaboración de las políticas en el ámbito nacional”.³¹

A pesar de estas dificultades, según el informe, el nivel de gobierno metropolitano ha demostrado su utilidad y eficacia en este contexto de crisis. Se afirma que “el nivel supralocal de gobernanza metropolitana permite coordinar mejor las políticas en el ámbito sectorial y territorial”. En este sentido, “se ha demostrado ampliamente que las intervenciones locales tienen incluso más éxito si se coordinan más allá de las fronteras administrativas, a escala metropolitana”. Destaca el informe que, “para hacer frente a la pandemia, los gobiernos metropolitanos han buscado nuevas formas de gobernanza multinivel” y que “los líderes de la Unión Europea son cada vez más conscientes del gran potencial de la gobernanza metropolitana”.³²

Se reclama, desde el informe, que las entidades metropolitanas, siempre que estén en condiciones adecuadas, reciban al menos el mismo trato que las ciudades en los planes de recuperación. En efecto, se afirma que “las autoridades metropolitanas son actores fuertes en el ámbito de las autoridades locales y regionales. Defienden que todos los resultados conseguidos a favor de las ciudades para mejorar su papel en los programas de recuperación de la Unión Europea deberían ser igualmente válidos para las áreas metropolitanas, siempre que las áreas acepten actuar conjuntamente y dispongan de estructuras de gobierno metropolitano adecuadas”.³³

En su informe de posición, las entidades metropolitanas firmantes critican con dureza su falta de participación tanto en la fase europea de aprobación del MRR como en la posterior fase estatal de aprobación de los correspondientes planes nacionales de recuperación y resiliencia.

La presencia de las ciudades y las áreas metropolitanas es calificada como “el elemento ausente del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia”. Se destaca, en efecto, que “la normativa original del Mecanismo [...] sólo menciona los Estados miembros y no prevé ninguna obligación ni ningún requisito explícitos que impliquen la participación de las autoridades subnacionales”. Se añade que “la falta de mención de los gobiernos subnacionales contradice el hecho de que, en toda Europa, las grandes áreas urbanas y metropolitanas han sido las más afectadas por la pandemia y por la crisis económica. Además, las ciudades y las áreas metropolitanas son las impulsoras de las transiciones verde, digital y justa que Europa necesita para la recuperación”.³⁴

Por lo demás, se informa en el documento de que estamos examinando que las autoridades locales —y también las regionales— están desplegando una actividad de *lobby*, esto es, realizando actividades conjuntas con la finalidad de conseguir cambios reales en la normativa del MRR. Una de estas actividades es la carta que han enviado conjuntamente varios alcaldes de grandes ciudades europeas, incluida la alcaldesa de Barcelona,³⁵ a los presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión de la Unión. La finalidad de la carta es “sumar

27 Informe, p. 1.

28 Informe, p. 1.

29 Informe, p. 1.

30 Informe, p. 2.

31 Informe, p. 2.

32 Informe, p. 2.

33 Informe, p. 6.

34 Informe, p. 4.

35 Firman la carta los alcaldes de las ciudades de Barcelona, Bratislava, Budapest, Hannover, Lisboa, Milán, París, Praga y Varsovia.

la voz de las ciudades a este crucial debate sobre la mejor manera de asignar el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia”. La petición principal que trasladan a la Unión es la siguiente: “Apelamos a las instituciones europeas a reconocer los municipios como aliados clave en la lucha conjunta por un futuro resiliente. En primer lugar, instamos a la Unión Europea a ordenar a los gobiernos de los Estados miembros que involucren mejor las ciudades a la hora de desarrollar sus planes de recuperación a escala del país. En segundo lugar, creemos que es esencial que la Unión Europea abra algunas partes del Fondo de Recuperación y Resiliencia directamente a los gobiernos locales”.³⁶

También se denuncia en el informe la falta de presencia de las entidades metropolitanas en los planes nacionales elaborados por los Estados miembros: “El proceso de consulta realizado por la EMA en la fase de preparación de este documento ha puesto de manifiesto que las ciudades y las áreas metropolitanas no han participado en la preparación de los programas nacionales de recuperación y resiliencia, con las excepciones de Finlandia, los Países Bajos, Portugal y, en cierta medida, Italia”.³⁷

