

# Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación<sup>1</sup>

JESÚS COLÁS TENAS

*Secretario general de la Diputación Provincial de Zaragoza*

1. **Introducción**
2. **La crisis de la pandemia internacional provocada por la COVID-19 y las entidades locales**
3. **El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española y las entidades locales**
4. **Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)**
5. **El mundo local, y en especial los Gobiernos locales intermedios, en la gestión de los fondos europeos “Next Generation”**

## Resumen

El texto analiza el papel que han jugado las entidades locales en la crisis social y económica producida por la pandemia provocada por la COVID-19; y el escaso reconocimiento que han tenido 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. Y, de manera especial, se pone de manifiesto el olvido de los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos “Next Generation Europe”.

*Artículo recibido el 19/02/2021; aceptado el 14/04/2021*

1. Las consideraciones que se contienen en este texto se corresponden con las manifestadas por su autor en el webinar: “Los Gobiernos locales ante la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local el 25 de noviembre de 2020, con las actualizaciones correspondientes a la publicación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

Palabras clave: *crisis COVID-19 y entidades locales; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE); gestión de los fondos europeos “Next Generation”.*

## **Intermediate local governments in the management of European recovery funds**

### **Abstract**

*The article analyzes the role that local entities have played in the social and economic crisis produced by the pandemic caused by Covid-19; and the scant recognition they have had in Royal Decree-Law 36/2020, of December 30, which approves urgent measures for the modernization of the Public Administration and for the execution of the Recovery, Transformation and Resilience Plan. The article points out the neglect of intermediate local governments in the management of the Next Generation Europe funds.*

**Keywords:** Covid-19 crisis; local entities; Recovery, Transformation and Resilience Plan; Strategic Projects for Economic Recovery and Transformation (PERTE); management of Next Generation Europe fund.

### **1**

## **Introducción**

En alguna ocasión he oído o leído que una época no solo se juzga por lo que produce, sino también, y quizá más aún, por lo que valora, y habría que añadir por las instituciones que revaloriza. Pues bien, la lectura del 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–, 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.

Solo existen cinco referencias al mundo local en la disposición llamada a normativizar la gestión y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La primera de ellas, en el apartado XI del preámbulo del Real Decreto-ley, hace referencia a la simplificación y agilización de los convenios administrativos de las entidades locales. La segunda, en el artículo 13.2 del Real Decreto-ley, para

indicar que en el proceso de elaboración inicial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia serán oídas entidades locales junto a las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal. La tercera, en el artículo 19.2 del Real Decreto-ley, cuando dispone que 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. Y, como es de todos conocido, cuando el legislador utiliza el término “podrá”, como alternativa a términos imperativos (“realizará”), está diseñando una competencia o funcionalidad en términos potestativos, esto es, facultativos para el titular o sujeto de la misma. En cambio, cuando se utiliza la fórmula imperativa (“realizará” o “declarará”), queda obligada la Administración a actuar si se dan los presupuestos de la norma. No es necesario añadir nada más. La cuarta referencia se halla en el artículo 20.2 b) del Real Decreto-ley, y lo es para indicar que al centro directivo del Ministerio de Hacienda le corresponde asegurar la coordinación de los ministerios, organismos públicos, comunidades autónomas y entidades locales y resto de entidades nacionales y comunitarias implicadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Y la quinta y última referencia, lo es en la disposición final segunda, por la que se da nueva redacción al artículo 50.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con los convenios administrativos, para determinar los supuestos en que será preceptivo el informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, respecto de los convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y las entidades locales.

Y estas son todas las previsiones, al menos en principio, en relación con las entidades locales, que son fiel reflejo y dan buena idea de qué papel juegan en el Plan para la absorción de los recursos llamados a la recuperación del nivel de empleo (que se desea verde, digital, inclusiva y social), de la actividad económica y, en definitiva, de la transformación del modelo económico español.

De manera que, en principio, los Gobiernos locales intermedios no parecen convocados, al menos en un primer plano, a la gestión de los fondos “Next Generation Europe”.

