Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación

José Esteve Pardo
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. Los tres entornos de la Agenda 2030 en el año 2020. 2. La Agenda 2030. Unos objetivos fiados al compromiso voluntario de los Estados, las administraciones públicas y los agentes sociales. 3. Las claves de lectura de la Agenda 2030. 3.1. La proyección planetaria de la Agenda 2030. La necesaria localización de sus objetivos, ODS, para su efectiva realización. 3.2. La localización en la legislación. En la estructura y planta de la Administración local. **4. El eje local de la Agenda 2030**. 4.1. El espacio local como uno de los marcos preferentes de realización de la práctica totalidad de los objetivos de la Agenda 2030. 4.2. Ciudades y asentamientos urbanos como objeto de especial atención. **5. Ciudades y asentamientos humanos inclusivos**. 5.1. Sectores de referencia de la inclusividad. 5.2. La diferente posición de los entes locales en estos sectores. Competencia, titularidad, mercado. 5.3. Los sectores abiertos al mercado. El caso de la vivienda. 5.4. Los servicios públicos locales y su orientación a la inclusividad. **6. La conmoción de la pandemia. Su incidencia en la Agenda 2030 y su ineludible orientación a la resiliencia**. 6.1. La vulnerabilidad ante la pandemia y su relación con los indicadores de inclusividad. 6.2. La falta de reacción legislativa. El absentismo del legislador parlamentario ante la crisis. 6.3. La resiliencia como vector dominante en la recuperación. **7. La Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación**. 7.1. El *Fondo de Recuperación Next Generatión EU* y el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. 7.2. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 7.3. La participación de los entes locales. **8. Bibliografía**.

1. Los tres entornos de la Agenda 2030 en el año 2020

Desde que se esbozó el primer proyecto de este libro, a principios de marzo de 2020, para programar el mismo, el trabajo de su realización se ha desarrollado en tres entornos distintos que de un modo u otro dejan su impronta en el propio contenido de esta obra y la lectura que de ella se haga.

El primer entorno y el centro de atención natural lo marcaban la propia Agenda 2030 y las acciones que se enderezaban a la consecución de sus objetos. El segundo vino impuesto por la crisis de la COVID-19 que estallaba a mediados de marzo, que por un lado hizo muy visibles toda una serie de deficiencias y, por otro, alteraba la relevancia y jerarquía de los objetivos de la Agenda. Un tercer entorno, en el que nos encontramos al finalizar la redacción de los estudios que componen esta obra, tiene como horizonte la recuperación social y económica tras esta terrible conmoción. Ajustaré mi exposición a esta secuencia.

2. La Agenda 2030. Unos objetivos fiados al compromiso voluntario de los Estados, las administraciones públicas y los agentes sociales

El 25 de septiembre del año 2015, en la Asamblea General de Naciones Unidas, 194 Estados ratificaron el acuerdo de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que conforman la llamada Agenda 2030: un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda se articula en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cada uno de ellos se despliega y concreta en diversas metas que en total suman 169, que se precisan y dimensionan a través de 232 indicadores.

Algunas puntualizaciones sobre el significado y la naturaleza jurídica de la Agenda 2030 parecen necesarias. La Agenda carece de fuerza vinculante. El incumplimiento de cualquiera de sus objetivos, por flagrante y clamoroso que sea, no puede denunciarse ante instancias judiciales, tribunales nacionales o cortes internacionales, ni mucho menos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

pueden exigirse responsabilidades por ello. No se trata de un tratado internacional, con fuerza vinculante para los Estados firmantes, sino de una declaración de Naciones Unidas que ha sido suscrita por un elevado número de Estados.

La fuerza ejecutiva de la Agenda es la que puedan conferirle los Estados que asumen sus objetivos y el compromiso reflexivo, ante ellos mismos, de actuar en la consecución de sus objetivos. Y no solo se trata de la adhesión y el compromiso de los Estados, sino también de otras entidades públicas, supra o intraestatales, y privadas.

De particular relevancia resultan así las declaraciones de la Unión Europea, entre las que destacan la realizada por la Comisión Europea "Hacia una Europa sostenible para 2030"[1] y las "Conclusiones del Consejo de Europa sobre una Europea sostenible para 2030"[2].

Entre las acciones realizadas en España por los altos órganos del Estado, que son cabal expresión del compromiso con la Agenda 2030, ha de constatarse que el Congreso de los Diputados adoptó el 12 de diciembre de 2017 una proposición no de ley, con el respaldo de la práctica totalidad de las fuerzas políticas, para la orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (PNL 161/001253), en la que se insta al Gobierno a "elaborar, aprobar y poner en marcha una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030". La proposición creaba al efecto un Grupo de Alto Nivel con representantes de todos los Ministerios bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores.

Un documento significativo que procede de ese primer impulso es el "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible", aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018. En este documento pueden advertirse tres partes fundamentales: en la primera se sitúan los objetivos de la Agenda en el peculiar contexto que define la realidad social y económica española; en la segunda se presentan las actuaciones y realizaciones, muy desiguales, de las comunidades autónomas sobre la Agenda 2030 y se

1. Se trata de un "Documento de reflexión: Para una Europa sostenible de aquí a 2030", aprobado el 30 de enero de 2019.
2. Adoptadas por acuerdo de 10 de diciembre de 2019.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

contemplan posibles vías de actuación de los entes locales; en la tercera se programa la alineación de toda una serie de proyectos del Gobierno y la Administración del Estado con los objetivos de la Agenda 2030[3].

En el ámbito local son muchas y muy diversas las iniciativas que muestran un decidido compromiso con la Agenda 2030 y sus Objetivos. Por mencionar una de ellas, la promovida por la Federación Española de Municipios y Provincias, con diversas líneas de actuación; entre ellas destacan la Red de Entidades Locales para la Agenda 2030, que integra a más de 160 entidades locales, y la Comisión ODS Agenda 2030, conformada por dos centenares de cargos electos.

