

# El papel de las diputaciones provinciales ante los fondos *Next Generation EU*

MARIA LURIA ROIG  
*Responsable de la Unidad Next Diba.  
Diputación de Barcelona*

- 1. La participación de los Gobiernos locales en la captación y gestión de fondos *Next Generation EU***
  - 1.1. Arquitectura de gestión y gobernanza multinivel
  - 1.2. Manifestaciones de interés y convocatorias de subvención
  - 1.3. El rol de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional
- 2. Las diputaciones provinciales como agentes facilitadores y de oportunidad**
  - 2.1. Competencias de las diputaciones provinciales y fondos *Next Generation EU*
  - 2.2. Oportunidades para los Gobiernos locales intermedios
  - 2.3. Los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en las diputaciones provinciales: evidencias de una encuesta
- 3. Lecciones aprendidas y oportunidades**
- 4. Bibliografía**

## Resumen

Los fondos *Next Generation EU* han brindado una oportunidad única para el desarrollo local en España. Este estudio analiza cuál ha sido el papel de los entes locales y, en particular, de las diputaciones provinciales en la captación y gestión de estos fondos desde la aprobación del Plan de Recuperación. Se examinan la arquitectura de gestión y la gobernanza multinivel prevista, los mecanismos de participación impulsados en la práctica, así como los principales ámbitos de inversión y su alineamiento con las competencias de este nivel de gobierno. Para ello, el estudio también se apoya en los resultados de una encuesta realizada al conjunto de diputaciones provinciales. Su rol como agentes facilitadores para contribuir a la captación de recursos en sus territorios de referencia es palpable. Sin embargo, se ha perdido la oportunidad de impulsar a las diputaciones provinciales

*Artículo recibido el 14/09/2024; aceptado el 01/10/2024.*

como gestoras directas de proyectos de ámbito supramunicipal. Ello nos invita a tener en cuenta las lecciones aprendidas de cara al diseño de una futura arquitectura de fondos europeos que otorgue a las diputaciones provinciales un mayor protagonismo en la coordinación, el diseño y la gestión de este tipo de ayudas.

Palabras clave: *Next Generation EU; Gobiernos locales; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; diputaciones provinciales; fondos europeos.*

## ***The role of intermediate local governments in the NextGeneration EU funds***

### **Abstract**

*The NextGenerationEU funds present a unique opportunity for fostering local development in Spain. This article explores the involvement of local entities, particularly provincial councils, in acquiring and managing these funds following the approval of the Recovery Plan. It examines the multi-level governance structure, participation mechanisms, key investment areas, and how these align with the responsibilities of intermediate local governments. Additionally, the article draws on data from an original survey conducted among intermediate local governments, highlighting their significant role in facilitating resource allocation for their territories. Despite this, the potential to position intermediate local governments as direct managers of supra-municipal projects has been overlooked. This emphasizes the need to learn from these experiences and design a future framework for European funds that grants intermediate local governments a more prominent role in coordinating, designing, and managing such resources.*

Keywords: *NextGenerationEU; intermediate local governments; Recovery, Transformation and Resilience Plan; European funds.*

### **1**

## **La participación de los Gobiernos locales en la captación y gestión de fondos *Next Generation EU***

El instrumento *Next Generation EU* (en adelante NGEU) nace en un contexto excepcional: la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 en 2020.

Ante la grave situación económica y social que afrontaba la Unión Europea (en adelante UE) era necesario impulsar un plan de recuperación extraordinario a la altura del desafío.

Así, el NGEU ha resultado ser el mayor paquete de estímulo económico de la historia de la UE, el cual fue aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2020. Se concibió como un plan de recuperación integral, con un presupuesto total de 750 000 millones de euros, centrado en apoyar a los Estados miembros en aquellas inversiones y reformas necesarias para lograr una recuperación sostenible y resiliente. Sus pilares fundamentales fueron dos: por un lado, reparar el daño económico y social causado por la pandemia, lo cual implicaba proporcionar apoyo inmediato a las empresas y a los trabajadores más afectados por la crisis, así como invertir en atención sanitaria y otros servicios esenciales; y, por otro lado, preparar a las economías europeas para el futuro a través del impulso de la transición ecológica y digital, reforzando la competitividad y la resiliencia de la UE a largo plazo.