## 2

### La crisis de la pandemia internacional provocada por la COVID-19 y las entidades locales

La pandemia ocasionada por la COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud como pandemia internacional el 11 de marzo de 2020, ha

producido en España, como en otros Estados, una crisis sanitaria, social, política, fiscal y económica, de enorme magnitud. Las entidades locales se han visto llamadas a la adopción de planes y medidas, de especial significación y calado, tendentes a minimizar los efectos de la pandemia y siempre dentro, y aún más allá, de su ámbito competencial.

El Gobierno aprobó el 14 de marzo de 2020 declarar el estado de alarma en todo el territorio español, para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. El estado de alarma se prorrogó hasta el día 21 de junio de 2020. La superación de todas las fases del Plan de desescalada, aprobado el 28 de abril de 2020, determinó que quedaran sin efecto las medidas de la declaración del estado de alarma.

Durante la situación denominada de “nueva normalidad”<sup>2</sup>, se adoptaron una serie de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, para permitir seguir haciendo frente y controlando la pandemia. Esta situación estuvo vigente hasta que el Gobierno aprobó el 25 de octubre de 2020 declarar el estado de alarma en todo el territorio nacional, para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2 –coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo, abreviado SARS-CoV-2 (en inglés, *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*)–. Su duración inicial era hasta las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020, y fue prorrogado hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021.

Pero la crisis no era exclusivamente de carácter sanitario. Efectivamente, afectó a un sistema sanitario que pronto se vería colapsado y sacudido como nunca en su historia prestacional –también fueron muchas las medidas de profilaxis y desinfección que hubieron de articular los municipios y otras entidades locales–, pero también, y sobre todo, era una crisis de carácter social; los servicios sociales de los municipios se vieron en seguida puestos a prueba, y los recursos destinados a estas prestaciones hubieron de ser incrementados.

Una crisis de carácter humanitario, la pobreza, la desigualdad y el desempleo, llevaron a las entidades locales –en el ámbito de la competencia municipal de evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevista en el artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local– a tener que adoptar con celeridad medidas tendentes a paliar los efectos económicos causados por la parálisis de la actividad, que afectaron a amplios sectores de la sociedad.

2. Son muchos los conceptos o expresiones generados como consecuencia de la crisis de la pandemia, entre ellos “desescalada” o “nueva normalidad”. Este último parece hacer referencia a una situación en la que lo habitual u ordinario no será lo mismo que en la situación previa. Es decir, una normalidad diferente a la que conocíamos.

Esta situación hizo necesaria la adopción de medidas para atenuar los efectos de la brusca disminución de ingresos de aquellos sujetos económicos más vulnerables. Muchos ayuntamientos han utilizado sus fondos de contingencia para atender los gastos para ayudas sociales y a los autónomos afectados por la crisis sanitaria por la COVID-19<sup>3</sup>.

El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, no prorrogó de manera expresa la utilización del superávit presupuestario establecida por la disposición adicional 6.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ni la disposición adicional 16.<sup>a</sup> del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, pero puede entenderse prorrogada para financiar los gastos sociales asumidos para paliar los efectos del COVID-19. El artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2020 permitió destinar el superávit presupuestario para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23, “Servicios Sociales y promoción social”; y hay que entender que se pudo destinar también al gasto corriente solo para los destinos establecidos en el artículo 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020. Esta es la posición que mantiene la FEMP en su Circular 8b/2020.

La crisis es también una crisis económica, con un déficit público desatado. A finales del mes de octubre de 2020 el agujero fiscal del conjunto de las administraciones públicas quintuplicaba el registrado un año antes. En concreto, según los datos publicados por el Ministerio de Hacienda, el déficit consolidado de las administraciones públicas, excluyendo a las corporaciones locales, se situaba en el 7,14 % del PIB, frente al 1,35 % del mismo mes de 2019. El desequilibrio entre gastos e ingresos se situaba en los 78 952 millones de euros, 61 114 millones más que un año antes.

Y, finalmente, en medio de esta crisis sanitaria, las instituciones se han visto sumergidas en una crisis sin precedentes en nuestra democracia. Las polémicas competenciales no han parado de sucederse, desde la guerra que algunos ejecutivos autonómicos han mantenido con el Gobierno central, hasta la no renovación de una parte importante del poder judicial, las sonoras broncas en el Congreso de los Diputados (recuérdese la bronca de la prórroga del estado de alarma) y el cuestionamiento de la Corona.