3. Las claves de lectura de la Agenda 2030

3.1. La proyección planetaria de la Agenda 2030. La necesaria localización de sus objetivos, ODS, para su efectiva realización

La Agenda 2030 es un documento elaborado por Naciones Unidas con un ámbito de aplicación rigurosamente universal, planetario. Sus objetivos y enunciados se proyectan, por tanto, sobre situaciones muy diversas. Muy distintos niveles de desarrollo económico, social, cultural; o muy distintos grados de deterioro ambiental, por tomar solo estas dos referencias. Como es lógico, la Agenda se vuelca en las situaciones más precarias y en los ambientes más deteriorados. Así es como destacan objetivos tales como la erradicación del hambre o la garantía de acceso al agua potable. Sin dejar de atender a esas situaciones extremas, lamentablemente todavía muy extendidas, trataremos de adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda a la realidad y las carencias propias de nuestro entorno en España, que, en general, es el propio de la Unión Europea. Un panorama desde luego diferente al que ofrecen el Tercer Mundo o los países en desarrollo. Buena parte de los ODS, al menos los que se orientan a satisfacer necesidades más primarias, pueden considerarse así alcanzados en lo fundamental entre nosotros, aunque necesitados en muchos casos de sustanciales mejoras y ajustes.

3. Otra iniciativa es la constitución del Consejo de Desarrollo Sostenible por Decreto de 8 de septiembre del 2020 del Ministerio de Asuntos sociales y Agenda 2030.
Vid. Gobierno de España (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Los ODS tienen un enunciado general y abstracto, como no podía ser de otro modo si se tiene en cuenta su número, solo 17, su concisión y su proyección sobre el conjunto del planeta. Las metas a ellos asociadas concretan algo más su contenido y orientación, pero aun así se mueven en un plano de cierta abstracción, lo que permite su lectura desde diferentes ópticas: social, económica, cultural, ecológica. Ensayaremos aquí una lectura desde la óptica local, tratando así de conectar su legislación, sus principales categorías e instituciones con los objetivos y orientaciones de la Agenda 2030, sin necesidad de descender a referencias legislativas puntuales.

3.2. La localización en la legislación. En la estructura y planta de la Administración local

Hay una segunda "localización" de la Agenda 2030 que en esta obra interesa y se atiende de manera muy particular. Se trata del encuadre de los ODS en el concreto régimen legal y constitucional en el que operan nuestras Administraciones locales. En primer término, analizando hasta qué punto disponen de competencias y facultades para alcanzar esos objetivos. En segundo lugar, valorando la adecuación e idoneidad de las estructuras locales, en último término de la planta de la Administración local, para afrontar los ODS. Estrechamente ligada a las dos cuestiones anteriores se encuentra la de la cobertura financiera y los medios económicos de los entes locales que puedan aplicarse a ellos.

4. El eje local de la Agenda 2030

4.1. El espacio local como uno de los marcos preferentes de realización de la práctica totalidad de los objetivos de la Agenda 2030

Prácticamente todos los ODS, y las metas que concretan sus orientaciones, encuentran en el ámbito local uno de sus espacios más idóneos de realización. Así, muy claramente y a título de ejemplo, los ODS números 7: "Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna"; 6: "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos"; 3: "Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades"; y 12: "Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Pero sin duda el objetivo que más directamente interpela a las autoridades y los agentes locales, conectando a su vez con los restantes objetivos, es el número 11: "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

Conviene destacar que este es el tenor literal de la redacción oficial del objetivo, puesto que con no poca frecuencia se omite la referencia a los "asentamientos humanos" y se asigna el objetivo exclusivamente a las ciudades, que se quiere sean "más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles".

4.2. Ciudades y asentamientos urbanos como objeto de especial atención

Es un hecho que las ciudades suscitan una mayor atención que la dispensada a pequeños municipios o municipios rurales, si se les quiere adjetivar así. Ciertamente, las ciudades, sobre todo las grandes aglomeraciones urbanas y conurbaciones, han experimentado un espectacular crecimiento sobre todo en áreas del planeta en proceso de desarrollo. Las ciudades se presentan como espacios de oportunidades al tiempo que plantean importantes problemas, sobre todo en sus procesos de rápida expansión y la recepción de flujos migratorios. Pero también es cierto que las ciudades, por su capacidad evolutiva y las novedades que ofrecen, atraen la atención de toda una serie de ciencias y áreas de conocimiento como la sociología, el urbanismo, la arquitectura, la antropología. Una atención desde luego superior a la que se dispensa a los municipios rurales, con menor oferta de novedades y evolución.

Además, esos que contemplamos como pequeños municipios, una realidad bien notoria entre nosotros, son aludidos en la Agenda con un enunciado deliberadamente difuso, "asentamientos humanos", lo que se explica por la proyección planetaria de la Agenda que alcanza por ello amplias zonas en las que existen desde asentamientos tribales hasta campamentos nómadas, sin ser por ello lo que conocemos como municipio una realidad universalmente reconocible, a diferencia de las ciudades localizadas en todas las áreas del planeta y perfectamente identificables en sus rasgos esenciales.

Esta precisión es importante para nosotros, pues el reto no es solo el que plantea la marcada tendencia hacia la urbanización y el protagonismo de las ciudades que acogerán a la mayor parte de la población. Este reto tiene su reverso, de no menor entidad, en el proceso de despoblación que se registra en zonas muy amplias de la geografía española y que afecta por tanto a muchos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

"asentamientos humanos", en la terminología del ODS 11. El objetivo con relación a ellos será el mismo: que sean más inclusivos y resilientes, pero, desde luego, con otros medios, puntos de atención y concreciones.

El "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible", al que ya hemos hecho referencia, repara significativamente en este punto al referirse a este objetivo de desarrollo sostenible, el número 11, planteándolo como el primero de los "retos sociales: España presenta un acusado envejecimiento de su población y un alto índice de despoblación rural, que plantea importantes desequilibrios territoriales. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE) este problema se da en más de 22 de las 50 provincias, existiendo una situación crítica en 14 de ellas, en las que más del 80 % de sus municipios están en riesgo de extinción porque tienen menos de mil habitantes (en todo el país son un total de 4955 municipios) y son localidades con censos demográficos altamente envejecidos"[4].

Unos datos objetivos que nos encaran con el reto de la inclusividad de una de las poblaciones más vulnerables: la población envejecida, que se localiza mayoritariamente en los asentamientos rurales y no tanto, al menos en términos relativos, en las ciudades. Hemos de proyectar por tanto los objetivos de inclusividad y resiliencia no solo sobre las ciudades, sino también sobre los "asentamientos humanos" rurales, periféricos podríamos bien decir.

El objetivo 11 de la Agenda 2030 ha de referirse así al nivel local en toda su extensión y a la acción que en él desarrollan las administraciones locales y los agentes sociales.