Para alcanzar dicha recuperación, los fondos NGEU se basaron en una combinación de varios instrumentos, entre los cuales destacan:

- a) El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR): este mecanismo central es el que proporciona las principales subvenciones y préstamos a los Estados miembros para financiar reformas e inversiones.
- b) El Instrumento de Ayuda a la Recuperación y la Resiliencia (REACT-EU): este paquete complementario adicional brindó apoyo inmediato en 2021 y 2022 para abordar las consecuencias más urgentes de la crisis, especialmente en el ámbito sanitario y educativo.
- c) Otros programas de la UE existentes, como la política agrícola común y los fondos estructurales.

La distribución de los fondos NGEU entre los Estados miembros se basó en un método que consideró varios factores, entre ellos el impacto económico de la pandemia en términos de contracción del PIB y el desempleo, la capacidad de absorción según la calidad de la Administración pública de cada Estado miembro y su experiencia en la gestión de fondos, así como en base al compromiso de los países con las reformas e inversiones a impulsar.

De acuerdo con estos criterios, además de otros indicadores de tipo socioeconómico, España junto con Italia fueron los principales beneficiarios. Concretamente, la asignación total prevista para España fue de 163 000 millones de euros, de los cuales 140 000 millones de euros corresponden al MRR, 12 000 millones de euros al instrumento del REACT-EU, y 36 700 millones de euros a los fondos estructurales para el marco financiero 2021-2027.

A pesar de la existencia de este conjunto de instrumentos de financiación principales, el presente capítulo se centra en analizar cuál ha sido el rol que han tenido los Gobiernos locales, y concretamente las diputaciones provinciales españolas, en las distintas fases de desarrollo del MRR.

## 1.1 Arquitectura de gestión y gobernanza multinivel

Para que un Estado miembro recibiera la contribución financiera de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del MRR<sup>1</sup> tenía que presentar a la Comisión un plan de recuperación y resiliencia nacional, que incluyera aquellas reformas e inversiones alineadas con los retos y prioridades de cada país y compartidas en el marco del Semestre Europeo, a la vez que con las principales prioridades europeas, especialmente en el ámbito de la Transición justa y de los programas operativos dentro de los fondos de la Unión<sup>2</sup>.

Asimismo, a pesar del enfoque eminente de país, el Reglamento del MRR establece en su considerando 34 la necesidad de consultar y de contar con la participación de las autoridades regionales y locales a lo largo de todo el proceso de conformidad con el marco jurídico nacional de aplicación. Se trata de una referencia aislada a pesar de que, durante la elaboración del Reglamento del MRR, el Comité Europeo de las Regiones propuso numerosas enmiendas orientadas a incluir a los entes regionales y locales en el proceso de diseño de prioridades y de monitorización de los fondos. Apelaba a los principios de asociación y subsidiariedad, así como al impacto directo de las reformas e inversiones previstas en las competencias definidas a nivel nacional para estos entes<sup>3</sup>.

Con el fin de poder acometer la elaboración y posterior ejecución del plan de recuperación y resiliencia español, el 31 de diciembre de 2020 se publicó en el BOE 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* (en adelante PRTR). Es en el Capítulo II del Título III de dicha disposición normativa donde se prevén varias estructuras de gobernanza, articuladas principalmente a través de órganos de la Administración General del Estado. Más allá de las encargadas de la dirección, del segui-

---

1. Véase el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

2. Véase art. 17, *op. cit.*

3. Díez Sastre (2021).

miento y del control del PRTR, la única estructura que de forma indirecta permite canalizar los intereses del mundo local es la Conferencia Sectorial del PRTR. Dicha estructura se crea como órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas para encauzar adecuadamente la participación de estas en la implementación de los proyectos del PRTR. La participación de las entidades locales queda relegada a un segundo plano, pues únicamente se prevé la posibilidad de convocar a sus reuniones a los representantes de la Administración local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.