La participación de las entidades metropolitanas en los preparativos de los planes nacionales se justifica en que pueden “contribuir positivamente a evitar riesgos potenciales del proceso de planificación nacional en diversos ámbitos”. En particular, se destacan los tres siguientes. De entrada, “uno de los riesgos es que los Estados miembros persigan sus propios intereses y se limiten a replicar los objetivos estratégicos de la Unión Europea. Las presiones políticas nacionales pueden desviar los fondos de proyectos que realmente valgan la pena y hacer que la mayor parte del dinero acabe en el presupuesto ordinario”. Pues bien, “a diferencia de lo que sucede a escala nacional, estos problemas se pueden abordar muy bien desde el plano metropolitano”. En segundo término, “otro riesgo es que se tengan en cuenta las prioridades climáticas y de digitalización” de manera “que acaben dejándose de lado las cuestiones sociales”. Frente a este peligro, “el ámbito metropolitano puede salvaguardar de forma efectiva las cuestiones sociales”. Y, por último, “los riesgos asociados a los criterios de la capacidad de absorción y la buena gobernanza son muy elevados”. La gestión correcta de los fondos europeos en tan poco tiempo “es una labor titánica y que se puede ver amenazada por una mala gestión (incluyendo el fraude y la corrupción) y unas dificultades de absorción graves”. En este punto, “las áreas metropolitanas ofrecen una buena oportunidad con proyectos bien preparados”.³⁸ Concluye el informe, en este apartado, que “si las prioridades de las áreas metropolitanas se incluyen en los planes nacionales y si las áreas metropolitanas tienen acceso a fuentes de financiación suficientes, pueden contribuir significativamente a la consecución de los objetivos estratégicos de la Unión Europea”.³⁹ El informe propone, en esta misma dirección, que la participación de las autoridades locales y regionales en la planificación e implementación del MRR “debería convertirse en criterios sólidos cuando la Comisión evalúa los planes de recuperación y resiliencia presentados por los Estados miembros”.⁴⁰

3.2 El papel de los gobiernos locales en España

El plan nacional aprobado en España hace un llamamiento a la colaboración de todas las Administraciones públicas en lo que califica como “un proyecto de país”: “El Plan de Recuperación es un proyecto de país, que responde a las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos españoles y requiere de la colaboración de todas las Administraciones públicas nacionales y europeas, de los agentes económicos y del conjunto de la sociedad”.⁴¹ Sin embargo —y esta es la idea clave que debemos destacar—, lo cierto es que, a pesar de la directa incidencia del PRTR en el nivel local, los gobiernos locales no han participado significativamente en su elaboración y están sorprendentemente ausentes en su contenido.

36 [Letter from European Mayors on the EU's Recovery and Resilience Facility](#).

37 Informe, p. 5.

38 Informe, p. 3.

39 Informe, p. 4. En concreto, el informe destaca que, de los siete proyectos emblemáticos identificados en la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021, los más relevantes, desde esta perspectiva, son los siguientes: renovación, carga y repostaje, conexión, modernización, y reciclaje y perfeccionamiento profesionales.

40 Informe, p. 6.

41 PRTR, p. 14.

Los gobiernos locales han alzado su voz también en España reclamando una mayor presencia en la gestión de los fondos europeos. En esta dirección debe interpretarse la moción aprobada por la Comisión de Entidades Locales del Senado, en su sesión de 18 de febrero de 2021, así como la declaración institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias de 31 de marzo de 2021, respaldada por ulteriores declaraciones de asociaciones autonómicas de gobiernos locales y de no pocas entidades locales a título individual.

3.2.1 La moción de la Comisión de Entidades Locales del Senado

La Comisión de Entidades Locales del Senado, en su sesión celebrada el día 18 de febrero de 2021, aprobó una moción sobre los gobiernos locales y los fondos europeos.⁴²

En esta moción se insta al Gobierno a gestionar los fondos según el modelo de cogobernanza, incluyendo en él a las entidades locales, y a asegurarles una participación de un 10 % del total del importe que se reciba de la Unión Europea. En concreto, el texto de la moción es el siguiente: “La Comisión de Entidades Locales del Senado insta al Gobierno: 1. A gestionar los fondos de recuperación procedentes de la Unión Europea de forma coordinada con los gobiernos de las comunidades autónomas y las entidades locales, en lo que debe ser la cogobernanza también exigida por la Unión Europea. 2. A hacer explícitos los criterios requeridos por los distintos ministerios para poder acceder a dichos fondos. 3. A asesorar a las entidades locales para que sus proyectos estén alineados con las prioridades del Plan de Recuperación europeo. 4. A asegurar que el porcentaje que se dirigirá a las entidades locales llegará a un 10 % del total de los fondos europeos que se reciban”.

3.2.2 La declaración institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias y su respaldo desde el mundo local

La Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en su reunión de 31 de marzo de 2021, aprobó por unanimidad la “Declaración institucional de la FEMP sobre la participación de los gobiernos locales en la reconstrucción económica y social de España”.

En el preámbulo de esta declaración institucional se afirma que “las entidades locales, ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, hemos demostrado ser las administraciones más eficaces. Por ello, como parte de la arquitectura institucional del Estado, queremos participar en la mejor gestión de dichos recursos [los fondos europeos] aportando el conocimiento y la experiencia desde la eficacia e inmediatez, y así coadyuvar en la lucha contra la pandemia, la crisis social y la reconstrucción económica”. Bajo esta premisa, la declaración institucional contiene las siguientes cuatro reivindicaciones: “1. Las entidades locales deberán recibir el 15 % de los fondos que las comunidades autónomas recibirán de Europa —Fondos REACT-EU— y del Gobierno de España en ayudas directas para pymes y autónomos, 15.000 millones de euros, una vez descontados los gastos de sanidad. 2. La distribución de estos fondos a los ayuntamientos se determinará en función de la población, con una fórmula *ad hoc* para las diputaciones, cabildos y consejos insulares. 3. Solicitar la participación de las federaciones territoriales de municipios, provincias e islas para que se dirijan a sus correspondientes comunidades autónomas en demanda de esta exigencia. 4. Trasladar el acuerdo a todas las entidades locales, a las comunidades autónomas y al Gobierno de España”.