Ciertamente las ciudades captan la mayor atención por toda una serie de razones, muy notorias por lo demás. Germina y se desarrolla en ellas la capacidad de innovación. En las ciudades vivirá la mayor parte de la población; para el 2050 se calcula que será el 70 % de la población mundial y el 80 % de la española. Muestran fisonomías muy marcadas y evolutivas en el espacio económico, sociológico, urbanístico por supuesto. Estas y otras realidades explican la atención creciente que reciben las ciudades desde la sociología, la geografía humana, el urbanismo, la economía o –de manera muy acusada en los últimos años- el derecho público[5]. También explican que los objetivos

4. Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

5. Lo muestra muy claramente el XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Ibiza en febrero de 2020, que tuvo como tema:

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de inclusividad y resiliencia que figuran en el ODS 11 tiendan a referirse exclusivamente a las ciudades, y que incluso en algunos de los textos que se difunden, sobre todo en formato electrónico, se elimine la mención a otros "asentamientos humanos" que figura en el texto oficial de la Agenda 2030. Pero lo cierto es que esos objetivos alcanzan de lleno a todo el espacio local, tanto al intensamente urbanizado como al que no lo está.

5. Ciudades y asentamientos humanos inclusivos

Posiblemente el camino más directo para comprender la noción de inclusividad pase por el de su contrario: el de la exclusión. Exclusión no solo social, sino también cultural, económica, sanitaria, asistencial.

5.1. Sectores de referencia de la inclusividad

La Agenda 2030 expresa su preocupación por los procesos de exclusión que hoy se registran en el conjunto del planeta y que afectan particularmente a dos sectores de población: la población inmigrante y la población de edad avanzada.

Es interesante destacar, conectando con lo que se afirmaba en el anterior apartado, que estas dos vías de exclusión se presentan con diferente intensidad en los dos asentamientos de población que aquí consideramos. Así, la exclusión que afecta a la población migrante se produce mayoritariamente en las ciudades, por ser ellas el destino habitual y natural de los flujos migratorios. En cambio, el envejecimiento de la población afecta mayormente a los asentamientos rurales de pocos habitantes, pues la proporción en ellos de personas con avanzada edad es muy superior a la que se registra en las ciudades. Las vías y los instrumentos para hacer más inclusivos a estos dos tipos de asentamientos, urbanos y rurales, varían ostensiblemente. Así, por ejemplo, las necesidades de acceso a la vivienda se plantean de una manera más acuciante en las ciudades, tanto para los flujos migratorios que tienen entrada en ellas, como para la población joven que se incorpora al mercado de trabajo y se emancipa del hogar familiar buscando una vivienda propia. Esas necesidades no se plantean por lo general en los pequeños asentamientos rurales, frecuentemente afectados por procesos de despoblación. No se dirige a ellos el flujo migratorio y las personas de edad

"La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos"; en breve se publicarán las ponencias y comunicaciones, tal como viene siendo habitual.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

avanzada disponen por lo general de la vivienda que han habitado toda la vida, sin posibilidades muchas veces de trasladarse a otra con unas condiciones, interiores y de entorno, más favorables.

Está muy extendida la opinión de que hay unos factores e indicadores de referencia para valorar hasta qué punto son inclusivos las ciudades y otros asentamientos humanos. Son al mismo tiempo las vías por las que han de avanzar en su caso las acciones de las administraciones locales y los agentes sociales con esa genérica orientación inclusiva. Podemos destacar cuatro referencias fundamentales. No son las únicas desde luego, pero sí que son muy importantes y, a nuestros efectos, son las que pueden recibir aportaciones desde la reflexión crítica de su marco legal y que por ello reciben especial atención en este libro.

La primera, es la vivienda y las políticas para hacerla accesible. La segunda referencia, muy vinculada a la anterior, es la ordenación urbanística. La tercera, es la inclusividad cultural. Y la cuarta, la accesibilidad a los servicios públicos y a su prestación fiable y continuada.

5.2. La diferente posición de los entes locales en estos sectores. Competencia, titularidad, mercado

Conviene distinguir estos frentes reparando en el grado de protagonismo que pueden asumir en ellos las administraciones locales atendiendo a las competencias y facultades que les atribuye la legislación en estos ámbitos. De una primera lectura de la legislación local se desprende claramente que dos de estos sectores están bajo una muy directa, prácticamente completa, intervención administrativa: la ordenación urbanística y los servicios públicos locales. El protagonismo directivo de los municipios es aquí prácticamente total. Suya es la ordenación urbanística, salvo intervenciones puntuales de la Administración autonómica, y suya es la ordenación de los servicios públicos, sin perjuicio de que su gestión material pueda encomendarse a empresas privadas.

En cambio, en los otros dos sectores, cultura y vivienda, las facultades de que disponen las administraciones locales son de mucha menor intensidad y se concentran sobre todo en tareas de promoción en unos sectores que, según las determinaciones legales, están abiertos al mercado y la iniciativa privada.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

5.3. Los sectores abiertos al mercado. El caso de la vivienda

La vivienda configura un sector que está plenamente abierto al mercado. Ciertamente la intervención y la actuación pública, mayoritariamente desde las administraciones locales, cuenta con coberturas legales cada vez más firmes[6]. Pero no puede olvidarse que esas actuaciones e intervenciones públicas tienen el límite que marca el respeto de la operatividad del mercado, el derecho de propiedad, la libertad de contratación y otros derechos y libertades que puedan tener presencia en el sector. Las referencias fundamentales que prioritariamente se encuentran en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local.

La determinación que se contiene en el artículo 47 de la Constitución es bien conocida: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación". Como es sabido se trata de un precepto que se integra en el Capítulo relativo a "Los principios rectores de la política social y económica". Contiene un mandato a los poderes públicos, particularmente al legislador, que habrá de configurar ese "derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" y establecer las condiciones para su ejercicio.

Aquí nos interesan particularmente las determinaciones del legislador sobre las facultades y competencias de las administraciones locales. El pronunciamiento de referencia, por la relevancia de la ley en la que se inserta, es sin duda el del artículo 25.2.a), en el que se establece que "el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: (…) Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera".

Son así competencias limitadas de promoción y gestión, limitadas a su vez a la vivienda de protección pública. La vivienda no se configura como un servicio público local, ni se establece reserva alguna de este sector a favor del municipio. El de la vivienda se concibe así como un sector abierto al mercado en el que los municipios son meros agentes, promoviendo y gestionando sus viviendas de protección pública.