En este sentido, en sesión constitutiva de 21 de enero de 2021<sup>4</sup>, la Conferencia Sectorial del PRTR acordó incluir a un representante de la FEMP, a su presidente, con voz y voto. Dicha conferencia se ha convocado dos veces más, el 19 de abril de 2021<sup>5</sup> y el 2 de agosto de 2021<sup>6</sup>; un período en el que el PRTR ya estaba definido y durante el cual fue aprobado por las instancias europeas correspondientes, pero todavía no se había empezado a implementar. Así pues, a nivel formal los Gobiernos locales quedaron al margen de las nuevas estructuras creadas. Su única participación, circunscrita a la Conferencia Sectorial del PRTR, fue marginal debido a la escasa frecuencia de las reuniones y a la falta de una representación directa con capacidad de influencia evidente.

A este respecto, varios autores coinciden en señalar la escasa participación de los Gobiernos locales durante el proceso de formulación del PRTR, a pesar de la centralidad que ocupaban en ámbitos de inversión clave, como la Agenda Urbana Española, la movilidad sostenible, la vivienda, o las infraestructuras y los servicios básicos, por poner algunos ejemplos<sup>7</sup>.

Cierto es que, además de las estructuras previstas por el Real Decreto-ley 36/2020, el Estado asigna parte de los recursos del PRTR a las comunidades autónomas y a las entidades locales mediante la distribución aprobada en las diferentes conferencias sectoriales, las cuales son en la práctica el principal eje de participación territorial. En estas es también la FEMP quien acude en representación del sector público local. Sin embargo, la cuestión es si el funcionamiento interno de dichas conferencias está realmente salvaguardando las competencias autonómicas y locales, y si estas tienen la capacidad de negociar en igualdad de condiciones, cuando en muchos casos dependen del voto favorable del Estado para la adopción de acuerdos<sup>8</sup>.

4. Ministerio de Hacienda (2021a).

5. Ministerio de Hacienda (2021b).

6. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021).

7. Colás Tenas (2021: 43); Galán Galán (2021: 105); Fernández de Losada (2023: 21).

8. Díez Sastre (2021).

Así las cosas, el 27 de abril de 2021 el Consejo de Ministros de España aprobó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, también conocido como “Plan España Puede”, el cual fue aprobado el 16 de junio por la Comisión Europea y pocos días después por el Consejo Europeo. Una vez aprobado, y a pesar de la escasa participación del mundo local en la fase de diseño, el Plan fue visto como una oportunidad única para impulsar proyectos transformadores de ámbito local que permitieran modernizar sus servicios, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y abordar los desafíos de la transición ecológica, la cohesión social y la transformación digital. Los fondos europeos asociados al PRTR se consideraron un catalizador para acelerar la implementación de iniciativas que, de otra manera, habrían sido difíciles de llevar a cabo o se hubieran dilatado en el tiempo. Las inversiones previstas eran realmente favorables para los Gobiernos locales.

En este contexto, surgieron varias iniciativas orientadas a reencauzar la ausencia del mundo local en el desarrollo del PRTR hasta entonces. Se trataba de acciones en las que, de forma paralela a las estructuras formales, los Gobiernos locales se autoorganizaron para reivindicar un mayor protagonismo en esta fase de ejecución del PRTR. La ausencia de un marco de gobernanza real y efectivo en la fase previa de preparación del Plan precipitó este tipo de iniciativas.

Con un enfoque más integral, a mediados de 2020 surgió el movimiento #DipuPower<sup>9</sup>. Este movimiento, impulsado por personal de múltiples diputaciones, cabildos y consejos insulares, busca visibilizar y potenciar el papel de estas instituciones. Organizados en grupos de trabajo, como el dedicado a los fondos NGEU, comparten experiencias y buscan soluciones conjuntas para fortalecer la acción de estos Gobiernos locales.