3. Los fondos de contingencias se constituyeron como un concepto presupuestario independiente con motivo de la publicación de la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales con la finalidad de dotar crédito para cubrir necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente.

Quizá cabe, dentro de esta crisis institucional, salvar a otros agentes como la patronal y los sindicatos, que han logrado acuerdos en materias tan importantes como los expedientes temporales de regulación de empleo (ERTE) o la legislación sobre el teletrabajo.

### 3

## El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española y las entidades locales

El día 7 de octubre de 2020, fue presentado por el presidente del Gobierno de España el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española”, mediante videoconferencia en el complejo de la Moncloa. El Plan fue bautizado y presentado bajo el lema “España puede”, y con un lenguaje poco frecuente en la literatura jurídico-administrativa: “sectores y proyectos tractores”, “innovación disruptiva”, “palancas” y “cuellos de botella”<sup>4</sup>, el propio concepto de “resiliencia”<sup>5</sup>, salpican el texto del Plan como aderezo de una forma de motivar cuanto se desea comunicar, y que pretende aludir a un anticuado -y tan abultado como ineficaz- sistema burocrático de organización administrativa.

El Plan de Recuperación se inspira en la Agenda del Cambio, en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, y diseñado para los próximos tres años, se estructura en torno a las cuatro transformaciones que el Gobierno ha situado desde el principio en el centro de la estrategia de política económica: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial.

El Plan tiene como objetivo la canalización de los fondos que se asignen a España a través de dos de los instrumentos principales de los que consta el Fondo de Recuperación Europeo: el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y REACT-EU<sup>6</sup>.

4. Alusión, circunloquio o eufemismo que hace referencia al exitoso marco jurídico de la contratación pública con que cuenta el Reino de España, contenido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

5. Resiliencia es un término que deriva del verbo en latín *resilio*, *resilire*, que significa “saltar hacia atrás, rebotar”. Con su utilización se quiere expresar la capacidad de sobreponerse a momentos críticos y adaptarse después de experimentar una situación inusual e inesperada. También indica volver a la normalidad.

6. La Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) es una iniciativa que prosigue y amplía las medidas de respuesta a la crisis y de reparación de la crisis propuestas en la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+).

El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia concentra el grueso de los recursos del Fondo de Recuperación europeo, y permitirá a España obtener más de 59 000 millones en transferencias entre 2021-2023; fondos que, de acuerdo con los objetivos del Mecanismo, se destinarán a apoyar las reformas e inversiones necesarias para una recuperación duradera, mejorar la resiliencia económica y social, y apoyar la transición verde y digital en los Estados miembros.

El REACT-EU permitirá a España obtener financiación por un importe de unos 12 000 millones. En el caso de este instrumento, se trata de fondos adicionales en el marco de la política de cohesión, con unas condiciones específicas y con una mayor flexibilidad en su gestión, para apoyar operaciones destinadas a afrontar la pandemia especialmente en el ámbito sanitario y educativo y preparar la recuperación de la economía, contribuyendo a la transición a una economía verde y digital. La programación de los fondos REACT-EU se llevará a cabo en colaboración y a través de las comunidades autónomas.

En el diseño, preparación y formulación del Plan de Recuperación, no hubo ninguna participación del mundo local. Esta ausencia de participación, unida a la reserva y al secreto con que fue elaborado, alimentó la incertidumbre y la desconfianza. El procedimiento, la gestión de los fondos y su reparto, han permanecido en la oscuridad demasiado tiempo. Las entidades locales precisaban saber, desde el primer momento, qué papel les correspondía en el Plan de Recuperación para poder preparar y anticipar sus estrategias y sus proyectos y diseñar sus propias políticas, en el marco del principio de colaboración.

Los Gobiernos locales deseaban estar presentes en el ámbito y en el objeto del “Next Generation Europe”, y también en la movilización de estos recursos europeos para las entidades locales, pues entendían que podían dar una respuesta eficaz, de proximidad y conocimiento de las necesidades de sus ciudadanos para reactivar la economía, y en su calidad de administraciones más próximas a la ciudadanía.