Pero esta constatación debe revisarse de inmediato, por cuanto los municipios disponen de otras potestades y competencias desde las que pueden

6. Sobre el tema, Moltó y Ponce (2017). Más recientemente, Gifreu (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

actuar muy eficientemente en el sector de la vivienda, para evitar situaciones de exclusión social. Destacan entre ellas las competencias, prácticamente exclusivas, de ordenación urbanística y uso del suelo, que la propia Constitución contempla explícitamente como un instrumento privilegiado para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

Muy significativamente se ofrecen en esta obra dos estudios sobre la vivienda y otro sobre la ordenación urbanística, por su incuestionable relevancia en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 en el ámbito local. En esos trabajos se encuentra un acertado y cumplido tratamiento de estos sectores a la luz de la Agenda, pero en cualquier caso quiero apurar aquí en la delimitación entre el espacio en el que opera el mercado en el sector de la vivienda y el espacio de la intervención administrativa.

No puede establecerse con precisión donde se sitúa ese límite, entre otras razones porque ha sufrido algunos reajustes y oscilaciones en los últimos tiempos sin que tengamos la seguridad de que son definitivos, pues se esperan relevantes pronunciamientos jurisprudenciales en esta materia.

En cualquier caso, no puede desconocerse la existencia de una corriente de opinión, entre iuspublicistas y economistas, que postulan la plena operatividad del mercado en este ámbito y que las medidas públicas de intervención son a la postre disfuncionales. Tampoco puede ocultarse la firme posición adoptada por las autoridades de defensa de la competencia, por principio contraria a la intervención pública en este mercado, que solo se admitiría por razones imperiosas de interés general. Esta es, muy claramente, la posición de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y también, con diversos matices, de las autoridades autonómicas de defensa de la competencia.

Un subsector en el que está planteado muy vivamente ese debate es el de las viviendas de uso turístico. En él confluyen y colisionan de algún modo esas dos concepciones: favorable una a la liberalización de los usos de la viviendas, sin intervención ordenadora alguna por parte de la Administración; mientras que la otra repara en el impacto que pueda tener en el tejido urbano esta modalidad de uso de las viviendas, sobre todo por los efectos de disgregación y de exclusión que con frecuencia generan y la incidencia negativa, por el alza de precios, que puedan tener en el mercado sobre todo para quienes están a la búsqueda de una primera vivienda.

Aquí también es muy rotunda la posición de la CNMC, que elaboró un informe sobre este sector, mostrándose esta autoridad reguladora claramente partidaria de la limitación radical de la intervención administrativa y el

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

libre juego del mercado. También es muy firme en tal sentido la actitud de las Autoridades de Defensa de la Competencia de varias comunidades autónomas, que han impugnado ante los tribunales diversas normas dictadas por estas regulando diferentes aspectos de las viviendas turísticas, entre ellos los de su limitación en barrios que se han visto saturados por la demanda y ocupación turística, que han generado presiones sobre los vecinos con arraigo en ellos y que ahora se sienten en riesgo de exclusión[7].

No procede entrar aquí en la jurisprudencia que se ha generado, tanto por los tribunales nacionales, particularmente los tribunales superiores de justicia, como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre todo porque el tema se trata en esta misma obra por una muy cualificada autora. Pero sí conviene significar que la orientación de la más reciente jurisprudencia es favorable a una regulación pública (en contra por tanto de las tesis de la CNMC) que encuentra una de sus principales justificaciones –la fundamental en realidad- en la tutela y protección del derecho a una vivienda digna, puesto que de lo contrario se dejaría vía libre a procesos especulativos que, sobre todo en ciertos barrios, podrían provocar un alza de precios que podría ser comprensible tal vez desde la perspectiva del negocio turístico, pero que difícilmente resulta admisible si se considera la vivienda como un bien de primera necesidad, y que quien no puede acceder a él se desliza hacia una situación de exclusión.

5.4. Los servicios públicos locales y su orientación a la inclusividad

En una muy distinta correlación entre lo público y lo privado, entre la intervención administrativa y el mercado, se encuentran los servicios públicos. En principio, el servicio público y su régimen característico comporta precisamente la exclusión de ese sector del mercado y de sus reglas.

Está por ello en la mano de los municipios y los entes locales ordenar los servicios públicos de manera tal que no se produzcan situaciones de exclusión en las prestaciones que a través de ellos se ofrecen. Hay que reparar entonces en las diversas posiciones que puede ostentar el municipio con relación a los servicios públicos, que son, fundamentalmente, dos: la competencia y la titularidad. La competencia es atribuida por ley con carácter general a todos los municipios

7. *Vid*. al respecto Rodríguez Font (2016). Desde la perspectiva urbanística a la que aquí también atendemos *vid*. Arana (2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

y les otorga la facultad de ordenación del servicio; en cambio a la titularidad sobre un servicio se accede de manera singular por el municipio a través de un procedimiento de municipalización de servicios, que debe cumplimentarse cumplidamente si se quiere acceder a esta posición de titularidad sobre el servicio, que comporta la exclusión de la concurrencia y la libre iniciativa privada en ese sector bajo titularidad municipal; otra cosa es que el municipio opte luego por una gestión indirecta, normalmente mediante concesión, a través de una empresa privada.

En cualquier caso, la posición en verdad relevante no es tanto la de la titularidad, sino la de la competencia, pues ella otorga a los municipios esa facultad de dirección, ordenación y programación sobre sus servicios. Los objetivos de la Agenda 2030 pueden alcanzarse, o puede profundizarse en ellos, desde esas facultades que otorga la competencia por atribución legal. No es necesario así en modo alguno que el municipio gane la titularidad sobre el servicio, y mucho menos entrar en debates sobre el más adecuado modo de gestión, que depende de datos contingentes, y diversos en cada municipio, como puedan ser su propia capacidad de gestión, las magnitudes económicas del servicio, su complejidad tecnológica, etc. Pero sea cual sea la modalidad de gestión, las administraciones locales disponen de las potestades y los medios necesarios para atender los objetivos de la Agenda 2030 a través de los servicios de su competencia que más directamente puedan orientarse a ellos.

Si reparamos en la legislación básica de régimen local encontramos claras atribuciones competenciales en servicios que son objeto de especial atención por la Agenda 2030. Así, el artículo 25.2 de la LBRL establece:

> *El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:*
> *(...)*
> *b) Medio ambiente urbano: (...) gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*
> *c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
> *(...)*
> *g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*
> *(...)*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Las que se citan son algunas competencias significativas a los efectos de esta obra, en la que reciben un tratamiento específico y detallado en diversos capítulos.

