

ESPAÑA: LA TENTACIÓN RECENTRALIZADORA DE UNA AGENDA CON UNA FUERTE DIMENSIÓN URBANA

Las ciudades españolas se están beneficiando de manera importante de los fondos de recuperación europeos. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puesto en marcha por el Gobierno español tiene una fuerte dimensión urbana. Sin embargo, los gobiernos locales del país no participaron en su diseño, son meros beneficiarios y operan en los márgenes de los mecanismos de cogobernanza que sirven al Gobierno nacional para fijar las prioridades de inversión.



**Agustí
Fernández
de Losada**

Investigador sénior
y director, Programa
Ciudades Globales,
CIDOB

CIDOB REPORT
09- 2022

España ha sido uno de los países más fuertemente impactados por la COVID-19. Encabezó durante tiempo los rankings europeos de personas afectadas por el virus y su economía se vio fuertemente golpeada, con una contracción de su PIB de más de 10 puntos en 2020. La pandemia dejó un rastro de empresas cerradas, así como desigualdades y precarización de importantes segmentos de la sociedad. Por ello, España es, con diferencia, uno de los principales beneficiarios de los fondos Next Generation EU y uno de los países que, antes del estallido del conflicto en Ucrania, presentaba unos mejores registros de recuperación. Todo ello ha tenido una fuerte dimensión urbana, aunque el proceso no ha servido necesariamente para empoderar a los gobiernos de las ciudades.

Con la aprobación del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** presentado por el Gobierno español en 2021, la Comisión Europea y el Consejo dieron luz verde a una estrategia dotada con 140.000 millones de euros, de los cuales 69.500 millones corresponden a transferencias directas no reembolsables. El Plan español se estructura en torno a cuatro ejes transversales que buscan vertebrar la trans-

formación del conjunto de la economía y están plenamente alineados con las agendas estratégicas de la UE y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial. Estos cuatro ejes se concretan en 10 políticas palanca y 30 componentes que articulan un importante programa de reformas e inversiones dirigidos a modernizar el país.

Figura 1. Políticas palanca definidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España



Un análisis en detalle de las 10 políticas palanca y de los 30 componentes que los articulan, nos permite observar que el Plan español apuesta por reformas e inversiones con una fuerte dimensión urbana en las que los gobiernos de las ciudades deberían tener un protagonismo relevante. En este sentido, resulta más que significativo que la palanca 1 se centre en la agenda urbana (junto con la rural) y que contemple dos componentes estrechamente vinculados con competencias locales: componente 1 (plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos); componente 2 (plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana).

Pero el vínculo con lo urbano no se queda aquí: la palanca 3 abre la puerta al apoyo a comunidades energéticas o a la financiación de proceso de despliegue de las renovables en edificios; la 4 incluye una línea para financiar la modernización (digitalización) de la administración local; la 5 aborda la competitividad y la modernización del sector turístico, un ámbito de gran trascendencia para las ciudades y los gobiernos locales; la 7 propone inversiones para crear plazas de educación infantil (1 y 2 años) en centros de titularidad pública, generalmente local; la 8 aborda la economía de los cuidados y el empleo, dos ámbitos muy sensibles y de acción prioritaria para los gobiernos locales; y la 9 incluye la financiación de medidas en el ámbito de la cultura (industrias culturales y dinamización cultural) y el deporte (fomento de la actividad física e instalaciones deportivas) que requieren de la participación de los gobiernos locales.

La gobernanza del plan de recuperación y la participación de las ciudades en su diseño

Sin embargo, a pesar de su fuerte dimensión urbana, los gobiernos locales españoles, y en especial las grandes ciudades, han tenido una participación poco significativa en el proceso de diseño de el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ha sido un proceso monopolizado, en buena medida, por el Gobierno central, con una participación desigual de otros operadores públicos y privados. En el plano formal, se ha apostado por un sistema de cogobernanza que ha priorizado el diálogo con las comunidades autónomas y con ciertos operadores económicos, dejando a los gobiernos locales, incluidos los de las grandes ciudades, en un segundo plano. Desde la perspectiva operativa, el Ejecutivo central ha ejercido un fuerte control del proceso de definición de las prioridades de inversión.

Efectivamente, 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, establece la creación de «unos órganos de gobernanza que garantizan un proceso participativo que incorpore las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos y a la vez sirvan como los necesarios mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración».

