QDL57

ESTUDIOS

I. Sección monográfica. Protección del medio ambiente y cambio climático

La protección ambiental en la recuperación y la resiliencia postpandemia, una tarea más en la Agenda 2030[1]

Isabel Hernández San Juan
Profesora ayudante doctora.
Universidad Carlos III de Madrid

1. **Introducción**
2. **Agendas, estrategias, planes y mecanismos**
3. **Dos ODS centrales: el 11 y el 13: ciudades y comunidades sostenibles y acción por el clima**
4. **El contexto de la recuperación económica post-COVID o de la gestión de los fondos NextGenerationEU en línea con el desarrollo sostenible local**
5. **A modo de conclusión**
6. **Bibliografía**

Resumen

En este monográfico de la Revista sobre la transición ecológica y el cambio climático y su impacto sobre la actividad de las entidades locales, cobra sentido de manera clara el análisis de la conexión existente entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 que los contiene, junto a los fondos europeos de la recuperación o NextGenerationEU, puesto que propugnan la transición ecológica además de la digital, pero siempre en clave de desarrollo sostenible, del desarrollo sostenible de esa Agenda adoptada a través de una resolución de Naciones Unidas hace ya seis años.

Artículo recibido el 09/11/2021; aceptado el 07/01/2022.
1. Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través de la línea de "Excelencia del Profesorado Universitario" del Convenio Plurianual con la UC3M (EPUC3MXX), en el marco del V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).

Palabras clave: *fondos Next Generation; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

Environmental protection and the recovery and resilience in the post pandemic era: one more task in the 2030 Agenda

Abstract

In this QDL's special issue on the ecological transition and climate change and its impact on the activity of local entities, it is relevant to refer to the connection between the Sustainable Development Goals (SDG) and the 2030 Agenda that contains them, on the one hand, and the European recovery funds or Next Generation EU, on the other. This is the case because the Next Generation EU also pursues to bolster ecological and digital transitions but always in accordance with the concept of sustainable development agreed in that UN Agenda launched six years ago.

Keywords: Next Generation EU; 2030 Agenda for Sustainable Development; Sustainable Development Goals (SDG).

1
Introducción

¿Por qué España tiene que cumplir la Agenda 2030? ¿Por qué existe un Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y, sin embargo, son los entes locales las Administraciones públicas territoriales idóneas para el cumplimiento de esa Agenda? La pregunta es pertinente, pues no se trata de ninguna fuente jurídica; por el contrario, es una hoja de ruta con unos objetivos a cumplir en un plazo concreto, aprobada en el seno de una organización internacional, donde cada objetivo traza unas metas distintas, pero al tiempo interrelacionadas de manera muy profunda, y tan numerosas que alcanzan el número de 169.

La Agenda 2030 aprobó una serie de objetivos globales para eliminar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos bajo el nombre de ODS, dando continuidad y mejorando los compromisos del año 2000 de los Objetivos del Milenio. La proclamación de estos Objetivos pretende ser real a través de una estrategia coherente y efectiva de impregnación de los mismos en las políticas de los agentes públicos y en la actividad general de empresas y organizaciones sociales, cubriendo los tres pilares fundamentales de la sostenibilidad: social, económico y ambiental.

La efectiva implantación de tales objetivos constituye un fin de justicia social y de legitimación que explica el interés por su incorporación a los discursos estratégicos de los poderes públicos, empresas y agentes sociales. Sin embargo, el control de su cumplimiento requiere no solo de la comprensión del alcance del reto de la sostenibilidad, sino también, y particularmente, de la utilización de una serie de instrumentos de identificación, formulación, programación (*policy*), cumplimiento (*compliance*) y gestión de conflictos (composición, mediación, arbitraje o litigación), verificación y control (*accountability*, auditoría) de objetivos, así como de su realización.

Resumidamente, el último gran paso en relación con esta acción puede sintetizarse en 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 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". España se dotó, en 2007, de una Estrategia de Desarrollo Sostenible. Años después, ante nuevos desafíos, en un mundo diferente, tras la Cumbre de Río+20 y la adopción de la Agenda 2030, debería renovarse con una visión a más largo plazo de las transformaciones dirigidas a alcanzar los ODS, en nuestro país y en el resto del mundo[2]. Y se aprueba el Plan de Acción como documento programático, un Plan de transición, entre el arranque urgente e impostergable de la implementación de la Agenda y la formulación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible a largo plazo. Un Plan de transición, también, entre un Gobierno saliente que inició y desarrolló su planteamiento y un Gobierno entrante que pone en el centro de su acción de gobierno los ODS y el desarrollo sostenible. El Plan de Acción impulsará de forma inmediata nuevas políticas, medidas, gobernanza y métodos de trabajo, y conducirá, como uno de sus principa-

2. *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. En este documento se relata brevemente el paso político dado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión del 28 de septiembre de 2017, que acordó la constitución del Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, con el doble objetivo de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda y de preparar los exámenes de España ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. En su sesión inaugural, el 23 de octubre de ese año, se acordó la preparación inmediata del Examen Nacional Voluntario de España para julio de 2018. Disponible en: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Plan_de_Accion_para_la_Implementacion_de_la_Agenda_2030.pdf

les resultados, a la adopción de una Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030, que represente un proyecto de país compartido ampliamente y desde una visión de Estado. Una estrategia cuya elaboración, deliberación y negociación debe arrancar de forma inmediata y que debe abordarse, necesariamente, de forma reflexiva y sosegada.