Existen por lo demás determinaciones competenciales muy específicas en materia de inclusividad social. Así en este mismo artículo 25 de la LBRL, en su apartado "e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social".

Son cometidos que se configuran en el siguiente precepto de la LBRL, el 26, como servicios de prestación obligatoria:

a) En todos los municipios: (...) abastecimiento domiciliario de agua potable, (...)

c) En los municipios con población superior a 20 000 habitantes, además: (...) evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, (...)

d) En los municipios con población superior a 50 000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros (...)

Uno de los ejes más importantes en la actuación local contra situaciones de exclusión es el del planeamiento urbanístico y la vivienda que también se trata con detalle en esta obra, y que tiene su vía legal de atribución a la competencia municipal en el apartado 2.a) de este artículo 25 de la LBRL: "planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. (…) Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera". Se aprecia muy claramente, en línea con lo que aquí se mantiene, la distinta intensidad que tiene la competencia municipal en materia urbanística, que queda bajo su potestad de ordenación, y en materia de vivienda, que solo alcanza a la promoción y gestión, interviniendo en un mercado como cualquier otro agente. La ordenación urbanística, en cambio, no se produce en el seno de un mercado y por el juego de sus mecanismos, sino que se configura íntegramente desde los poderes públicos, los municipios destacadamente[8].

6. La conmoción de la pandemia. Su incidencia en la Agenda 2030 y su ineludible orientación a la resiliencia

La pandemia en Europa se está configurando así como una nueva e importante clave de lectura de los ODS para potenciarlos y orientarlos a la erradicación

8. *Vid*. al respecto Ponce y Sibina (2008).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de la crisis sanitaria y, sin solución de continuidad, a la superación de la grave crisis económica y social por ella generada. Si antes del estallido de la pandemia podía pensarse que los ODS apuntaban prioritariamente a países del tercer mundo o subdesarrollados, su potente impacto en Europa, convertida en el epicentro de la pandemia, ha hecho que muchos objetivos que en nuestro país se consideraban superados se presenten ahora como reales y apremiantes.

6.1. La vulnerabilidad ante la pandemia y su relación con los indicadores de inclusividad

La pandemia del COVID-19 ha tenido dos efectos fundamentales sobre la Agenda 2030. El primero ha sido el de detectar los grupos de población que se han mostrado más vulnerables e identificar en lo posible las causas de ello. El segundo, el de señalar un nuevo objetivo que antes en modo alguno se contemplaba: el de la recuperación económica y social tras la sacudida más terrible de la pandemia.

Lo que la crisis del COVID-19 ha mostrado es la relación entre la vulnerabilidad y los déficits de inclusión social que se han manifestado sobre todo en las condiciones de vivienda, entorno urbanístico y acceso a la atención sanitaria. Vivienda y ordenación urbana son, como hemos visto en el apartado anterior, referencias obligadas de la inclusividad y a las que ya nos hemos referido. En cualquier caso, lo que la pandemia ha hecho de nuevo muy visible es la mayor vulnerabilidad de los sectores de población con más bajos indicadores de inclusividad como los que aquí hemos considerado[9].

Por otro lado, la pandemia ha puesto en un primer plano las competencias y los servicios municipales en materia sanitaria[10], entre los que se afirman expresamente por la legislación de bases, particularmente en su artículo 25.2: "j) Protección de la salubridad pública". Pero reduciendo en este sector el protagonismo municipal, la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, suprimió la competencia "f) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud", lo que no quiere decir en modo alguno que los municipios carezcan de competencias en esta materia, sino que su atribución por la legislación sectorial no es obligatoria, pero en modo alguno está impedida. Una atribución legal que es particularmente deseable en la situación creada por la pandemia, por la actuación contra ella a través de medidas de prevención y

9. Un informe sobre el impacto social de la pandemia, con mayor impacto sobre los sectores vulnerables y en riesgo de exclusión, puede encontrarse en UN-Habitat (2020).
10. Sobre el impacto de la pandemia en el orden competencial, Álvarez García (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

a lo largo del proceso de vacunación. Máxime si la estrategia adoptada a nivel nacional ha sido la proximidad de la decisión, que ha dejado en manos de las comunidades autónomas, sobre todo tras la declaración del segundo estado de alarma, la adopción de las medidas de gestión, muchas de ellas restrictivas de libertades y de actividades económicas, por su conocimiento más próximo de la realidad. Un conocimiento y una proximidad que con mayor motivo pueden predicarse de los entes locales. No se trata tanto de atribuirles poderes para la adopción de medidas gravosas o restrictivas, lo que podría originar una situación todavía más caótica, desigual y asimétrica a la ya generada, sino de su inserción en los procesos de decisión, sobre todo aportando la información que pueden extraer desde la posición de proximidad que ocupan.

6.2. La falta de reacción legislativa. El absentismo del legislador parlamentario ante la crisis

Aquí topamos con uno de los puntos más cuestionables de la crisis generada por el COVID-19 y es la clamorosa ausencia de la respuesta legislativa que merece. El legislador parlamentario no ha tenido el protagonismo que cabría razonablemente esperar. Inicialmente el protagonismo fue del ejecutivo, lo que resulta del todo natural, razonable y explicable al producirse el estallido de la crisis en marzo de 2020. Se aplicó entonces la "Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio" de 1981, que otorga, como es natural y razonable en circunstancias críticas excepcionales, un destacado poder al Gobierno.

Pero tras la primera aplicación de la Ley de 1981, con sucesivas prórrogas, se volvió sin más a la legislación ordinaria cuando lo que se requería era una legislación que afrontara la realidad, ya bien visible, de la pandemia y de sus más severos efectos. Una legislación que incidiera, entre otros posibles frentes, sobre dos muy destacados que requieren de un tratamiento por normas legislativas de alto rango. Uno, el relativo a las limitaciones de derechos y libertades fundamentales que requiriesen las medidas para la contención de la pandemia. Otro, el de la innovación y adaptación de la organización administrativa para dotarla de mayor eficacia y capacidad de respuesta.