La dirección y coordinación del Plan la asume la *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, un órgano presidido por el presidente del Gobierno e integrado de forma exclusiva por representantes del Gobierno central¹. La coordinación multinivel la asegura la *Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*² presidida por la ministra de Hacienda e integrada por las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas del país (Ceuta y Melilla). Cuenta, igualmente, con la facultad de convocar a los representantes de la administración local designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) cuando se estima oportuno.

La Conferencia Sectorial del Plan ha sido el escenario para la negociación con las comunidades autónomas; una negociación marcada por las directrices fijadas por el Gobierno central y que ha servido para acordar las can-

1. Artículo 14 del Real decreto-ley 36/2020.

2. Artículo 19 del Real decreto-ley 36/2020.

tidades a distribuir, así como los criterios para el reparto de los fondos. Sin embargo, no ha contemplado en ningún momento la participación de los gobiernos locales, subordinados a contactos informales con los responsables ministeriales o de sus propias comunidades autónomas.

Resulta sorprendente que las ciudades, en especial las grandes ciudades como Barcelona o Madrid, no hayan dispuesto de un canal formal de participación en el diseño de la estrategia más allá de la FEMP. A pesar de la fuerte dimensión urbana de buena parte de las medidas que pretende

A PESAR DE HABER TENIDO UN PAPEL MARGINAL EN EL PROCESO DE DISEÑO, LOS GOBIERNOS LOCALES SÍ ESTÁN SIENDO IMPLICADOS COMO BENEFICIARIOS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA.

impulsar el Plan, su vínculo se ha limitado a contactos informales y a la presentación de manifestaciones de interés en el marco de los procesos abiertos por los diferentes ministerios. Unas manifestaciones de interés de cuya utilidad real es difícil discernir puesto que no resulta sencillo saber en qué medida informaron de la formulación definitiva del Plan.

Los gobiernos locales beneficiarios de primer orden en el proceso de implementación del Plan de recuperación español

En este contexto, a pesar de haber tenido un papel marginal en el proceso de diseño, los gobiernos locales sí están siendo implicados como beneficiarios en el proceso de imple-

mentación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Un proceso operativizado a partir de convocatorias de proyectos, gestionadas por las diferentes instancias del Gobierno central y de las comunidades autónomas; además de los denominados PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica).

Un análisis de las convocatorias impulsadas durante los dos primeros años de ejecución del Plan pone de manifiesto los numerosos ámbitos de oportunidad para los gobiernos locales. Según datos proporcionados por la FEMP, en el periodo 2021-2023 los gobiernos locales habrán percibido algo más de 17.700 millones de euros a través de diversas convocatorias estatales y autonómicas. Ello representa un 25,5% de las transferencias no reembolsables asignadas a España.

La implicación de los gobiernos locales ha sido muy relevante en el ámbito de la transición ecológica, en el que han recibido financiación para impulsar proyectos de zonas de bajas emisiones, movilidad sostenible, rehabili-

tación de edificios públicos, agenda urbana, adecuación de espacios urbanos, gestión de residuos, abastecimiento de agua o mitigación de riesgos de inundaciones. Pero también en el de la digitalización, con convocatorias destinadas a digitalizar la administración local; en el del comercio y el turismo, con financiación para el apoyo a mercados y zonas comerciales en entornos urbanos y rurales, impulsando planes de sostenibilidad turística o recuperación de sitios históricos; en el de la protección social y los cuidados, con proyectos de vivienda, accesibilidad o refuerzo de los servicios sociales; en el del empleo, con financiación para favorecer el acceso al mercado laboral de mujeres y jóvenes; o en el de la cultura y el deporte, con proyectos dirigidos a modernizar infraestructuras.

Con todo, la participación de los gobiernos locales no se canaliza únicamente a través de las convocatorias gestionadas por la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, sino que aquellos también tienen abierta la participación en algunos de los PERTE aprobados hasta la fecha. Un ejemplo claro de ello es el PERTE de digitalización del ciclo del agua, que servirá para transformar y modernizar los sistemas de gestión del agua, tanto para el ciclo urbano del agua, como para el riego y los usos industriales. Aunque también deberían poder participar en los PERTE para la economía circular, para la salud de vanguardia o para la economía social y de los cuidados.