2
Agendas, estrategias, planes y mecanismos

Sin embargo, la Agenda 2030 no es el único documento que posee estos rasgos políticos y estratégicos, sino que coexiste con la Agenda Urbana y con la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030[3], o con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, que constituye el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada frente a los efectos del cambio climático en España[4]. O, como se verá más adelante, las medidas de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

La Agenda Urbana Española es el documento estratégico que recoge la visión más actual de las ciudades y de los espacios urbanos, de acuerdo con los criterios de la Agenda 2030. La evidencia sugiere que los objetivos de desarrollo internacional, como los relacionados con la salud pública, pueden acelerar el progreso hacia objetivos de desarrollo complejos, pero alcanzar los ODS requerirá profundos cambios estructurales en todos los sectores de la sociedad. Esto plantea la cuestión crítica de cómo se pueden organizar las estrategias para lograr los 17 ODS. Es un hecho que los resultados de los ODS, incluidos los objetivos del Acuerdo de París, son interdependientes con un acoplamiento complejo entre los sistemas humanos, técnicos y naturales. Sin embargo, los estudios disponibles no enfatizan cómo debe organizarse la implementación de los ODS. Para ayudar a llenar estos vacíos, Sachs describe un enfoque de política sistémica que los Gobiernos deben llevar a cabo diseñando estrategias con intervenciones

3. Disponible en: https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/estrategia-espan%CC%83ola-de-movilidad-sostenible-eems

4. Tiene como principal objetivo evitar o reducir los daños presentes y futuros derivados del cambio climático y construir una economía y una sociedad más resilientes. El PNACC define objetivos, criterios, ámbitos de trabajo y líneas de acción para fomentar la adaptación y la resiliencia frente al cambio del clima. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx

clave. Así, propone seis transformaciones para organizar las intervenciones de los ODS. Cada transformación involucra a un subconjunto diferente de empresas y sociedad civil, facilitando la resolución de problemas, la comunicación clara y la movilización de las partes interesadas. El desacoplamiento más importante es la descarbonización, es decir, la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero a cero a mediados de siglo. Los países también deben hacer que los sistemas de materiales sean sostenibles y disociar la liberación neta de nitrógeno, fósforo, productos químicos, plásticos, partículas y otros contaminantes del bienestar humano. Del mismo modo, el uso de agua dulce, tierra y recursos no renovables necesita ser desconectado del progreso social y económico. Los enfoques del ciclo de vida de los vehículos eléctricos y otras tecnologías energéticas clave son fundamentales para reducir la intensidad de los recursos de la Transformación 3 para descarbonizar la energía y hacer que la industria sea sostenible. En la agricultura y los sistemas alimentarios (Transformación 4), la circularidad se aplica ampliamente, particularmente para el manejo del ganado y la pérdida y desperdicio de alimentos. Las ciudades también deben adoptar principios de circularidad en el diseño y la gestión de los flujos de recursos. La revolución digital (Transformación 6) es un importante habilitador de circularidad y desacoplamiento[5].

La relación entre los objetivos estratégicos y su vinculación con otras iniciativas y proyectos, por entender que pueden ser de utilidad para articular la coherencia de políticas, así como para hacerlas más eficientes y eficaces, es clara respecto a los Objetivos Estratégicos de la Agenda Urbana Española con los ODS y las metas de la Agenda 2030 y otros proyectos internacionales. Por ejemplo, en la gestión sostenible de los recursos y en el apoyo a la economía circular, el fin de la Agenda Urbana Española de fomento del ciclo de los materiales se alinea perfectamente con la meta 12.2 del ODS 12: el uso eficiente de los recursos naturales; o la reducción de los residuos y el reciclaje de la Agenda Urbana Española corre en paralelo también con las metas 12.2, 12.4 y 12.5 del ODS 12: el uso eficiente de los recursos naturales; la gestión de desechos y productos químicos; y la prevención, reducción y reciclado y reutilización de desechos[6].

5. En cuanto al principio de circularidad y desacoplamiento, ver Sachs *et al.* (2019).
6. Hernández y Santiago (2019). El trabajo recoge los cuadros en los que se visualizan claramente todas las sinergias, relaciones e interrelaciones (p. 840).