El primer frente se rompió por una jurisprudencia prácticamente unánime, sobre todo de los tribunales superiores de justicia, que venían a declarar la insuficiente cobertura de la legislación sanitaria ordinaria para la limitación de derechos y libertades que se derivaba de muchas medidas, adoptadas sobre todo por los ejecutivos autonómicos. Fue entonces cuando, a falta de una

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

legislación que contemplara la realidad de la crisis, se volvió a invocar la "Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio" de 1981, con un plazo de vigencia que desbordaba por completo las referencias cronológicas que pueden razonablemente desprenderse de esa Ley, y de la propia Constitución, concebida para intervenciones rigurosamente puntuales por la excepcionalidad que comportan en el régimen de derechos y libertades. Por lo demás, la Ley de estados de alarma, excepción y sitio de 1981, es una ley que para nada contempla, ni remotamente, una realidad como la generada por la pandemia del COVID-19. No olvidemos que se trata de una ley, la de 1981, elaborada y tramitada bajo el impacto de la tentativa de golpe de Estado de 23 de febrero de ese año, popularmente conocida como "el tejerazo". Esta ha sido la respuesta legislativa más frontal a la grave crisis sanitaria, de libertades, social y económica que ha planteado y sigue planteando el COVID-19. Como bien puede advertirse, por lamentable y asombroso que parezca, ninguna respuesta del legislador, limitándose el Gobierno a invocar, aplicar, y de nuevo aplicar durante un plazo de vigencia desmesurado, una ley de hace cuarenta años. Tendría, desde luego, su sentido, y justificación, la vigencia de una ley de emergencia durante el periodo, muy dilatado ciertamente, de crisis sanitaria; pero no la ley de 1981, ciega a esta realidad, sino una que contemplara la realidad de la crisis en todos sus frentes. Tiempo más que sobrado ha habido para elaborarla.

Pero el segundo frente, el de la organización administrativa, no ha sido objeto de adaptación legislativa alguna para afrontar los retos sanitarios, económicos y sociales que la pandemia plantea. Algo que afecta muy particularmente a los entes locales: su idoneidad para actuar en el plano más próximo y las actuaciones que en él están desarrollando no cuentan con una cobertura legislativa convenientemente renovada y adaptada. Por el contrario, los Gobiernos autonómicos se vieron muy reforzados con la segunda declaración del estado de alarma, que les facultó para adoptar medidas restrictivas de derechos y libertades. Algo que la Ley de 1981 contempla, pero circunscrito al territorio de una comunidad autónoma donde se localiza la situación crítica, sin contemplar en modo alguno la generalización en el plano autonómico de los poderes de excepción para afrontar una situación crítica, como es el caso, extendida al conjunto del Estado (del planeta en realidad), que, como tal, merecería una respuesta desde el Gobierno del Estado.

La falta de una legislación de respuesta a la pandemia, especialmente en el frente organizativo en el que ahora reparamos, ha dejado a los entes locales en el marco normativo de la situación ordinaria, muy distinta a la generada por la terrible crisis sanitaria y sus efectos sociales y económicos. Por lo demás,

el absentismo parlamentario ha propiciado el uso del decreto ley que tiende a centrarse en la Administración del Estado, como podremos comprobar en el análisis de las primeras e importantes regulaciones normativas adoptadas para impulsar la recuperación. Con todo, lo que el proceso de recuperación puede mostrar de forma crítica y distorsionante es la falta de un ordenamiento específico, con vocación de integridad, para esta situación excepcional que ha generado la pandemia con sus efectos económicos y sociales. Innovaciones relevantes como las que emprende el Decreto-ley 36/2020, al que nos referimos luego con algún detalle, pueden verse obstaculizadas en su implementación por una legislación que, en lo sustancial, sigue siendo la que estaba vigente con anterioridad a la pandemia, como si nada hubiera pasado.

En cualquier caso, los municipios cuentan con una cláusula general de apoderamiento que les permite desarrollar actividades y prestar servicios para hacer frente a las necesidades que se les presenten, como son las que se derivan de la lucha contra la pandemia. A tal efecto el artículo 25.1 de la LBRL establece: "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (…)".

6.3. La resiliencia como vector dominante en la recuperación

La crisis del COVID-19 ha puesto en un primer plano el otro vector del ODS número 11 de la Agenda 2030. El primero, ya tratado, es el de la inclusividad de las ciudades y los asentamientos humanos, el segundo el de su resiliencia.

La raíz etimológica de la palabra resiliencia hay que buscarla en el verbo latino "resilio": volver atrás, volver de un salto. En su sentido actual se trata de un concepto que aparece primeramente en la física de materiales para expresar su capacidad para asumir un impacto o una descarga de energía. De ahí ha pasado a la psicología como la capacidad de adaptación y superación ante situaciones adversas. Un divulgador destacado es el neurólogo y psiquiatra de origen judío Boris Cyrulnik, que, significativamente, sufrió la prematura pérdida de sus padres, deportados durante la segunda guerra mundial, y siendo niño tuvo que vivir escondido de la persecución nazi. De las ciencias de la mente, el concepto de resiliencia pasa a la ecología, sobre todo tras el artículo seminal del profesor canadiense C. S. Holling[11]. La resiliencia se define ahí como la capacidad de un

11. Holling (1973); Brown y Westaway (2011).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

ecosistema para recuperar el equilibrio tras sufrir una grave perturbación, para regenerarse. Es en la ecología, que conecta a su vez con la teoría de sistemas, donde la noción de resiliencia adquiere una configuración que la hace operativa en el espacio social y el sistema jurídico. De alguna forma la ecología ha desplazado a la biología como matriz de conceptos que se operan en el espacio jurídico. Si antes eran conceptos tomados de la biología, como el concepto de órgano o de organismo, ahora son los conceptos acuñados en la ecología, con una clara proyección hacia el sistema, los que se imponen, como es el de resiliencia, o el de agencia[12], que tiene particular proyección en otros ámbitos regulatorios, o el mismo de vulnerabilidad que aquí también hemos considerado.

Las aportaciones de la ecología, que se proyectan en la sociedad como ecosistema, son de particular interés para entender la operatividad de la resiliencia. Se distingue al efecto entre diversas escalas de protección y recuperación de la persona que ha sufrido una conmoción traumática. Generalmente se distingue la escala individual, la familiar y la comunitaria, destacando la relevancia que para la resiliencia personal tiene la protección que pueden dispensar la familia y la comunidad[13]. La idea puede trasladarse perfectamente a la resiliencia que quiere imprimirse a los entes locales para recuperarse de desastres y conmociones de muy diversa índole[14], como los que ahora se derivan de la pandemia y sus efectos. Se destaca así que para conseguir esa resiliencia resultan cruciales el apoyo y la cobertura de otras entidades de mayor escala, como puedan ser entidades locales supramunicipales. Ello nos lleva también a cuestionar la planta de la Administración municipal, sobre todo por la extensión del minifundismo municipal. No es ya el elevado número de municipios con una población inferior a 5000 habitantes, tal como hemos visto se denuncia en la Memoria del Gobierno sobre la Agenda 2030. Es que entre esos municipios abundan aquellos cuya población se cuenta por centenares -y aun decenas- de habitantes. Son unas dimensiones humanas y

