

## **INTRODUCCIÓN: EMPODERAR A LAS CIUDADES PARA LA RECUPERACIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL DE LA UE**

*Este CIDOB Report examina la participación de las ciudades europeas en los fondos Next Generation EU, prestando especial atención al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Al arrojar luz sobre la participación de los gobiernos locales en países europeos específicos, el documento condensa enseñanzas clave que pueden fortalecer el empoderamiento de las ciudades en el proceso de recuperación ecológica y digital de la Unión Europea (UE).*



### **Agustí Fernández de Losada**

Investigador sénior  
y director, Programa  
Ciudades Globales, CIDOB

### **Ricardo Martínez**

Investigador sénior,  
Programa Ciudades  
Globales, CIDOB

Tres años después del inicio de la pandemia de la COVID-19, las ciudades son el escenario donde se decidirá el éxito de las medidas de recuperación adoptadas por la Unión Europea (UE). La financiación sin precedentes de 672.500 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) —el principal instrumento del Next Generation EU— constituye una oportunidad única para lograr una recuperación ecológica y digital justa tras la pandemia. El 75% de la población europea vive en ciudades y los gobiernos subnacionales implementan actualmente el 70% de la legislación de la UE, por lo que abordar eficazmente las transformaciones planteadas por las instituciones europeas sin tener en cuenta la implementación de políticas públicas por parte de los gobiernos municipales puede constituir un gran reto. La responsabilidad de los gobiernos locales en materia de servicios e infraestructuras es fundamental para las innovaciones necesarias para abordar la crisis climática, una transición digital justa y las crecientes desigualdades. Las ciudades son la mejor garantía para asegurar transiciones justas y que nadie —ni ningún territorio— quede atrás.

Para acceder a la financiación, se pidió a los estados miembros de la UE que elaboraran Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia

(PNRR) en los que se establecieran las inversiones y reformas necesarias para la recuperación. Aunque la Comisión Europea promovió la celebración de consultas multinivel, los planes se diseñaron, con pocas excepciones, siguiendo un enfoque descendente y los gobiernos locales sólo participaron de forma marginal. En especial, la falta de participación de los gobiernos locales en la fase de diseño implica que, a pesar de que la mayoría de los planes nacionales aborden retos que entran dentro de las competencias de los gobiernos locales (por ejemplo, la movilidad urbana, las energías renovables, la economía circular y la vivienda), se

**LA FINANCIACIÓN SIN PRECEDENTES DE 672.500 MILLONES DE EUROS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR) CONSTITUYE UNA OPORTUNIDAD ÚNICA PARA LOGRAR UNA RECUPERACIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL JUSTA.**

produzca una desconexión con las realidades urbanas. Líderes municipales de la región han hecho llamamientos explícitos a la participación a lo largo de los últimos años, pero la mayoría de los planes no reconocen el papel central de las ciudades en el impulso de las transiciones ecológica y digital de Europa y, por lo tanto, socavan las recientes políticas de la Comisión Europea orientadas a empoderar a las ciudades como líderes en estas transiciones gemelas. En gran medida, los PNRR sentarán las bases de la inversión de la UE para la implementación del Pacto Verde Europeo —el plan adoptado en 2019 para alcanzar la neutralidad climática antes de 2050— en el que, por el contrario, se reconoce a las ciuda-

des como actores fundamentales en calidad de pioneras en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

Ante estas carencias es preciso ahora canalizar todos los esfuerzos para garantizar la participación activa de las ciudades tanto en la implementación como en el seguimiento de los fondos de recuperación de la UE. La centralización de los procesos de toma de decisiones y la falta de mecanismos eficientes de gobernanza multinivel corren el riesgo de fomentar estrategias nacionales de recuperación que no respondan a las realidades, prioridades y necesidades urbanas específicas, y de debilitar el impacto del instrumento financiero. Los grandes retos que tenemos por delante sólo podremos afrontarlos eficazmente si establecemos una alineación entre las estrategias y los proyectos de recuperación europeos, nacionales y locales.

La publicación que tenéis en vuestras manos ofrece dos contribuciones estrechamente interrelacionadas. En primer lugar, examina el modo en que los distintos países han abordado la participación de sus gobiernos locales en el diseño de sus estrategias nacionales de recuperación. En segundo

lugar, explora la forma en que los gobiernos locales participan en la implementación y seguimiento de estos planes. Mediante el análisis de un conjunto de países que ofrecen una visión global de las realidades europeas, el estudio pretende condensar enseñanzas clave que puedan ampliar el conocimiento de la dimensión urbana del proceso de recuperación y cómo aprovechar sus potencialidades. Los estudios de caso incluidos en el informe examinan el papel de las ciudades en los fondos Next Generation EU en los siguientes estados miembros: Alemania, España, Finlandia, Francia, Hungría e Italia. También se incluye una perspectiva urbana de la recuperación externa a la UE desde Reino Unido.

Los capítulos nacionales permiten comprender que no existe una correspondencia directa entre el grado de participación de los gobiernos locales en los PNRR, la absorción de flujos financieros en las ciudades como consecuencia de las medidas concretas incluidas en los planes nacionales y el poder de decisión real de los gobiernos locales en la fase de implementación de los planes nacionales. En este sentido, los políticos y profesionales a nivel local deben estar particularmente atentos a las complejidades de cada contexto nacional. El conjunto de los estudios de caso pone de relieve la necesidad fundamental de promover dispositivos de gobernanza multinivel eficaces y concebir mecanismos participativos que abarquen todas las etapas del proceso de política pública, desde el diseño hasta la evaluación, permitiendo a los gobiernos locales desempeñar un papel clave en sus estrategias nacionales de recuperación.