3
Dos ODS centrales: el 11 y el 13: ciudades y comunidades sostenibles y acción por el clima

De los diecisiete ODS, solo seis mencionan a las autoridades locales y subnacionales o regionales como[7] actores destacados en la consecución de algunas metas de esos ODS: se trata de los objetivos 6, 7, 8, 11, 12 y 13.

La movilidad sostenible de las ciudades y en las ciudades, la movilidad de los ciudadanos, pero no solamente, sino también de las mercancías, la movilidad urbana es el conjunto de desplazamientos, en definitiva, tanto de personas como de mercancías, que se producen en una ciudad con el objetivo de recorrer la distancia que separa un lugar de otro. Se suele clasificar la movilidad urbana que utiliza un medio de transporte en transporte público y privado. Los movimientos que se realizan en las ciudades pueden ser no motorizados, como peatonales, mediante bicicleta, patinete, patines, etc., o motorizados en moto, coche, furgoneta, tráiler, autobús, tranvía, metro, etc. En este sentido los dos ODS más relacionados con este aspecto son el 13 y el 11: acción por el clima y las ciudades sostenibles. Comenzando por el primero, el ODS 13, en su meta número 2, incorpora los medios de lucha contra el cambio climático en todos los planes y las estrategias nacionales. La Unión Europea y España desde mayo, con la Ley de cambio climático[8], han hecho una apuesta clara por la descarbonización, optando por una movilidad sostenible segura y conectada que forma parte del componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno. La neutralidad climática pretendida en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 de cambio climático, con la descarbonización en lo referente a la movilidad, estaba ya prevista en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local del año 1985, asignando a los municipios de más de 50 000 habitantes la competencia -según el artículo 26.1 d) LRBRL- del transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Absolutamente relevante es la especial sensibilidad social de los ODS de la Agenda 2030. La movilidad como servicio y como negocio, donde las fórmulas a disposición de los desplazamientos permiten no solo el desplazar-

7. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

8. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y los importantes preceptos 14 y 21. Artículo 14. Promoción de movilidad sin emisiones. Artículo 21. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte.

nos por la ciudad, sino también la accesibilidad de las personas. Movilidad y accesibilidad en línea con la salud y el bienestar de las personas. El propio Acuerdo de París de 2015 persigue este fin de la salud y del bienestar. El ODS 11 tiene el elemento fundamental de la proximidad en conexión con Agenda Urbana en su objetivo estratégico número 5 (favorecer la proximidad y la movilidad sostenible).

4
El contexto de la recuperación económica post-COVID o de la gestión de los fondos NextGenerationEU en línea con el desarrollo sostenible local

A pesar de que el Plan tiene carácter temporal, pues su ejecución se concentrará principalmente entre 2021 y 2026, y aunque dicha condición se omite en el Real Decreto-ley 36/2020, 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 (RDL-PRTR), tiene como ejes transversales la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social, económica y territorial (art. 12.2). Se trata de que las entidades locales se sumen al reto de una sociedad verde mediante proyectos ligados a la Agenda Urbana y Rural, como los de regeneración urbana, el establecimiento de zonas de bajas emisiones, la rehabilitación energética de los edificios, alumbrado público eficiente, el despliegue de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, o la modernización del parque de transporte público con vehículos limpios[9].

Para garantizar la apropiación por parte de los actores pertinentes, es fundamental implicar a todas las autoridades autonómicas y locales y a todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, a lo largo de toda la ejecución de las inversiones y reformas incluidas en el Plan. Garantizar una apropiación más amplia de la ejecución del Plan contribuiría a mejorar su eficacia y el impacto previsible a largo plazo. El Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR) reconoce que las comunidades autónomas y las entidades locales son socios importantes para la aplicación de las reformas y las inversiones. Para la aplicación del Plan, España ha creado una nueva Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para coordinar a las comunidades autónomas, las entidades locales y el Gobierno central. Además, las conferencias sectoriales existentes en

9. Prieto Romero (2021: 503-505).

diversos ámbitos políticos deben apoyar la aplicación de medidas específicas dentro de su ámbito de competencia. El Plan destaca que se consultará a los interlocutores sociales en el diseño final de una serie de medidas pertinentes anunciadas en el Plan, como las reformas del mercado laboral y del sistema de pensiones[10].

En este sentido, Delgado (2021: 10-11), en cuanto al papel de las regiones y las entidades locales en los fondos NextGenerationEU, explica que "recientemente el Comité Europeo de las Regiones señalaba que 'solo una minoría de Estados miembros consulta a sus entes locales y regionales respecto a la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y que un número aún menor tiene en cuenta realmente sus aportaciones'. No cabe duda de que los Gobiernos subcentrales deben jugar un papel destacado en la elaboración de los planes, y no actuar como meros gestores de los mismos". En este sentido, y en un contexto más amplio, sería útil la creación de un Consejo de Política Regional, más allá de los nuevos fondos, ya que conllevan no pocos desafíos, entre los que es central el de la leal coordinación entre los distintos niveles de Gobierno implicados. En un Estado tan descentralizado como España, esta colaboración es más crucial si cabe.