Las asociaciones de entidades locales de nivel autonómico se han ido manifestando en apoyo expreso a la declaración institucional de la FEMP. Sirva de ejemplo la declaración de adhesión aprobada por unanimidad, en la reunión de la Junta de Portavoces de 23 de marzo de 2021, por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. En concreto, en esta declaración se adoptan las siguientes cuatro decisiones. De entrada, “apoyamos la moción aprobada en la Comisión de Entidades Locales del Senado el 18 de febrero” de 2021. En segundo término, “destacamos favorablemente que las entidades locales estén presentes, a través de la FEMP, en todas las conferencias sectoriales en las que se debate la asignación de los fondos europeos”. En tercer lugar, “ponemos en valor y constatamos la capacidad intelectual y las potencialidades instrumentales que tienen las entidades locales para gestionar los fondos europeos, los recursos municipales y los servicios

⁴² Se trata de la moción presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (Adelante Andalucía, Más per Mallorca, Más Madrid, Compromís, Geroa Bai y Catalunya en Comú Podem), núm. de expediente 661/000818.

públicos correspondientes”. Por último, “reiteramos y afianzamos la estrategia de la FEMP, y por tanto de las entidades locales, respecto al papel a desempeñar en la recuperación partiendo de la certeza inequívoca de que el núcleo central del plan de recuperación y transformación y sus diez políticas transformadoras está en las ciudades. Los ayuntamientos, las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares, los gobiernos locales, en suma, somos clave [...] Todo pasa en lo local y todo pasa por lo local, las entidades locales vertebramos España, somos Estado, y exigimos que los fondos europeos se asignen a los gobiernos locales de manera directa, sin pasar por las comunidades autónomas”.⁴³

3.2.3 La escasa presencia del mundo local en los planes nacionales de recuperación

La falta de atención a los gobiernos locales ha sido particularmente clara en la preparación del PRTR. Cabe advertir, sin embargo, que no parece estar de acuerdo con esta afirmación el propio Gobierno de España, al afirmar lo siguiente en la página web dedicada específicamente a informar sobre su plan:⁴⁴ “Las administraciones territoriales han sido clave en el diseño y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y lo van a continuar siendo en su ejecución. Las comunidades y ciudades autónomas, los ayuntamientos y el resto de entidades locales están recibiendo y recibirán una parte muy relevante de los fondos y serán ellas las encargadas de ejecutarlos”. En este sentido, destaca el Gobierno la importancia que ha asumido la sede institucional de encuentro de los diferentes niveles de gobierno territorial en la materia, esto es, la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, instrumento clave para lo que ahora se denomina “modelo de cogobernanza”. Lo cierto, a nuestro y juicio y el de los autores que han abordado esta cuestión hasta el momento, es que en los trabajos preparatorios, rodeados de una gran reserva, y en la toma de las decisiones fundamentales recogidas en el plan nacional, las entidades locales han tenido una intervención prácticamente nula.⁴⁵ Un muy reducido papel que se observa también, con carácter general, en el conjunto de la primera normación aprobada para hacer frente a la crisis y, en especial, en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.⁴⁶ En definitiva, el plan nacional inició una tendencia que no tardaron en seguir las comunidades autónomas en la elaboración de sus correspondientes planes autonómicos de recuperación.⁴⁷

La falta de participación de los gobiernos locales en la discusión y elaboración del PRTR es llamativa también desde la perspectiva de su contenido. Sus cuatro “ejes transversales” implican directamente políticas locales: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. En concreto, lo local está presente de manera determinante en muchas de las “políticas palanca” que prevé el plan nacional, de manera directa y manifiesta en la política relativa a la agenda urbana y rural, lucha contra

43 Son también muchas las entidades locales que, a título individual, han aprobado resoluciones de adhesión o apoyo a la declaración institucional de la FEMP. A título puramente de ejemplo, el Pleno del Ayuntamiento de Aspe, en la provincia de Alicante, el 27 de abril de 2021, adoptó el acuerdo siguiente: “Sumarnos, junto a la FVMP, a la iniciativa de apoyar la Declaración de la FEMP relativa a la participación de las entidades locales en los fondos europeos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

44 [¿Cómo se están distribuyendo los fondos entre las comunidades y las ciudades autónomas?](#)

45 “Sorprendentemente, el mundo local ha sido preterido, olvidado y omitido, a lo largo de la formulación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española”, y ello a pesar de que “los municipios, las provincias y las entidades locales en general han sido la primera línea de combate frente al virus y, por tanto, deberían ser también parte en la toma de decisiones de cara a la reconstrucción de nuestro país” (Colás, 2021, p. 48-49).