Más allá de constatar los importantes recursos puestos a disposición de los gobiernos locales españoles, es pertinente realizar un análisis crítico del proceso de implementación del Plan desde una perspectiva urbana, lo que permite apuntar algunas consideraciones relevantes.

En primer lugar, a pesar de que las reformas e inversiones propuestas tienen mucho que ver con los desafíos que abordan las grandes ciudades, el Plan desaprovecha la oportunidad de impulsar formas evolucionadas de gobernanza a escala metropolitana y territorial. Se echa en falta un mayor esfuerzo para potenciar la articulación y el equilibrio territorial, trascendiendo los límites administrativos y fomentando formas más eficientes de colaboración y cooperación interterritorial. El Plan aborda la agenda urbana y rural, pero lo hace en paralelo, sin entrar en las necesarias sinergias que existen entre ambas. Se abordan temas clave para los contextos metropolitano, periurbano y rural, pero no se fomentan actuaciones conjuntas entre los operadores que juegan un papel clave en la articulación del territorio.

**EL PLAN
DESAPROVECHA LA
OPORTUNIDAD DE
IMPULSAR FORMAS
EVOLUCIONADAS
DE GOBERNANZA
A ESCALA
METROPOLITANA Y
TERRITORIAL.**

Por otro lado, la estrategia formulada por el Gobierno español prima los grandes proyectos tractores con potencial para promover la transformación del modelo productivo, avanzando hacia una economía más verde y digital, y modernizar tanto el sector público como el privado. Sin embargo, existe el riesgo de que el proceso de recuperación no trascienda a los grandes operadores nacionales y no permee en el tejido socioproductivo de base territorial. Aquí, los gobiernos de las ciudades deberían desempeñar un papel clave asegurando una aplicación capilarizada de los fondos en beneficio de pymes, profesionales, organizaciones del tercer sector y de la ciudadanía en general.

Finalmente, el marco normativo definido por la Unión Europea para ejecutar los fondos pone en evidencia la falta de recursos de buena parte de los gobiernos locales españoles para hacer efectiva su participación. Todo apunta a que tendrán dificultades para gestionar los plazos definidos para comprometer el gasto (31 de diciembre de 2023) y ejecutar las iniciativas (31 de diciembre de 2026), además de cumplir con la obligación de contar con planes antifraude, la regulación relativa al impacto ambiental (el principio *do not harm*) o la rigidez de la contratación pública, lo que generará dificultades no menores. Todo ello agravado por un marco normativo estatal muy restrictivo impuesto tras la crisis financiera del 2008. En este sentido, el riesgo de que se multipliquen los expedientes de devolución de fondos por incumplimiento de la normativa no es menor.

Conclusiones

A pesar de que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español ha propiciado una inversión muy importante en proyectos impulsados desde las ciudades del país, este esfuerzo no ha venido acompañado por una dinámica de empoderamiento de los gobiernos locales. Más bien lo contrario, ya que estos han quedado al margen del proceso de diseño estratégico que ha dado forma a dichas inversiones, así como de las reformas que las acompañan, operando como meros beneficiarios de las subvenciones puestas a disposición.

Se ha perdido, así, la oportunidad de apostar por formas de gobernanza colaborativa ancladas en lógicas menos verticales y jerárquicas de entender el proceso de recuperación; más conectadas con los procesos locales, porosas a los intereses y aspiraciones de los territorios y de los actores que operan en ellos; con mayor potencial transformador. Por el contrario, se ha primado lo macro, los intereses de los grandes operadores nacionales, capaces de impulsar procesos tractores, en detrimento de lo micro, de conectar el proceso de recuperación con el tejido socioeconómico del territorio y sus necesidades.

Aunque resulta innegable el esfuerzo realizado por el Gobierno central por conectar la agenda urbana con el proceso de recuperación, también parece que este ha cedido a una cierta tentación recentralizadora, al pilotar y dar forma a una agenda que debería tener a los gobiernos locales en el eje sin contar con su participación. Cuando todavía no se ha llegado al ecuador del proceso de ejecución del Plan, sería bueno que se devolviera a los gobiernos de las ciudades y a los actores que operan en ellas la facultad de dibujar su futuro. Hacer efectiva, en definitiva, la cogobernanza como uno de los principios funcionales del plan.