El Comité Europeo de las Regiones reclamó hace un año la atención de la Comisión y de los colegisladores acerca del hecho de que una mayor participación de los entes locales y regionales en el Semestre Europeo, a través de un código de conducta, también se traduciría en una mejor representatividad de las decisiones y en una mayor legitimidad del Semestre, y por consiguiente, y de forma más general, de la gobernanza económica; asimismo, está en el convencimiento de que después de la crisis del coronavirus es necesario, más que nunca, reconsiderar el marco presupuestario europeo para evitar que la inversión y los servicios públicos vuelvan a ser la variable de ajuste de los futuros programas de consolidación presupuestaria. Por ello, entre los indicadores que ofrece para esa nueva gobernanza económica, "insiste en que los Gobiernos nacionales, regionales y locales, así como los ciudadanos, han de estar en condiciones de comprender con claridad las normas que deben aplicarse. Para ello, las normas aplicables tienen que basarse en indicadores directamente verificables y que incorporen una estabilización anticíclica, al margen de las variaciones coyunturales; (…) considera además que la gobernanza económica debe basarse en un equilibrio entre los indicadores

10. *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España*. Bruselas, 16.6.2021. COM(2021) 322 final. 2021/0156 (NLE). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=ES. Artículo 1: Aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

vinculados a la disciplina presupuestaria y otros indicadores no presupuestarios. Estima por ello que, en línea con el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), que incluye indicadores más diversos -entre otros, la tasa de desempleo-, una gobernanza económica reformada debe tener en cuenta la mayor necesidad de inversión y gasto público[11] para acompañar la transición en los sectores clave de la sanidad, la alimentación, el transporte, la renovación térmica de los edificios, la energía y la digitalización, que en parte deberán correr a cargo de los presupuestos nacionales como complemento a la financiación privada y europea. A ello se añaden las presiones sobre el gasto público que supone adaptar la economía al cambio climático en curso o compensar el impacto social del incremento de los impuestos sobre el carbono. (...) considera que podría tener más en cuenta los progresos realizados en pos de la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que abarcan no solo la protección del medioambiente sino también criterios sociales, económicos y de gobernanza"[12].

Como es sobradamente conocido, y Navarro Rodríguez (2018: 97-98) afirma, utilicemos el concepto que utilicemos de medio ambiente, "el papel de los EELL en su protección se torna imprescindible, al ser las Administraciones más cercanas a los ciudadanos. De ahí que la delimitación de sus competencias sea tan importante. (...) es de reseñar el reforzamiento del papel de las provincias en materia de competencias medioambientales, operado por la LRSAL, tanto en las tradicionales funciones de cooperación y asistencia de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes como en su nuevo papel como prestadoras de servicios, especialmente en los municipios de menor población".

Sin embargo, los entes locales intentan no solamente abarcar las competencias legales establecidas y ahora el desafío de la recuperación, sino también solucionar el problema de la despoblación, o el conocido como "reto demográfico". 6780 municipios españoles de los 8131 existentes se localizan en áreas rurales. Abarcan 369 028,3 Km^2, el 73 % de la superficie del país, y en ellos viven 6 217 590 habitantes. Las 130 Medidas frente al Reto Demográfico se alinean con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y sus cuatro ejes prioritarios, para garantizar la incorporación de los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, con perspectiva de género e inclusiva.

11. "Se necesitan 260 000 millones EUR anuales (aproximadamente el 1,7 % del PIB de la UE) según las estimaciones de la Comisión Europea".

12. Dictamen del Comité de las Regiones. Revisión de la gobernanza económica. Ponente: Elio Di Rupo (BE/PSE), ministro-presidente de Valonia. Documento de referencia: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Revisión de la gobernanza económica COM (2020) 55 final: 141.º Pleno, 8-10 de diciembre de 2020.

Las diferentes medidas tienen como objetivo mejorar la cohesión territorial del país, eliminar la brecha urbano/rural e impulsar las actuaciones en las áreas más afectadas por la desigualdad: nuestros pequeños municipios y el conjunto de las áreas rurales. A través de las medidas, se pretende transformar los territorios en espacios de oportunidades de desarrollo social y económico, que aprovechen los recursos locales a través de la generación de actividad económica, el fomento del emprendimiento y el aprovechamiento del talento asociado al entorno, a través de un modelo territorial sostenible que responda a los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad. Se incorpora la perspectiva de género, para abordar las brechas derivadas de la falta de cohesión territorial y la desigualdad hacia las mujeres. Cuenta con 130 actuaciones, ordenadas en 10 ejes de acción orientados hacia un amplio conjunto de objetivos que impulsen la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante: la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas; el impulso de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; o la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno[13].