46 “La lectura del Real Decreto-ley 36/2020 [...] no deja lugar a duda del lugar que otorga a las entidades locales en ese proyecto de modernización y en la ejecución del plan de recuperación: ninguno” (Colás, 2021, p. 38). Véase un análisis pormenorizado de la aplicación de este real decreto-ley a las entidades locales en Prieto, 2021, p. 499-538. Otros trabajos analizan el contenido de esa norma desde la perspectiva local (Font, 2021, p. 115-142; Gimeno, 2021, p. 88-114; Martínez, 2021, p. 12-21; Moreno, 2021, p. 281-312, y Velasco, 2021b, p. 36-39).

47 “Tampoco lo local tuvo especial protagonismo en la redacción de ese proyecto de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno central [...] Las referencias a lo local allí son también muy poco explícitas, más bien elípticas [...] No obstante, una mirada a algunos de los planes de recuperación y resiliencia que han aprobado o difundido las distintas comunidades autónomas nos conduce a una misma conclusión. Con muy pocas excepciones, lo local está prácticamente difuminado en una línea de tendencia que, abierta por el Gobierno central y seguida por los autonómicos, desdibuja el nivel local de gobierno hasta dejarlo prácticamente en una posición testimonial o vicarial. El protagonismo de los ejecutivos central y autonómicos ha sido determinante, dejando apartados a los parlamentos, desactivados los mecanismos de transparencia y participación ciudadana y dejando, así, prácticamente de lado a los ayuntamientos, diputaciones e islas” (Jiménez, 2021a, p. 1).

la despoblación y desarrollo de la agricultura, o bien en la otra política referida a una Administración para el siglo XXI. Pero, todavía más allá, el interés local y las competencias locales están concernidos en otras muchas de aquellas políticas, como las que versan sobre infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética justa e inclusiva, educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades, economía de los cuidados o la cultura y el deporte.⁴⁸ No parece acertado olvidar a las entidades locales cuando muchas de las medidas necesarias para la consecución de los fines perseguidos por el plan nacional requerirán inexorablemente su ejecución en el nivel local o, incluso, por el propio nivel local de gobierno.

3.2.4 Una novedad de interés: la participación de las entidades locales en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

En la fase de ejecución del PRTR, el reconocimiento más visible de la participación de los gobiernos locales ha sido su intervención en la Conferencia Sectorial de dicho plan. Aunque su presencia no esté equiparada formalmente a la propia de las comunidades y ciudades autónomas, como veremos seguidamente, lo cierto es que supone un avance desde la perspectiva de una correcta articulación territorial de la toma de decisiones relevantes en nuestro país. En efecto, debe subrayarse el paso adelante que supone en la consolidación de la idea de que los gobiernos locales constituyen un nivel de gobierno más, de sustancia política, en el que también se organiza un estado que es territorialmente compuesto.

El ya mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, dedica su título III a los “instrumentos de gestión” del plan. Dentro de él, su capítulo II se ocupa de las “estructuras de gobernanza” y, en concreto, el artículo 19 prevé la existencia de una “Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. La reunión constitutiva de la Conferencia tuvo lugar el 21 de enero de 2021, bajo la presidencia de la ministra de Hacienda y con la participación de la secretaria de Estado de Presupuestos, la secretaria general de Fondos Europeos, los consejeros autonómicos responsables de los fondos europeos y el presidente de la FEMP.⁴⁹

Esta Conferencia Sectorial se define como “el órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan” (apartado primero del artículo 19). Cabe advertir que en esta definición normativa no aparecen mencionadas las entidades locales.

A continuación, la norma reguladora determina la composición de la Conferencia Sectorial, estableciendo que “estará constituida por la ministra de Hacienda, que la presidirá, y por los consejeros o consejeras competentes por razón de la materia de cada una de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”. Además, “en la representación de la Administración del Estado se integrarán el secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública, la secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos y la secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa” (párrafos primero y segundo del apartado segundo del artículo 19). Nótese que, en el momento de fijar la composición del órgano, se ha añadido a las comunidades autónomas la referencia expresa a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La presencia del mundo local en la Conferencia Sectorial está prevista en los siguientes términos: “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 Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación” (artículo 19.2, párrafo tercero). De esta regulación cabe extraer las siguientes conclusiones. De entrada, que está prevista

48 Así se destaca, por ejemplo, en la declaración institucional de la FVMP, de 23 de marzo de 2021, de adhesión a la declaración institucional de la FEMP sobre la participación de los gobiernos locales en la reconstrucción económica y social de España.

49 En la nota de prensa publicada por el Ministerio de Hacienda con motivo de la celebración de la reunión constitutiva de la Conferencia Sectorial, el 21 de enero de 2021, se afirma que se trata de un “órgano para canalizar la participación de las comunidades autónomas y las ciudades autónomas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. También servirá para cooperar con las entidades locales cuando se traten asuntos que afecten a sus competencias. Por tanto, se constituye bajo el principio de la cogobernanza que defiende el Gobierno. El objetivo principal de esta Conferencia Sectorial es coordinar con las comunidades autónomas la gestión de los fondos europeos aprobados por la Unión Europea para impulsar la transformación económica y social de España”.