12. Brown y Westaway (2011).

13. Llama por ello la atención que la Agenda 2030 no contenga la más mínima referencia a la familia (referencia que necesariamente habría de ser genérica atendiendo a la diversidad de contextos culturales o sociales en los que se inserta) cuando esta es, reconocidamente, una estructura fundamental para la resiliencia y puede además favorecer la consecución de muchos de los objetivos de la Agenda, sobre todo los que afectan más directamente a la dignidad y al bienestar de las personas. Una omisión muy cuestionable por cuanto hay declaraciones anteriores de Naciones Unidas en las que se destaca la relevancia social de la familia, postulando medidas de protección, y documentos posteriores, en conexión con la Agenda 2030, que destacan el importante papel que corresponde a las familias en la consecución de sus objetivos. Puede verse al respecto: Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas (2016) o UNICEF (2016).

14. Gifreu (2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

operativas que limitan ostensiblemente la capacidad de prestación de servicios básicos y que no favorecen la resiliencia municipal, antes al contrario. Mucho podrán proclamarse los objetivos de la Agenda 2030, pero si nos situamos en el plano local, su efectiva realización depende en buena medida de que se disponga de unas unidades y administraciones locales con las capacidades que el entorno económico y tecnológico requiere.

7. La Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación

En Europa, el horizonte actual de la Agenda 2030, en buena medida el definitivo por lo que resta de década, es el del imponente proceso de recuperación tras la devastadora crisis del COVID-19, todavía muy dañina en el plano sanitario, pero con efectos muy prolongados en lo económico y social, que son frentes de atención prioritarios por la Agenda.

Disponemos ya de algunas referencias y determinaciones relevantes, a escala europea y nacional, sobre la orientación, los objetivos prioritarios y las fórmulas sobre los que ha de articularse esa actividad de recuperación del tejido económico y social.

7.1. El *Fondo de Recuperación Next Generatión EU* y el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*

Un primer paso de extraordinario calado fue sin duda el acuerdo alcanzado el 21 de julio de 2020 en el Consejo de Europa para la creación del *Instrumento Europeo de Recuperación ("Next Generation EU")*[15].

Por su parte, el Gobierno español elaboró en octubre de 2020 un documento relativamente breve[16], a modo de declaración de principios y poco preciso en sus objetivos, que se presenta como "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia". El Plan reconoce expresamente como una de sus fuentes de inspiración a la Agenda 2030. Literalmente afirma: "El Plan no parte de cero. Muy al contrario, se inspira y elabora sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, (…)"[17].

15. El fondo es por valor de 750 000 millones de euros e implicará para España unos 140 000 millones de euros en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-26.
16. Consta de 35 páginas y fue presentado el 7 de octubre de 2020.
17. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 11.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El Plan se estructura en torno a cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial.

Sobre esa estructura transversal, el Plan establece lo que son sus principales objetivos, que presenta como "Diez políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo". La primera es la que se denomina "Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación", que es, desde luego, la que más nos interesa por la perspectiva local que aquí adoptamos.

Lo que posiblemente sea lo más destacable del Plan con relación a esta primera política de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo es la atención prioritaria que presta al proceso de despoblación con la resuelta intención de corregirlo. No se contempla pasivamente, como un fenómeno ineluctable, la concentración de la población en las ciudades, que como nos consta se está produciendo de manera muy acelerada en muchas regiones del planeta. No. Ese proceso y la correlativa despoblación de las zonas rurales, por así llamarlas, se valoran muy negativamente en el Plan, exactamente en la misma línea en que lo hacía la Memoria sobre la Agenda 2030 de la que se da cuenta en la primera parte de este capítulo. Hay en consecuencia un claro propósito de limitar y contrarrestar esas dinámicas centrípetas.

Se afirma así en el "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" lo siguiente: "Una parte del territorio nacional presenta un saldo demográfico negativo muy significativo en la última década, que acaba en carencias que afectan a su desarrollo económico y social, tales como la falta de servicios básicos en educación, sanidad, cultura, y servicios sociales; una red de comunicaciones físicas y digitales desigual; insuficientes servicios de transporte, problemas de exclusión financiera, y riesgo de desabastecimiento de bienes básicos, que agravan el proceso de despoblación e intensifican el envejecimiento de su población"[18].

Insistiendo sobre ello, el Plan apunta resueltamente a una nueva herramienta que ha mostrado su operatividad durante la pandemia y engarza muy directamente con uno de los grandes ejes transversales: la de la digitalización, la transición digital. Se afirma en esa línea lo siguiente: "España tiene una población muy concentrada en las ciudades y en algunos

18. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 27.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

municipios medianos y grandes, y también amplias diferencias geográficas en oportunidades laborales. Con el fin de impulsar la cohesión territorial, es preciso aprovechar que el impulso a la digitalización y el teletrabajo se traduzca en un mayor grado de integración de los mercados, que permitan limitar las dinámicas centrípetas de las últimas décadas"[19].

7.2. 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

La recuperación, orientada hacia los objetivos del Plan que se acaba de relacionar y la aplicación de los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación ("Next Generation EU"), es el objeto del "Real Decreto-ley 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"[20]. Se trata de una norma muy importante por cuanto establece fórmulas y medidas operativas que innovan y modifican el ordenamiento jurídico y los instrumentos que desde él pueden utilizarse.

Si mantenemos la perspectiva de análisis de este trabajo, que es la acción de las entidades locales en la Agenda 2030, lo primero que constatamos es que queda fuera de la órbita de este Decreto-ley. Desaparece en él toda referencia a la Agenda 2030 (que todavía se mantenía testimonialmente, como acabamos de comprobar, en el Plan de Recuperación) y no hay previsión alguna que otorgue competencias o protagonismo a las entidades locales. Solo se contenía una afirmación genérica en el preámbulo del proyecto de decreto-ley que se hizo circular: "en este proceso de gobernanza participarán también las entidades locales", que en el texto definitivo y vigente del Decreto-ley se concreta, como veremos, en el art. 19.2, con una participación de representantes de las administraciones locales designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, participación que es en la Conferencia Sectorial del Plan si este órgano (en el que están representadas todas las comunidades autónomas) decide convocar a esos representantes de la Administración local.