Existía, además, un sólido argumento: en los diez puntos centrales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, y en los instrumentos de la Comisión, los Gobiernos locales ocupan un lugar clave, pues a ellos les afectan directamente la Agenda Urbana, las ciudades humanizadas anti COVID, el planteamiento energético, la actualización y el cierre de la brecha digital, el transporte sostenible, la nueva movilidad, las acciones relacionadas con la transformación ecológica, las visiones transversales de la igualdad de género o las actuaciones en cultura y en deporte, y especialmente la lucha contra la despoblación.

Desde el primer momento, sin embargo, se deslizo la cuestión relativa a si existían garantías de que todo ese inmenso caudal de dinero para salir de la crisis iba a ser utilizado de forma eficaz. Es decir, si existe capacidad desde el punto de vista de las estructuras administrativas que deben gestionar el “Next Generation Europe”, especialmente en materia de contratación pública y en los procesos de gestión de subvenciones. Esta preocupación se evidencia en todos los documentos y opiniones vertidas en relación con los fondos “Next Generation Europe”. Se afirmaba y afirma que si nos atenemos a la experiencia española y a los datos sobre la ejecución de los 56 000 millones del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, hay dudas más que razonables para pensar que no. Esa es la conclusión a la que llega Manuel Hidalgo Pérez<sup>7</sup>, al señalar con acierto que si antes era más sencillo gestionar fondos, ya que pocos proyectos de inversión (sobre todo grandes infraestructuras) absorbían mucha ejecución y certificación, en la actualidad esto ya no es válido para los actuales marcos ni lo será para el “Next Generation Europe”; que las limitaciones que se deben cumplir en cuanto a la elegibilidad de los proyectos reducen las opciones en infraestructuras, salvo que estas vayan claramente orientadas a los objetivos antes señalados, por lo que es exigible un esfuerzo de gestión mucho mayor. Esta preocupación parece ser una de las razones de la ausencia de participación del mundo local en el proceso de formulación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España.

En definitiva, a pesar de la envergadura de los retos del “Next Generation Europe” y del marco temporal para su desarrollo, que requieren del concurso de todas las administraciones públicas, las entidades locales han sido excluidas, desde el principio del diseño del modelo de gobernanza para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los distintos proyectos y programas de inversión, y reformas normativas que permitan la mejora de la agilidad en la puesta en marcha de los proyectos, así como la simplificación de los procedimientos, establecimiento de las garantías y controles que exige el marco normativo comunitario.

Es posible que pueda parecer comprensible esta prevención, si se atiende a la experiencia española y a los datos sobre la ejecución del Marco Financiero Plurianual 2014-2020; aunque siempre he pensado que los datos estadísticos de las experiencias en materia de gestión de fondos europeos precisan de alguna consideración adicional. ¿Realmente con el sistema administrativo actual era posible gestionar más? ¿Alguien ha evaluado los trámites preceptivos que requieren los fondos europeos? Desde la planificación hasta la cer-

---

7. HIDALGO PÉREZ, M., “Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos”, *Policy Brief* # 3, octubre 2020.



tificación hay que justificar, verificar, auditar, en trámites que se multiplican y plazos que se hacen inalcanzables, que sumados a la legislación contractual española casi imposibilitan la gestión.

Lo he escrito en alguna ocasión: No resulta fácil desenvolverse en el régimen jurídico de la contratación del sector público. La gestión de los contratos es uno de los retos más difíciles en el gobierno y la administración de las entidades locales. Es complicada y difícil la aplicación del derecho de los contratos. A la contratación pública se le exige, reclama y requiere: eficacia y eficiencia como instrumento de políticas públicas, transparencia, integridad, buena administración, estrategia, planificación, y un conjunto de finalidades y propósitos difíciles de expresar en términos de normas o reglas jurídicas. El régimen jurídico de la contratación pública sufre hiperventilación.