expresamente la participación de las entidades locales en el órgano. En segundo lugar, no obstante, que esa participación no lo es en la misma condición que la Administración del Estado, las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En concreto, no tienen reconocido un derecho a estar presentes, sino que la propia Conferencia Sectorial las “podrá convocar a sus reuniones” —por tanto, sometido a la decisión de las otras entidades territoriales que realmente tienen la condición de miembros—, y, además, la invitación puede limitarse a reuniones concretas, sin quedar normativamente asegurada una participación estable y permanente. Por último, debe subrayarse que la representación local se deja en manos de la FEMP, que es quien designará a los “representantes de la Administración local”, justificado por el hecho de ser la “asociación de entidades locales de ámbito estatal de mayor implantación”. Nada se dice, por lo demás, acerca del número de representantes locales que pueden ser designados y los requisitos que deban reunir, ni sobre su estatuto dentro del órgano, en particular, si únicamente tienen derecho de voz o también de voto en la toma de las decisiones que puedan adoptarse. En este punto, el artículo 19.5 del decreto ley se limita a afirmar que las decisiones de la Conferencia Sectorial se adoptarán conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a lo establecido en su propio Reglamento interno (en este sentido, el apartado cuarto del mismo artículo 19 prevé que “para su adecuado funcionamiento, la Conferencia elaborará un reglamento interno de organización y funcionamiento interno”).⁵⁰

La Conferencia Sectorial tendrá como órgano de apoyo, para las labores de preparación y seguimiento de sus reuniones, a la “Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos”. El apartado tercero del artículo 19 del Real Decreto-ley 36/2020, que prevé la existencia de este órgano, establece que “reunirá a los responsables inmediatos de esta materia del Estado, de las distintas comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”. No hay alusión expresa a las entidades locales. No obstante, el precepto normativo remite su “composición y reglas de funcionamiento” a lo acordado “por la propia Conferencia, conforme a lo establecido en su reglamento interno de organización y funcionamiento interno”.⁵¹

Desde el mundo local se ha valorado muy positivamente la presencia de representantes locales en la Conferencia Sectorial. Así, por ejemplo, en la declaración aprobada por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP) el 23 de marzo de 2021, de adhesión a la Declaración institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) relativa a la participación de las entidades locales en los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se incluye una referencia expresa a esta cuestión en los siguientes términos: “Destacamos favorablemente que las entidades locales estén presentes, a través de la FEMP, en todas las conferencias sectoriales en las que se debate la asignación de fondos europeos. Ponemos en valor que, por primera vez en la arquitectura constitucional de España, la FEMP y, por tanto, los gobiernos locales, esté presente con voz y voto en la Conferencia Sectorial para la Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

4 El mundo local en la gestión de los fondos europeos de recuperación: reflexiones conclusivas

La situación originada por la pandemia y la llegada de los fondos europeos nos hacen volver a un problema ya antiguo y pendiente todavía de una solución satisfactoria: la correcta articulación territorial de los gobiernos locales en el Estado, así como la intervención que se les debe reconocer en aquellas decisiones que afectan al conjunto de los niveles de gobierno. El carácter bifronte de la Administración local y, por tanto, su doble dependencia del Estado y de la comunidad autónoma, no ha ayudado precisamente a aclarar la cuestión. No

⁵⁰ En la exposición de motivos del ya aprobado Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conferencia Sectorial se afirma que “en aras de lograr la coherencia en la gestión del Plan, adaptándose a su marco temporal y a las especificidades del mismo, la Conferencia Sectorial se constituye bajo el principio de la cogobernanza con el objetivo de canalizar la gobernanza multinivel territorial propia del sistema español del Estado de las Autonomías y establecer mecanismos de cooperación y coordinación con la Administración local y diseñar vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan de Recuperación con las entidades locales”. Al regular la estructura de la Conferencia Sectorial, se establece que “la Presidencia convocará a los representantes de la Administración local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación” (artículo 5.3), idea esta que se reitera posteriormente, al fijar la composición del Pleno de la Conferencia Sectorial (artículo 8.3).

⁵¹ Según el artículo 8.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conferencia Sectorial, la Comisión de Coordinadores se integrará, entre otros miembros, por “la persona designada por la Federación Española de Municipios y Provincias”.

obstante, limitamos ahora nuestro esfuerzo a la formulación de algunas reflexiones conclusivas centradas en el caso concreto de la participación de los gobiernos locales en los fondos europeos de recuperación:

a) Los gobiernos locales se han visto fuertemente afectados por la pandemia y las diferentes crisis subsiguientes. En el momento de hacerles frente, han asumido un marcado protagonismo en la adopción de medidas de contención. No cabe duda de que la situación excepcional los ha tensionado y ha puesto a prueba sus elementos esenciales, particularmente los límites de algunas de sus potestades de intervención, como la normativa o la sancionadora, así como el alcance de sus competencias en ámbitos ahora tan sensibles como el de la salud, la protección social, la seguridad ciudadana, la promoción económica y el fomento del empleo, reacción local cubierta con unas reducidas haciendas locales, en un dramático contexto en el que los gastos se disparan mientras se reducen los ingresos como consecuencia del hundimiento de la actividad.⁵² Pues bien, parecería lógico suponer que ese protagonismo que ha caracterizado a las entidades locales en el momento de la crisis también se les hubiera de reconocer en el diseño y ejecución de la fase posterior de recuperación. No obstante, como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo, lamentablemente tal cosa no ha tenido lugar o, al menos, no de manera suficiente. La asimetría entre crisis y recuperación, en lo que al nivel local de gobierno se refiere, es más que notoria.