**LOS ESTUDIOS DE CASO PRESENTADOS EXAMINAN EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN LOS FONDOS NEXT GENERATION EU EN LOS SIGUIENTES ESTADOS MIEMBROS: ALEMANIA, ESPAÑA, FINLANDIA, FRANCIA, HUNGRÍA E ITALIA. TAMBIÉN SE INCLUYE UNA PERSPECTIVA URBANA DE LA RECUPERACIÓN EXTERNA A LA UE DESDE REINO UNIDO.**

### **Estructura de la publicación**

El primer capítulo presenta la experiencia de Italia, uno de los países de la OCDE más afectados económicamente por la COVID-19, así como el mayor receptor del MRR. Redactado por Valeria Fedeli, la autora expone la situación específica de las ciudades italianas, que se han convertido en actores importantes en la fase de implementación a pesar de haber desempeñado un papel limitado en el proceso de planificación. La experiencia italiana pone de relieve la mayor responsabilidad asumida por los gobiernos locales, sobre todo tras un largo período de recortes del gasto público que han mermado sus recursos humanos y competencias.

A continuación, se presenta el caso de España, que también se ha visto muy afectada por la pandemia y es uno de los principales países beneficiarios del paquete de estímulo adoptado por el Consejo Europeo. Como sostiene Agustí Fernández de Losada, las reformas e inversiones previstas por el Gobierno español en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tienen una fuerte dimensión urbana. Sin embargo, los gobiernos locales del país no han participado en su diseño, sino que son meros beneficiarios que operan al margen de los mecanismos de cogobernanza que el Gobierno nacional utiliza para fijar las prioridades de inversión.

Las transiciones ecológica y digital ocupan un lugar central en el plan nacional diseñado por Francia, el cual aborda las ciudades, pero brinda mayor apoyo financiero a otros actores clave, como las empresas y los servicios de transporte. No obstante, como sostiene Marco Cremaschi, las ciudades son el ámbito al que se destinará la mayor parte de la inversión. La experiencia francesa ofrece valiosas enseñanzas sobre la capacidad de insertar el plan nacional de recuperación en el marco de las políticas ordinarias del país y señala la importancia de diseñar estrategias de recuperación que también tengan en cuenta el punto de vista específico de la gobernanza metropolitana.

La experiencia alemana, por su parte, muestra un plan de recuperación sin una dimensión urbana y territorial explícita, en el que las consultas han tenido lugar principalmente entre el Gobierno federal y los 16 estados del país. Sin embargo, el trabajo de Karsten Zimmermann ilustra cómo, a pesar de la falta de participación en el proceso de planificación, las ciudades recibirán importantes inversiones en ámbitos clave de la gobernanza urbana. Este mayor protagonismo en la fase de implementación se debe a las líneas de actuación incluidas en el plan nacional en ámbitos de política con una fuerte dimensión urbana, tales como la digitalización de la administración pública, el transporte público y la sanidad pública.

El caso finlandés, en cambio, nos permite extraer lecciones de un proceso de consulta que fue colaborativo y resultó satisfactorio para los municipios durante el proceso de planificación. No obstante, el capítulo redactado por Lotta-Maria Sinervo también arroja luz sobre las dificultades que están surgiendo en la fase de implementación, ya que los instrumentos se encuentran dispersos en varias ramas del gobierno. Asimismo, nos recuerda la importancia de garantizar que los procesos participativos continúen más allá de la planificación, permitiendo a los municipios desempeñar un papel crucial durante las fases de implementación y seguimiento.

El caso húngaro, en el marco de ofrecer una visión más amplia de la diversidad de experiencias en toda Europa, es una llamada de atención sobre

la falta de participación de los gobiernos subnacionales en el proceso del PNRR. La aportación de Iván Tosics muestra cómo el Gobierno nacional desatendió a sus homólogos subnacionales durante el proceso de preparación de las distintas versiones del PNRR presentadas a la Comisión. Además, nos ayuda a comprender las consecuencias potencialmente extremas de la falta de obligaciones específicas en el reglamento del MRR de la UE para los estados miembros con respecto a la participación de los gobiernos subnacionales en la planificación e implementación.

Por último, Martin Ferry nos ofrece una perspectiva externa a la UE, al presentarnos la experiencia del Reino Unido incidiendo en la dimensión urbana del proceso de recuperación de la pandemia. Dentro de la complejidad específica del contexto político de este país, las respuestas para la recuperación se aglutinaron en torno a una agenda de «nivelación hacia arriba», combinando múltiples instrumentos. Sin embargo, aunque la respuesta política del Reino Unido ha reforzado la coordinación estratégica, el estrecho control del Gobierno central sobre los procedimientos de financiación competitiva corre el riesgo de poner en peligro la participación y contribución efectivas de las ciudades.

\*\*\*

Esta publicación es el primer paso de un proyecto plurianual llevado a cabo por el Programa Ciudades Globales de CIDOB, en colaboración con Eurocities y con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona. Los análisis detallados y las conclusiones esclarecedoras que contienen las páginas que vienen a continuación forman parte de un esfuerzo más amplio que pretende seguir de cerca la implementación del MRR a nivel local. El objetivo último es proporcionar análisis políticos y recomendaciones para reforzar el empoderamiento de las ciudades en el proceso de recuperación ecológica y digital de la UE, contribuyendo así a la localización de los fondos Next Generation EU.