En relación con estas últimas ideas de los pequeños municipios despoblados se ha indicado como otra vía de mejora el apoyo a los proyectos de pymes y autónomos, así como proyectos locales de pequeños municipios, para evitar la asimetría de oportunidades para presentar proyectos, pues las grandes empresas tienen acceso a consultoras potentes que les permiten plantear proyectos de envergadura transformadores, resilientes y con impacto ecológico[14].

No obstante, habría que tener en cuenta los municipios o ciudades intermedias. Velasco Caballero (2021a) lo remarca. En España, el reto demográfico se está planteando normalmente como la recuperación y el desarrollo de los pueblos pequeños frente a las ciudades. Como la potenciación de los núcleos y áreas rurales frente a los núcleos urbanos. En buena medida, este planteamiento refleja la tradicional opción ruralista de la política agrícola europea y de los fondos estructurales (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, principalmente). Todas estas formas subvencionales europeas están dirigidas directamente –aunque no únicamente- al sostenimiento de las rentas agrarias y a la innovación productiva y sostenible de la economía agropecuaria y forestal. Estos antecedentes ruralistas se han trasladado en buena medida

13. Toda la documentación se puede consultar en el *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico*. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/

14. Linares y Barquero (2021: 316-317).

a las diversas estrategias demográficas coexistentes: europea, española y autonómicas. Se observa con cierta claridad cómo en el centro de las políticas demográficas está la retención de población en los municipios pequeños, en esencia rurales[15].

Por otra parte, pero relacionado con la actividad de la recuperación, es importante destacar que todas las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros no pueden ocasionar un retroceso en el nivel de protección efectivo del medio ambiente. No obstante, la efectividad de este principio DNSH (*Do no significant harm*) queda condicionada a la rigurosidad con la que se efectúe la evaluación de las medidas por los Estados miembros, así como al subsiguiente control que se llevará a cabo por la Comisión, tanto respecto a esta evaluación inicial como al proceso de ejecución de las medidas, y, en especial, a los medios con los que se cuente para hacerlo. Además, conviene precisar que el RMRR no excluye, en ningún caso, la aplicabilidad de la restante normativa ambiental. Y, respecto a las evaluaciones de impacto ambiental, la Comisión Europea anuncia que las considerará como indicios sólidos de que se cumple con el principio DNSH. Pero López Ferro (2021) ha alertado de que el RDL-PRTR incluye, en su artículo 66, especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia, y, además de notables reducciones de los plazos aplicables en la evaluación ambiental que pueden comprometer su calidad y garantías, recoge una excepción a la aplicabilidad de la normativa de evaluación ambiental, respecto a la que debiera realizarse una reflexión pausada. Y, en definitiva, señala que a pesar de la urgencia que reviste la recepción de las ayudas para los Estados miembros, esto no puede significar que se soslaye la normativa protectora del medio ambiente.

El principio DNSH representa un cambio de cultura administrativa en la planificación y definición de reformas e inversiones, que implica la realización de una evaluación de incidencia ambiental de las medidas administrativas, para impedir actuaciones incompatibles, impulsar aquellas de carácter transformador y garantizar, en definitiva, la coherencia de las medidas con objetivos prioritarios de políticas públicas. Los fondos Next Generation introducen un nuevo modo de gestión administrativa basado en la consecución de resultados verificables de transformación social. Esto implica que el Mecanismo "solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de 'no causar un perjuicio significativo'" a concretos objetivos ambientales (art. 5 RMRR).

15. Consultar Velasco Caballero (2021b), donde el profesor Velasco se hace eco de un importante y reciente estudio sobre estos territorios, valiosos como ejes de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

No se financiarán, en consecuencia, proyectos de inversión con cargo al MRR que no superen la evaluación de perjuicios significativos para concretos objetivos ambientales. Así, el Mecanismo financia, por tanto, actividades que "respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental y el principio de 'no causar un perjuicio significativo'" (considerando 23 y artículo 17.3 RMRR)[16].

Ante este cambio cultural acabado de mencionar, se hace complicado atender a peticiones de mayor simplificación administrativa para llevar a cabo los proyectos aprobados para la recuperación postcoronavirus. Gamero Casado (2021: 34-36) ha recordado que en materia de simplificación administrativa en el nivel local, y tras la Directiva de Servicios, se acometió una importante labor de simplificación por parte de las entidades locales en este ámbito, especialmente operativa en relación con las ordenanzas de actividades y servicios, verdadera clave de bóveda de las técnicas de policía administrativa en el ámbito local. Sin embargo, el proceso no resultó tan exitoso y el autor propone, en el contexto actual de la recuperación y resiliencia de los fondos europeos, abundar en las iniciativas que introdujo Bolkenstein, revisar esas ordenanzas y procurar, en la medida de lo posible, afinar las medidas de intervención sobre las actividades privadas para favorecer el arranque de las actividades en el menor plazo y al menor coste posible. Si bien advierte que ello, la simplificación de los procedimientos de los entes locales, depende de la legislación de las comunidades autónomas.