b) En la elaboración de las políticas de recuperación, tanto en el plano de la Unión Europea como en el nacional de España, el papel jugado por los gobiernos locales ha sido muy reducido, por no decir prácticamente inexistente. Superados unos primeros momentos de desconcierto y confusión, cuando la pandemia mostraba su cara más dura, los propios representantes locales, con una intensidad creciente, han reclamado una mayor intervención de los gobiernos locales. En el nivel europeo, en los términos indicados, destacan las recomendaciones formuladas por el Comité Europeo de las Regiones. En esa misma dimensión europea, también han levantado su voz las entidades de ámbito metropolitano asociadas en la EMA, reivindicando un mayor protagonismo en los planes de recuperación tanto europeos como nacionales de los Estados miembros. En España, el sentir local ha cristalizado principalmente en la moción aprobada por el Senado y la declaración institucional de la FEMP, respaldada por las asociaciones autonómicas de gobiernos locales y por no pocas entidades locales a título individual.

c) A diferencia de la realidad constatada, sostenemos que los gobiernos locales deben tener una intervención relevante, acorde con sus competencias y, en definitiva, con su peso político, en las políticas públicas de recuperación. Esa intervención debe traducirse, en primer lugar y de manera principal, en el reconocimiento de una participación significativa tanto en la preparación como en la ejecución de los planes de recuperación del ámbito territorial correspondiente, europeo, estatal o autonómico. Pero también, en segundo término, en la aprobación de sus propios planes locales de recuperación, en el marco del plan autonómico correspondiente y del plan nacional, tal y como ya están haciendo algunas entidades locales, sobre todo aquellas más potentes —esto es, las dotadas de una mayor capacidad de gestión.⁵³ Esa intervención relevante, a nuestro juicio, viene obligada por el respeto a la posición institucional que debe corresponder a estas entidades, verdadero nivel de gobierno constitucional y estatutariamente reconocido, dotado de autonomía y legitimidad democrática, pero también, complementariamente, se erige en condición necesaria para asegurar el éxito de las políticas de recuperación que se pretendan poner en marcha. Muchas de las medidas proyectadas deben adoptarse en el nivel local o, incluso, por el nivel local. Implicar a las entidades locales, por tanto, resulta imprescindible. Olvidarlas es, en todo caso, un error de estrategia. No es admisible, ni siquiera en un contexto de crisis como el actual, reducir los gobiernos locales a mera administración indirecta del resto de entidades territoriales, especialmente del Estado.⁵⁴ Como decimos, se opone a esta concepción el respeto al diseño institucional

52 A título de ejemplo, en el informe de posición de la EMA se destaca que las entidades de ámbito metropolitano han tenido que hacer frente a la crisis, incluyendo los problemas económicos y sociales derivados de ella, en ocasiones sin contar con las competencias adecuadas ni los recursos económicos necesarios. Un completo análisis sobre el impacto de esta crisis en los gobiernos locales puede encontrarse en Font y Vilalta, 2021. En este volumen pueden consultarse diversos estudios de detalle sobre la incidencia de la pandemia en la organización territorial, las competencias y potestades, el empleo público, la contratación pública y las haciendas locales.

53 En este sentido, el Comité Europeo de las Regiones, en su Resolución de 14 de octubre de 2020, reclama que los gobiernos subnacionales y, por tanto, también los locales participen estrechamente en la preparación de los planes nacionales, pero también que puedan elaborar sus propios planes regionales y locales de recuperación en consonancia con los planes nacionales y de la Unión Europea.

54 Esta idea ha sido destacada por Francisco Velasco: “Parecería que la posición de subordinación de las entidades locales a las autoridades estatales durante los estados de alarma [...] ha generado inercias que se proyectan más allá de la emergencia sanitaria, guiando el proceso de recuperación económica”. Afirma que los gobiernos locales “actúan como agentes instrumentales de la política

de los gobiernos locales como entidades dotadas de la capacidad de adoptar decisiones políticas propias, bajo la propia responsabilidad, que es la esencia de la autonomía. Por lo demás, insistimos, esa concepción resulta incompatible con un aseguramiento suficiente de la eficacia de la actuación pública en el ámbito de la recuperación.⁵⁵