El derecho de los contratos parece instalado en la máxima proverbial de Heráclito de Éfeso, no por casualidad conocido como el “El Oscuro de Éfeso”: Todo fluye, todo está en movimiento y nada dura eternamente. No hay en la historia de la legislación pública en España un precedente semejante de inundación legislativa. Lo que Carl Schmitt llamó la “legislación motorizada”, Ortega y Gasset “legislación incontinente” (el Estado “se ha convertido en una ametralladora que dispara leyes”), y algún jurista actual “leyes desbocadas”, se cumple con rigor y exquisita fidelidad en el caso de la legislación de contratos públicos. La ciencia jurídica, al menos en cuanto a contratación pública se refiere, ya no se limita a la articulación y explicación de los preceptos legales del derecho positivo.

Las consecuencias de este desbordamiento legislativo han sido proclamadas y advertidas por la mayoría de los especialistas y estudiosos del derecho de los contratos. Santamaría Pastor, en una acertada disertación, afirmaba lo siguiente: “La evolución acelerada de la normativa de contratos públicos ha seguido una senda de continuo incremento en extensión y complejidad, generando unos cuerpos legales enormes, confusos e inextricables en el que muy pocos saben orientarse. Ello ha llevado a consecuencias disfuncionales sumamente graves: la creación de un ambiente de inseguridad jurídica, la eliminación virtual de la jurisprudencia como fuente de interpretación y de cobertura de lagunas y, sobre todo, la aparición de niveles crecientes de incumplimiento y desconocimiento de la normativa, con el riesgo asociado, para los gestores públicos, de ser imputados por supuestos delitos de prevaricación. Y, en contrapartida, esta legislación no ha logrado un grado de consecución mínima de los objetivos que supuestamente ha perseguido: no ha conseguido crear un auténtico mercado único de compras públicas; no ha disminuido un ápice el nivel de corrupción; no ha logrado más que muy parcialmente la unificación de regímenes jurídicos; y, desde luego, no ha agilizado los proce-

dimientos de contratación, sino todo lo contrario”. Y en este marco gestionar con eficiencia adquiere rasgos de heroicidad.

Para finalizar, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española se edifica sobre un modelo centralizado de formulación, gestión y ejecución. Se considera que es la Administración General del Estado la que debe jugar un papel clave, ágil, eficaz y eficiente para el éxito de la ejecución y la absorción de los fondos, y quien debe acometer reformas que permitan contar con una Administración moderna y ágil, capaz de responder al desafío que la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación plantea. Para ello se crea una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, que preside el presidente del Gobierno, un Comité Técnico que dará apoyo a esta Comisión. Y, finalmente, se crea la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con las comunidades y ciudades autónomas, que presidirá la persona titular del Ministerio de Hacienda, con el objetivo de canalizar la gobernanza multinivel territorial propia del sistema español del Estado de las Autonomías, y de establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan.

Este modelo ignora con rotundidad -a nadie le cabe ninguna duda- el sistema de reparto de competencias de nuestra organización territorial, y a las entidades locales ni las conoce, y en consecuencia ni las nombra.

#### 4

### Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

El artículo 8 del Real Decreto-ley 36/2020 define los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (“PERTE”), como aquellos proyectos de carácter estratégico que cuenten con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española. Sobre este tipo de proyectos, que son un instrumento para la colaboración público-privada a través del mecanismo de las subvenciones públicas, y en consecuencia al margen de la aplicación de la LCSP, se edifica el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española, en particular en lo que se refiere a los objetivos marcados a nivel europeo en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación.

La declaración de un proyecto como PERTE se lleva a cabo por acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta del titular o de los titulares del departa-

mento o de los departamentos competentes por razón de la materia, acompañada de una memoria explicativa, en la que se describirá la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas y los requisitos para la identificación de los posibles interesados.

En su diseño inicial, los PERTE planteaban serias dudas acerca de los criterios que se seguirían a la hora de priorizar su elección, quién debería proponer tales proyectos, y qué criterios de oportunidad o de eficiencia se aplicarían a las propuestas recibidas desde las comunidades autónomas para evitar que el dinero se malgastara.