A esta marginación de las administraciones locales se le pueden encontrar dos explicaciones, que no justificaciones. La primera se advierte en la propia

19. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 26.
20. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre y con entrada en vigor el 1 de enero del 2021.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

naturaleza de la norma: un decreto-ley, que se centra en la Administración del Estado. Aunque en su rótulo afirma que uno de sus objetivos es la "modernización de la Administración Pública", lo cierto es que únicamente contiene medidas que afectan a la Administración del Estado. Tal como se cuestionaba anteriormente, la falta de respuesta del legislador parlamentario a la crisis del COVID-19 ha impedido un tratamiento legislativo que ajuste la posición y las competencias de otras administraciones públicas, las locales señaladamente.

La segunda explicación se encuentra en que la dirección de los proyectos de recuperación, así como la asignación de los fondos europeos Next Generation, vienen a encomendarse a la Administración del Estado, bajo la muy directa dirección del Gobierno, y a las administraciones autonómicas. Es algo que queda muy claro ya en el mismo preámbulo del Decreto-ley, cuando afirma en su apartado VI que "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".

7.3. La participación de los entes locales

Administración del Estado, en primer término, y administraciones de las comunidades autónomas, serán, pues, los poderes públicos en una materia tan crucial como la selección y la dirección de proyectos de recuperación y asignación de fondos procedentes del programa Next Generation EU. Así lo ponen de manifiesto la configuración y las funciones de un órgano que se crea por el Decreto-ley 36/2020: la "Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", que es el órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan. Las entidades locales quedan, así, al margen de la selección y dirección de proyectos, de la toma de decisiones sobre el reparto de fondos, en definitiva. Su posible participación, no decisoria en cualquier caso, es por voluntad e invitación de este órgano: "La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia podrá convocar a sus reuniones a los representantes de la Administración

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación"[21].

Aunque los entes locales queden en lo fundamental excluidos de estas importantes funciones, pueden recomponer su posición si la articulan en torno a las raíces que los conectan con la sociedad civil. El municipio en efecto se conformó inicialmente como una célula de articulación social y adquiere luego –ya muy tarde, en el siglo XX- la condición de Administración pública con importantes competencias sobre todo en un modelo de Estado, el Estado social, que amplió considerablemente el aparato administrativo. Pero el municipio sigue manteniendo ese carácter originario como parte de la sociedad civil y desde él, al igual que otros agentes sociales, puede adquirir un destacado protagonismo en el proceso de recuperación, orientándola también hacia los objetivos de la Agenda 2030. Podemos comprobarlo bien con relación al más importante y novedoso instrumento para la recuperación que se diseña en el Real Decreto-ley 36/2020: los PERTE.

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) son "proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española" (art. 8.1). La declaración de un proyecto como PERTE "se realizará por acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta del titular o de los titulares del departamento o departamentos competentes por razón de la materia" (art. 8.2).

La regulación del Decreto-ley no es muy detallada y prolija con relación a estos proyectos. Lo más desarrollado es la regulación del Registro estatal de entidades interesadas en ellos. Es muy significativo a nuestros efectos que en él podrán inscribirse todas las entidades vinculadas al desarrollo de un PERTE "independientemente de su naturaleza pública o privada".

Podrían por tanto inscribirse en este Registro las entidades locales y participar en el diseño y ejecución de estos proyectos. Pero no debe olvidarse que se trata de proyectos con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, algo que está fuera de las capacidades de los pequeños municipios. Solo los municipios de mayor volumen podrían plantearse este tipo de proyectos y de hecho alguno de ellos ya ha manifestado su intención en tal sentido. Pero desde luego las entidades

21. Art. 19.2 Decreto-ley 36/2020.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

locales que por sí solas carecieran de estas capacidades podrían articular fórmulas de colaboración y asociación entre ellas. También podrían promoverlos entidades locales supramunicipales como las diputaciones provinciales. Se insinúa claramente en el Decreto-ley la idoneidad de estas fórmulas que podrían integrar a administraciones de diferentes niveles y también agentes privados. En ese sentido es muy elocuente el Decreto-ley al dedicar su Capítulo VII a los "Instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española". Hay dos que destacan a nuestros efectos por poder integrarse en ellos las administraciones locales.

Uno es el que ofrece el artículo 67 del Decreto-ley 36/2020: agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas para actividades vinculadas con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Que prevé puedan ser beneficiarias las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Otro, previsto en el artículo 68, es la creación de consorcios de acuerdo con un régimen que flexibiliza las exigencias que con carácter general establece la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como se ha destacado, no hay en el Decreto-ley la menor referencia a la Agenda 2030 y sus objetivos. Pero ello en modo alguno impide que ciertos PERTE puedan orientarse hacia ellos, siempre que estén alineados y presenten una clara convergencia con las finalidades que el Decreto-ley marca para estos: "proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española"[22] (art. 8.1).

8. Bibliografía

Álvarez García, V. (dir.). (2020). *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*. Madrid: Iustel.

Arana García, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10.

Arroyo, E., Martínez, Y., Rodríguez Font, M. y Tarrés, M. (2021). *Servicios en plataforma. Estrategias regulatorias*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

22. Art. 8.1 Decreto-ley 36/2020.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Brown, K. y Westaway, E. (2011). Agency, Capacity and Resilience to Environmental Change: Lessons from Human Development, Well-Being, and Disasters. *Annual Review of Environment and Resources*, 36.

Darnaculleta Gardella, M., Esteve Pardo, J. e Ibler, M. (dirs.). (2019). *Retos del Estado garante en el sector de la energía*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas (División Política Social y Desarrollo). (13/05/2016). *Políticas familiares y Agenda 2030 de desarrollo sostenible*.

Esteve Pardo, J. (2021). *Principios de Derecho regulatorio*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

Gifreu Font, J. (2018). Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.

– (2020). La vivienda, termómetro de cohesión social. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 48.

Gobierno de España. (2020). *Informe de progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España. Reconstruir lo común* (14.VII.2020).

Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4.

Moltó, J. M. y Ponce, J. (coords.). (2017). *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*. Pamplona: Aranzadi.

Ponce, J. y Sibina, D. (coords.). (2008). *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

Rodríguez Font, M. (2016). La regulación del alojamiento colaborativo en Cataluña: análisis de las propuestas de la Autoridad Catalana de la Competencia. *Revista Catalana de Dret Públic*, 53.

UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi.

UNICEF. (2016). *Key Findings on Families, Family Policy and the Sustainable Development Goals*.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4