d) La correcta gestión de los fondos europeos, con el gran volumen de ingresos previstos y la marcación rígida de tiempos, supone un reto importante para el conjunto de las Administraciones públicas españolas. También, claro está, para las entidades locales.⁵⁶ En nuestra opinión, sin embargo, no es correcto esgrimir el argumento de la tradicional falta de capacidad de gestión del mundo local para excluirlas. De entrada, porque no es cierto que todas las entidades locales carezcan de la capacidad de gestión necesaria; piénsese, por ejemplo, en las grandes ciudades y en las entidades de ámbito metropolitano.⁵⁷ Y, además, porque el ordenamiento jurídico ya ha previsto mecanismos para completar esa carencia, en especial, la atribución de la función de asistencia a los gobiernos locales intermedios. Son este tipo de gobiernos locales, particularmente las provincias y las islas, los llamados principalmente⁵⁸ a desempeñar un papel clave a la hora de garantizar que también los intereses locales serán satisfechos con la financiación europea extraordinaria.⁵⁹ La puesta en marcha de prácticas colaborativas entre este tipo de entidades asegurará un mejor desempeño de esta función.⁶⁰

e) La pandemia ha originado una crisis, cierto, pero también brinda una oportunidad. Los diseños de los fondos europeos y los planes nacionales son conscientes, y por ello persiguen no solamente la recuperación, sino también la transformación. Las inversiones tienen como objetivo no únicamente la contención de la crisis y la eliminación de sus efectos, sino la introducción de reformas de todo tipo, tanto normativas como

económica del Estado”. En este sentido, “lo cierto es que la regulación del Real Decreto-ley 36/2020 considera a las entidades locales como simples agentes económicos —en posición de paridad con cualquier entidad privada— para la gestión de PERTEs. No como entidades públicas autónomas” (Velasco, 2021a, p. 1). El Comité Europeo de las Regiones, en su Resolución de 14 de octubre de 2020, después de constatar que las entidades subestatales, incluidas las locales, están en la primera línea de la gestión de la crisis y que son responsables de la adopción de muchas de las medidas de contención, afirma que estas entidades están desempeñando un papel fundamental en la gestión de la crisis originada por la pandemia por medio tanto de la adopción de decisiones propias como de acciones políticas en ejercicio de sus competencias, pero también mediante la aplicación de políticas decididas en otros niveles de gobierno.

55 En este sentido, el Comité Europeo de las Regiones, en su Dictamen de 7 de mayo de 2021, reclama a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales de los Estados miembros que incluyan a las entidades subestatales, incluidas las locales, en la preparación de los planes europeos y nacionales de recuperación, con el convencimiento de que las medidas que allí se adopten necesitarán una dimensión local y regional para ser eficaces.

56 En este sentido, Campos, 2021; Salvador, 2021, p. 52-87, y Villasalero, 2021, p. 220-229.

57 En su Informe de posición, de 11 de diciembre de 2020, la EMA ha subrayado que las autoridades metropolitanas son actores fuertes en el ámbito de las entidades subestatales. Se afirma, además, que la experiencia demuestra que se consiguen mejores resultados cuando las intervenciones locales se coordinan a escala metropolitana.

58 Aunque no de manera única. En realidad, es una labor a la que deben contribuir el resto de niveles territoriales de gobierno. En este sentido, el Comité Europeo de las Regiones, en su Resolución de 14 de octubre de 2020, con reiteración en su posterior Dictamen de 7 de mayo de 2021, anima a las instituciones europeas a velar por la existencia de una “suficiente claridad” en la materia. Lo que mueve a esta recomendación es el temor de que las entidades subestatales, especialmente las que cuenten con una menor capacidad de gestión —por tanto, sobre todo las locales—, tengan dificultades para acceder efectivamente a los recursos excepcionales proporcionados por los fondos europeos y, por tanto, queden al margen de los objetivos de recuperación y transformación. Se hace hincapié, de manera correcta, en que no es suficiente acordar grandes dotaciones financieras, sino que, además, es preciso que las condiciones fijadas para el acceso sean adecuadas a la realidad de cada entidad pública. En esta misma dirección, uno de los contenidos de la moción adoptada por la Comisión de Entidades Locales del Senado el 18 de febrero de 2021 fue instar al Gobierno a asesorar a las entidades locales para que sus proyectos estén alineados con las prioridades del plan nacional de recuperación.

59 “Las diputaciones son un vehículo extraordinario para garantizar que los recursos llegan a ese municipalismo que tanto los necesita y constituyen la herramienta eficaz para articular los territorios; son la mejor vía para canalizar proyectos que se puedan traducir en oportunidades para los territorios y que sean garantes directos del desarrollo de medidas orientadas a la fijación de población y a la lucha frente al reto demográfico [...] En fin, todas estas consideraciones avalan la presencia del mundo local, y en especial de los gobiernos locales intermedios, en la gestión y asistencia en la ejecución de los fondos europeos Next Generation” (Colás, 2021, p. 50).