En todo caso, si bien conforme al derecho europeo la gestión del MRR puede ser centralizada, también es posible una gestión sustancialmente territorializada o descentralizada siguiendo el patrón de los fondos estructurales. De hecho, Velasco Caballero (2021a: 39-40) indica que expresamente el artículo 44 RDL-PRTR prevé la ejecución autonómica del PRTR (aunque no precisa su alcance). Algo similar, aunque con mucho menos alcance, se puede predicar de las entidades locales. En este caso, la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE) impide que, al menos en los ámbitos competenciales atribuidos como propios por las leyes generales o sectoriales, se ejecuten proyectos de interés local sin una participación cualificada de los propios Gobiernos locales. Es cierto que –hasta hoy y en términos generales– la jurisprudencia constitucional ha sido poco tuitiva de la autonomía local en relación con actuaciones estatales o autonómicas con claro interés y escala locales. Pero incluso bajo esta jurisprudencia debe ser reconocible un mínimo de participación local en la definición y la ejecución de las actua-

16. Para mayor comprensión y detalle sobre el principio DNSH puede seguirse a Pernas García (2021).

ciones definidas en el PRTR y financiadas con el MRR (o con otros fondos europeos instrumentalizados por el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea –IRUE-) que directamente afecten a intereses predominantemente locales. Sin duda que las exigencias de efectividad en la gestión del MRR pueden excluir la participación directa de los pequeños municipios en la gestión de los fondos europeos, pero no permiten excluir la participación de los grandes municipios y de las entidades locales de segundo nivel (provincias, municipios, islas, territorios históricos, comarcas). O también el interrogante que plantea el mismo autor sobre el régimen jurídico de las actuaciones ejecutivas locales[17]. En especial, si todos estos actos, procedimientos y actuaciones locales se rigen, en alguna medida, por las reglas de agilización contenidas en el RDL-PRTR y en las leyes y los decretos leyes autonómicos para la gestión de los fondos europeos NextGenerationEU[18].

Asimismo, según Salvador Armendáriz (2021: 76), para gestionar la selección y el destino de los fondos europeos: "En el marco de los PERTE se contempla la posibilidad de que exista colaboración público-privada, así como los requisitos para la identificación de los posibles interesados". Son muchas las incógnitas todavía relacionadas con este instrumento: ¿Puede una comunidad autónoma o un ente local ser promotor de un PERTE?

La consecución de los ODS interpela a todos los niveles de Gobierno y los Gobiernos locales no son una excepción, estando llamados a jugar un papel importante en la implementación de la Agenda 2030. Y es evidente que los ODS se están "localizando" cada vez más. Es decir, los ayuntamientos los están tomando como referencia para diagnosticar su situación de partida, alinear sus acciones, planificar estratégicamente, identificar objetivos de políticas y programas, inspirar los presupuestos municipales, sensibilizar a la población, suscribir compromisos nacionales e internacionales o diseñar baterías de indicadores para medir y evaluar situaciones, acciones y procesos. Pero localizar los ODS no significa que los Gobiernos locales tengan la responsabilidad última sobre todos ellos. Por ejemplo, en el sistema español de distribución de competencias los temas de educación o de sanidad son sobre todo responsabilidad de los Gobiernos autonómicos. O piénsese también que, en nuestro país, el presupuesto en manos de los Gobiernos locales se sitúa en torno a un escaso 15 % del presupuesto público total, por lo que es lógico deducir que los Gobiernos locales solo pueden afrontar muchos

17. Bien financiadas con el MRR u otros fondos europeos comprendidos en el IRUE: Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

18. Velasco Caballero (2021a).

de los retos del desarrollo sostenible de forma limitada. Localizar los ODS tampoco significa que las agendas municipales se hayan transformado o se vayan a transformar radicalmente. Los Gobiernos locales no son los únicos responsables de los resultados que arroja cada territorio. Existen condiciones estructurales que colocan a los municipios en mejores o peores situaciones de partida. Si la M-40 atraviesa un término municipal, este hecho coloca al municipio afectado en una situación de seria desventaja en algún ODS, sin que el Gobierno local pueda hacer gran cosa al respecto. De la misma manera que una renta per cápita alta en un municipio supone una ventaja relevante en la carrera hacia la Agenda 2030. Para poder avanzar en los ODS es necesario seguir profundizando y demandar cada vez más y mejores datos que permitan mayor precisión en las mediciones[19].