La regulación del Real Decreto-ley 36/2020 no despeja las dudas iniciales, se sigue moviendo en el campo de la ambigüedad cuando no oscuridad, pues los criterios establecidos pueden entenderse o interpretarse de diversas maneras. Los criterios a valorar para declarar un proyecto como PERTE son, entre otros, los siguientes:

- a) Que represente una importante contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía españolas, habida cuenta de sus efectos de arrastre positivos en el mercado interior y la sociedad.
- b) Que permita combinar conocimientos, experiencia, recursos financieros y actores económicos, con el fin de remediar importantes deficiencias del mercado o sistémicas y retos sociales a los que no se podría hacer frente de otra manera.
- c) Que tenga un importante carácter innovador o aporte un importante valor añadido en términos de I+D+i, por ejemplo, posibilitando el desarrollo de nuevos productos, servicios o procesos de producción.
- d) Que sea importante cuantitativa o cualitativamente, con un tamaño o un alcance particularmente grandes, o que suponga un nivel de riesgo tecnológico o financiero muy elevado.
- e) Que favorezca la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como el impulso de entornos colaborativos.
- f) Que, en su caso, contribuya de forma concreta, clara e identificable a uno o más objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española, en particular en lo que se refiere a los objetivos marcados a nivel europeo en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación.

Parece evidente que, establecidos con tan elevado grado de imprecisión y generalidad los criterios de valoración, serán razones de oportunidad política de difícil control e interpretación cuya decisión se residencia, además, en el Consejo de Ministros, pues no será difícil será tomar una decisión para la elección de los proyectos, que siempre contará con amparo en uno u otro de

los criterios establecidos. Es decir, nunca adolecerá de falta de motivación y no podrá cuestionarse el mayor valor de uno u otro PERTE.

Ahora bien, lo que sí ha sorprendido en la nueva regulación es el sistema a través del cual se intenta articular el PERTE como instrumento de la colaboración público-privada, la forma y el procedimiento para la obtención de los fondos. Se crea para este fin el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, en el que se inscribirán todas las entidades vinculadas al desarrollo de un PERTE, independientemente de su naturaleza jurídica pública o privada y de su forma de constitución.

Los PERTE, como han señalado Jiménez Asensio y Vázquez Matilla<sup>8</sup>, abren la puerta a que una parte sustantiva de los fondos europeos se vehicule a través de subvenciones, combinando una gestión empaquetada en grandes proyectos, lo que hace más factible su reparto, seguimiento y control, facilita la suma de actores institucionales y empresas o la colaboración público-privada, así como permite que los citados fondos europeos puedan ser más absorbibles y no se pierdan en una maraña de gestión burocrática y de procedimientos llenos de cargas administrativas, controles internos y burocracia exasperante, al no estar dotada de herramientas modernas de gestión.

La articulación de esa colaboración público-privada se prevé a través de una serie de instrumentos que el Decreto-ley recoge:

- 1) Las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, previstas en el artículo 11.3 de la Ley General de Subvenciones.
- 2) Los consorcios en los términos establecidos en la LRJSP.
- 3) Las sociedades de economía mixta cuando se trate de contratos de concesión de obras o de concesión de servicios.

## 5

### El mundo local, y en especial los Gobiernos locales intermedios, en la gestión de los fondos europeos “Next Generation”

Ya hemos visto cómo, 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.

Los Gobiernos locales intermedios no se acaban en España en las diputaciones provinciales, pues hay un amplio espectro institucional que, por

8. JIMÉNEZ ASENSIO, R. y VÁZQUEZ MATILLA, F. J., *Proyectos estratégicos (PERTE): inversiones y reformas*, 2021. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/12/proyectos-estrategicos-perte-inversiones-y-reformas/>.

distintas razones y causas, ha ido configurando un mapa institucional de la intermunicipalidad en el Estado de las Autonomías ciertamente dispar y sin un patrón común. En efecto, las singularidades insulares cualifican notablemente la especificidad de esos Gobiernos (locales) intermedios. Lo mismo sucede con las diputaciones forales o con la Comunidad Foral de Navarra a partir de la disposición adicional primera de la Constitución. Junto a ello, está la integración (rectius, supresión) de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales.