60 Así lo ha puesto de relieve, por ejemplo, Serafín Pazos Vidal. Este autor, en efecto, en el contexto del análisis de la “dimensión local del plan de recuperación”, destaca la convocatoria hecha por la Diputación de Zamora a una denominada Mesa Nacional Técnica de Diputaciones para actividades colaborativas financiadas con cargo a fondos europeos. Esa llamada se tradujo en la celebración, el 13 de octubre de 2020, de una Jornada Nacional de Despoblación, que dio lugar a la creación de seis grupos de trabajo integrados por técnicos de veintiuna diputaciones provinciales. El objetivo era el diseño de un borrador de programa interprovincial contra la despoblación financiable con fondos europeos en el que subrayar, entre otros aspectos, el papel de los gobiernos locales intermedios. El documento resultante culminó en la reunión plenaria del 15 de diciembre de 2020 (Pazos, 2021, p. 72-81).

estructurales, que permitan avanzar significativamente en la consecución de los objetivos más generales que se ha marcado la Unión Europea,⁶¹ y, abriendo todavía más el foco, los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 (ODS). En la consecución de esos objetivos más genéricos, incluidos los ODS, la participación de los gobiernos locales es decisiva. Sin su implicación, el fracaso está asegurado.⁶²

Referencias bibliográficas

- Calvo López, Santiago. (2020). Impacto del programa Next Generation EU en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico. *Administración & Ciudadanía*, EGAP, 2, 441-476.
- Campos Acuña, María Concepción. (dir.) (2021). *La gestión de los fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Madrid: La Ley.
- Colás Tenas, Jesús. (2021). Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 37-51.
- Esteve Pardo, José (dir.). (2021). La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales. *Claves del Gobierno local*, 32. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, Tomás. (2021). El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 115-142.
- Font i Llovet, Tomàs, y Vilalta Reixach, Marc (dirs.). (2021). *Anuario de Gobierno Local 2020. Edición especial XXV aniversario. El impacto de la crisis de la Covid-19 en los gobiernos locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Gimeno Feliu, José María. (2021). De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 88-114.
- Jiménez Asensio, Rafael. (20 de enero de 2021a). [Papel de los gobiernos locales en los planes de recuperación y resiliencia](#) [Entrada de blog]. *La mirada institucional*.
- Jiménez Asensio, Rafael (29 de junio de 2021b). [Gobiernos locales: Agenda 2030, recuperación y transformación. Diez ideas-fuerza](#) [Entrada de blog]. *La mirada institucional*.
- Kölling, Mario. (2021). Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 14-55.
- Martínez Fernández, José Manuel. (2021). Los fondos comunitarios y el Real Decreto-Ley 36/2020, de medidas urgentes para la modernización de la Administración y para la ejecución del Plan de Recuperación. Su gestión por las entidades locales. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5.

61 Como ya hemos destacado, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, instrumento principal del Plan Europeo para la Recuperación NextGenerationEU, tiene como objetivo inmediato compensar el efecto negativo de la pandemia en las economías de los Estados miembros. Ahora bien, esa finalidad se pretende compatibilizar con otros objetivos más genéricos buscados por la Unión, como son facilitar la competitividad, la resiliencia, la transformación ecológica y digital, el crecimiento inclusivo inteligente y sostenible y la estabilidad de los sistemas financieros de la Unión. En esta misma dirección, El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno de España, como su denominación ya anticipa, persigue un triple objetivo, concretado después en los “ejes transversales” y en las “políticas palanca”, a saber: apoyar la recuperación, impulsar la transformación estructural y lograr un desarrollo más sostenible y resiliente.

62 “Si se lleva a cabo un estudio analítico de los 17 ODS se observará con claridad que las implicaciones de lo local en la mayor parte de tales objetivos y en las respectivas metas de la propia Agenda 2030 son una realidad que no puede ser eludida. Sin embargo, en nuestro actual contexto institucional, lo local está parcialmente abandonado en un rincón de la agenda política. Si se quieren alcanzar de modo efectivo tales objetivos y metas, no hay otro camino que implicar directamente a lo local en tal empeño. Se debe emplazar a la política y a una gestión local correctamente alineada con aquella, como medio imprescindible de tales logros. La plena inserción de lo local en el diseño de las políticas de desarrollo sostenible, recuperación y transformación es una tarea urgente, y solo en parte alcanzada. No hay tiempo para el aplazamiento, están en juego las respuestas necesarias y urgentes a innumerables problemas. También locales o sobre todo locales” (Jiménez, 2021b, p. 1). Sobre la implicación de lo local en los ODS puede consultarse Esteve, 2021.

- Moreno Molina, José Antonio. (2021). La ejecución de los fondos de recuperación europeos. Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-ley 36/2020. *Revista Vasca de Administración Pública*, 119, 281-312.
- Pazos Vidal, Serafín. (2021). El Plan de Recuperación de la Unión Europea. Oportunidades para las Administraciones Locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 49-87.
- Prieto Romero, Cayetano. (2021). Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales. En Tomàs Font i Marc Vilalta (dirs.), *Anuario de Gobierno Local 2020. Edición especial XXV aniversario. El impacto de la crisis de la Covid-19 en los gobiernos locales* (p. 499-538). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Salvador Armendáriz, María Amparo. (2021). El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 52-87.
- Velasco Caballero, Francisco. (28 de abril de 2021a). [Ayuntamientos en el Plan de Recuperación](#) [Entrada de blog]. *Blog del Instituto de Derecho Local - Universidad Autónoma de Madrid*.
- Velasco Caballero, Francisco. (2021b). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 33-52.
- Villasalero Díaz, Manuel. (2021). Desafíos y oportunidades en la gestión y control de los fondos europeos para la recuperación Next Generation EU. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 1 (número extra), 220-229.