Gimeno Feliu (2021: 100) entiende que la finalidad de los fondos europeos es transformar el modelo productivo en España, amén de que las Administraciones públicas actúen "con 'inteligencia decisional', pensando también a pequeña escala (...). El desarrollo legal estatal habilita margen de decisión a las comunidades autónomas. Aunar seguridad jurídica, transparencia, buen gobierno y movilización eficaz y eficiente de las inversiones. En un contexto de cogobernanza, las comunidades autónomas deberán ir 'adelantando' su estrategia de futuro". Deben determinarse de forma clara los objetivos que se pretenden fomentar, con la finalidad de dar seguridad jurídica a las propuestas de inversiones que se propongan: entre otros, proyectos que permitan descarbonizar la economía, para cumplir con los objetivos del Tratado de París, para luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, para combatir la contaminación y para promover la economía circular. Además, los proyectos que se presenten deberán estar alineados con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, explicando su directa vinculación con, al menos, uno de ellos. Sin olvidar, claro, que el objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud).

5
A modo de conclusión

Como ha señalado Jiménez Asensio (2021), la Agenda 2030 es una agenda desordenada, y que, aunque con sus proyecciones ambientales, económicas y sociales que la tildan de gobernanza con proyección transversal y le proporcionan una mirada estratégica, tiene mucho ruido y le falta armonía. La

19. Navarro Gómez (2021).

dirección de orquesta "son los liderazgos ejecutivos y las estructuras de gobierno competentes. El reto es ensamblar bien los ODS con los proyectos de inversión y reformas propias de los fondos europeos, también con el resto de políticas. Sin embargo, el documento recientemente publicado sobre el proyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cita tan solo en ocho ocasiones a la Agenda 2030, aunque buena parte de las políticas palanca, componentes y proyectos de inversión estén necesariamente preñados de los ODS".

No obstante, es verdad que el paquete legislativo que regula las finanzas de la UE en el septenio 2021-2027 presenta una complejidad mayor de lo usual en este ámbito técnico. Las exigencias excepcionales de la recuperación frente a la pandemia han ofrecido a las instituciones europeas, versadas en el arte del gobierno de la emergencia, una nueva oportunidad para extraer de las crisis oportunidades para cotas mayores en la integración supranacional. El diseño del plan de recuperación es intrincado, combinando principios generales y modos de gestión hasta ahora utilizados en políticas públicas de contenido diverso e intensidad variable de la competencia de la Unión: el derecho presupuestario, la coordinación de las políticas económicas y la política de cohesión. Constituye, por tanto, una nueva instancia de gobernanza experimental en la UE[20].

Ciertamente la misma Unión Europea afirma que NextGenerationEU es más que un plan de recuperación: es una oportunidad única de salir reforzados de la pandemia, transformar nuestras economías y sociedades, y diseñar una Europa que funcione para todos[21].

Parejo Alfonso (2020: 23-24) subraya la dificultad y la complejidad de la figura del plan y de la actividad de planificación:

> *(...) la más reciente evolución a partir de la segunda mitad del siglo XX ha conducido a la progresiva complejidad e interdependencia de los procesos sociales reales y, por tanto, de las decisiones del poder público, con la tendencia del legislador, consecuentemente, a la remisión, en las normas legales, a "planes" administrativos con el fin de lograr una dirección y control óptimos de los correspondientes procesos reales. La revitalización que del recurso a la planificación es observable actualmente no es en modo alguno ajena al derecho de la Unión Europea. Y ello, aunque tampoco en este ha cuajado un concepto de planificación o programación administrativas como categoría precisa. No es nueva,*

20. Sánchez-Barrueco (2021).
21. Unión Europea (2021): "Contamos con todo lo necesario para conseguirlo: tenemos una visión, tenemos un plan y hemos acordado invertir juntos 806 900 millones de euros".

en efecto, la constatación de la inexistencia en el derecho supranacional de un concepto jurídico de planificación o programación como categoría jurídica. No es ya que los tratados empleen términos tan genéricos como los de orientaciones estratégicas, políticas, medidas o acciones, sino que, cuando utilizan los de plan y programa, lo hacen sin mayor precisión e incluso las recientes directivas que se refieren a planes y programas o prevén su formulación se abstienen de cualquier definición. Ello no ha impedido, no obstante, la influencia en este terreno del derecho de la Unión Europea, que se despliega por una doble vía:

a) La repercusión de la planificación de las instituciones europeas, más allá del propio ámbito institucional, en el ordenamiento y la actuación de los Estados miembros.

b) La tendencia creciente al condicionamiento de la autonomía organizativa y procedimental estatal mediante sea la imposición de deberes de planificación a cumplir en régimen de debate público (sobre todo en materia de medio ambiente), sea la inserción de la evaluación estratégica en la planificación estatal.

En cualquier caso puede decirse, como conclusión, que la planificación y, por tanto, el plan se han convertido en una forma central en la actuación de la Administración pública.