A este conglomerado institucional de Gobiernos locales intermedios se le añaden aquellos otros que, con anclaje estatutario o legal, han sido creados por las comunidades autónomas: comarcas y áreas metropolitanas. Y junto a estos cabe añadir otras estructuras intermedias (más bien con vocación de gestionar “determinados” servicios públicos) tales como mancomunidades y consorcios, cuya proliferación en el escalón local de Gobierno es viva muestra de la debilidad de un sistema de intermunicipalidad que debería girar sobre la provincia como entidad local constitucionalmente garantizada.

El Plan contempla un sistema de gestión centralizado, concentrado en sus decisiones estratégicas y operativas en la Presidencia del Gobierno, con fines de reforzar su capacidad política, utilizando para ello el modo y manera de distribuir finalmente la distribución de tales fondos, tanto empresarial y socialmente como territorialmente.

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; y la mejor representación que pueden tener de cara a acogerse a esos fondos es que sean las diputaciones las que hagan de paraguas para poder gestionar esos recursos con garantía.

El municipio es el primer escenario de las políticas sociales, medioambientales, digitales, igualitarias e inclusivas, y desde el inicio de la pandemia ha estado a pie de calle promoviendo líneas de actuación para afrontar la primera oleada de la COVID-19, la desescalada, los posibles rebrotes y la reconstrucción, el camino hacia la recuperación y la transformación.

No obstante, la cogobernanza prevista para la ejecución del Plan no contempla el nivel territorial y administrativo de diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Una ausencia que, desde la Comisión de la FEMP, se consideró desde el principio que mermaría la eficiencia en su ejecución y que iría en contra de uno de los objetivos estratégicos que persigue: la cohesión social y territorial a la que, de manera permanente, contribuyen los Gobiernos provinciales.

El jueves 29 de octubre de 2020, tuvo lugar una reunión (vía telemática) de la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con el propósito de solicitar al Gobierno de España que incluyera, en el ámbito del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española, a las diputaciones provinciales, los cabildos y consejos insulares, con el fin de que pudieran recibir y beneficiarse de los fondos europeos extraordinarios que se incluyen en dicho Plan, bajo las mismas condiciones en que pueden hacerlo las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

El alcalde de Vigo y presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) reclamó lealtad y coordinación institucional para afrontar la reactivación económica y social tras la pandemia de COVID, y afirmó que España no es un Estado piramidal, por lo que debería haber colaboración transversal.

La Subcomisión de Presidencias de las Diputaciones Provinciales de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) ha vertebrado las propuestas locales al Banco de Proyectos de la Oficina de la Junta y para cuantificar el porcentaje de los fondos europeos que corresponden a las corporaciones locales para la reconstrucción socioeconómica tras la crisis sanitaria del COVID-19.

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.

La reconstrucción ante los efectos negativos de la COVID-19 es una oportunidad para que las zonas despobladas se revitalicen en el marco de una economía más justa y sostenible; las oportunidades para el medio rural derivadas de la transición energética justa y de la adaptación al cambio climático y la protección de la biodiversidad, parecen evidentes.

La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico pretende un marco estable de cogobernanza a todos los niveles de la Administración, que permitirá poner en marcha actuaciones en áreas de acción prioritaria desde el punto de vista de los servicios, el empleo y la fijación de la población, en las que están directamente implicados los Gobiernos locales intermedios.

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”, pues, como afirma Jiménez Asensio, “hoy más que nunca lo local debe convertirse en una

institución tractora de ese proceso. Ante la desidia central y en algunos casos también autonómica, los políticos locales han de liderar inmediatamente la inserción inmediata en la agenda política de la recuperación y resiliencia del papel de los Gobiernos locales, ninguneados financieramente y marginados en ese engendro conceptual que se ha denominado coloquialmente como *cogobernanza*. En verdad, una gobernanza multinivel debería tener siempre presente a los Gobiernos locales como parte central de las políticas de recuperación y resiliencia, pues sin ellos todo lo que se haga será más bien cosmético o retórico, ya que los ayuntamientos y las demás instituciones locales propias de la intermunicipalidad (Zafra) están (siempre lo han estado) en la esencia y solución de los problemas que aquejan a la ciudadanía. Olvidarlos es acreditar una ignorancia institucional supina”.