También Velasco Caballero (2021a: 48-49), en relación con el RDL-PRTR y su posible aplicación supletoria a las comunidades autónomas y las entidades locales, ha afirmado y detectado algunos déficits de regulación:

(...) depende de en qué medida se considere que la gestión de los fondos europeos NGEU es una actividad administrativa propiamente singular y especial, y por tanto demandante de una regulación también especial (o, en su defecto, de la aplicación supletoria de las normas especiales que rigen esa actividad para la Administración del Estado). En relación con esto hay que señalar que, en su mayor parte, el Real Decreto-ley 36/2020 no regula inmediatamente la Administración pública, ni el sector público. Regula la gestión administrativa de ciertos fondos europeos (los que menciona en el art. 2). Se puede decir, de forma más descriptiva, que el objeto propio y característico del RDL-PRTR es la recuperación económica post-covid mediante la gestión administrativa de fondos europeos. El RDL-PRTR no tiene por objeto propio ni las subvenciones, ni la intervención del gasto, ni la contratación pública, ni los consorcios. El objeto de regulación es la recuperación económica mediante la gestión administrativa de los fondos europeos. Es una regulación especialmente adaptada a la estrategia, condiciones y reglas temporales de los reglamentos (UE) 2020/2094 y 2021/241. Esto es, el carácter netamente

sectorial, especial, fugaz y coyuntural de los fondos europeos regulados en los reglamentos IRUE y MRR también confiere un sentido coyuntural y especial a la gestión administrativa (nacional) de los fondos europeos. De esta manera, la gestión administrativa de los fondos europeos se presenta como un sector o ámbito de la realidad reconducible a varios títulos competenciales estatales (normalmente básicos ex art. 149.1.18 CE), autonómicos (de desarrollo de las bases estatales, fundamentalmente) o locales (fundamentalmente, en virtud de la potestad de autoorganización del art. 4.1. a) LBRL). A partir de esta identificación de la singular materia regulada en el RDL-PRTR se puede considerar la posibilidad de que en determinados aspectos de la gestión autonómica y local de los fondos europeos pueda haber un verdadero déficit de regulación que llame a la aplicación supletoria de preceptos del RDL-PRTR solo aplicables de forma directa a la Administración del Estado. Esta labor de identificación e integración de lagunas solo puede hacerse de forma muy selectiva y caso por caso.

6
Bibliografía

Delgado, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 50, 5-12. Disponible en: https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2021/03/1-87765-Delgado.pdf

Gamero Casado, E. (2021). Simplificación de los procedimientos locales para la recuperación, transformación y resiliencia. *Revista de estudios locales. Cunal*, Extra 243, 16-39.

Gimeno Feliu, J. M.ª (2021). De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 55, 88-114.

Hernández Partal, S. y Santiago Rodríguez, E. de (2019). Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 202, 835-846.

Jiménez Asensio, R. (2021). Una desordenada Agenda (2030). *La mirada institucional* [blog], 19-04-2021. Disponible en: https://rafaeljimenezasensio.com/2021/04/19/una-desordenada-agenda-2030/

Linares Muñagorri, I. y Barquero Solanes, I. (2021). Balance y vías de mejora en las medidas previstas por el Real Decreto-ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XX, 293-319.

López Ferro, A. (2021). El perjuicio significativo al medio ambiente: la frontera invisible de los planes de recuperación y resiliencia. Disponible en: https://www.terraqui.com/blog/actualidad/perjuicio-significativo-al-medio-ambiente-y-planes-de-recuperacion-y-resiliencia/

Navarro Gómez, C. (2021). Informe "Los municipios de la Comunidad de Madrid y la Agenda 2030. Diagnóstico sobre su grado de aplicación". Solo si medimos podemos mejorar. *IDL-UAM* [blog], 20-10-2021. Disponible en: https://www.idluam.org/blog/informe-los-municipios-de-la-comunidad-de-madrid-y-la-agenda-2030-diagnostico-sobre-su-grado-de-aplicacion-solo-si-medimos-podemos-mejorar/

Navarro Rodríguez, P. (2018). Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 46, 68-103.

Parejo Alfonso, L. (2020). La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 7-40. Disponible en: http://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/25/22

Pernas García, J. (2021). El principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (conocido como "DNSH") y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation. Disponible en: http://www.obcp.es/opiniones/el-principio-de-no-causar-un-perjuicio-significativo-al-medio-ambiente-conocido-como-dnsh

Prieto Romero, C. (2021). Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales. *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2020. El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*, 499-535.

Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M. *et al.* (2019). Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 2, 805–814. Disponible en: https://doi.org/10.1038/s41893-019-0352-9

Salvador Armendáriz, M.ª A. (2021). El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 55, 52-87.

Sánchez-Barrueco, M.ª L. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, 555-599. Disponible en: https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03

Unión Europea (2021). *NextGenerationEU. Haz que sea real*. Disponible en: https://europa.eu/next-generation-eu/index_es#ecl-inpage-34

Velasco Caballero, F. (2021a). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 33–52. Disponible en: https://doi.org/10.24965/reala.i16.10994

— (2021b). ¿Qué son las ciudades intermedias? *IDL-UAM* [blog], 27-10-2021. Disponible en: https://www.idluam.org/blog/que-son-las-ciudades-intermedias/