Asimismo, en el ámbito concreto de los fondos NGEU, cabe destacar el Manifiesto de posicionamiento de los Gobiernos locales intermedios en el despliegue de los fondos *Next Generation EU*, liderado por la Diputación de Barcelona, y firmado por las asociaciones nacionales de Gobiernos locales intermedios de Europa miembros de la Confederación Europea de Autoridades Locales Intermedias (CEPLI), en junio de 2021. Dicha iniciativa pretendía visibilizar la importancia de las entidades supramunicipales a la hora de absorber y desplegar los fondos, reclamando una dotación de recursos suficiente para llevar a cabo las transformaciones necesarias a nivel local, así como mecanismos efectivos y permanentes de diálogo para poder incidir en la planificación, la ejecución y el seguimiento de los respectivos planes de recuperación. Dicho manifiesto se envió a varias instancias europeas, en-

---

9. Para más información consulte la página web: <https://www.dipupower.org/>.

tre las cuales cabe destacar la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, o la Representación Permanente de España ante la UE.

Por otro lado, en marzo de 2021, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) aprobó por unanimidad la “Declaración institucional de la FEMP sobre la participación de los Gobiernos locales en la reconstrucción económica de España”, la cual reclamaba una distribución de los fondos suficiente y garantizada para el conjunto de Administraciones locales españolas. En este sentido, fueron varias las asociaciones de entidades locales españolas que expresaron su apoyo a dicha declaración.

Finalmente, mucho más reciente ha sido la firma del convenio marco entre las cuatro diputaciones catalanas y la Generalitat de Cataluña, en julio de 2024, para mejorar la gestión de los fondos NGEU en el ámbito local. El acuerdo busca optimizar la absorción de estos fondos a través de un espacio de intercambio de información y análisis. Las diputaciones analizarán las dificultades y propondrán mejoras, mientras que la Generalitat proporcionará datos y apoyo técnico. Aunque llega tarde, esta iniciativa, si resulta exitosa, podría sentar un precedente para futuras colaboraciones intergubernamentales en el ámbito de los fondos europeos.

## 1.2

### Manifestaciones de interés y convocatorias de subvención

El considerando 34 del Reglamento del MRR reconoce la importancia de las autoridades regionales y locales como socios relevantes. A este respecto, a pesar de la escasa participación de los Gobiernos locales en la fase de diseño del PRTR, su protagonismo en el despliegue de este ha ido en aumento de forma progresiva. En una primera fase, mediante las manifestaciones de interés (MDI) y otras consultas públicas, estos han influido en el contenido de algunas de las convocatorias de subvención que se iban a publicar posteriormente, aunque han sido pocas las ocasiones que han tenido para hacerlo.

Las MDI son un mecanismo de consulta impulsado por los distintos ministerios para recoger posibles ámbitos de actuación con el objetivo de lograr que las inversiones y ayudas del PRTR se adecuen a las necesidades de las empresas, de los actores sociales, de la Administración pública y de la ciudadanía en general. El instrumento de las MDI es una herramienta novedosa en España, aunque frecuentemente utilizada por la Comisión Europea. Cabe destacar que, de las más de 30 MDI impulsadas, 4 de ellas iban especialmente dirigidas a las comunidades autónomas y las entidades locales, puesto que versaban sobre políticas estrechamente vinculadas con

sus competencias: zonas de bajas emisiones y apoyo al transporte público, impulso para la rehabilitación de edificios públicos, programa de rehabilitación para la recuperación económica y social de entornos residenciales, y digitalización de las AP regionales y locales. Para los Gobiernos locales dicho sistema de consulta ha resultado ser, quizá, el más efectivo a la hora de incidir y orientar las bases reguladoras y posteriores convocatorias de subvención hacia aquellos ámbitos con proyectos más avanzados y con una mayor probabilidad de éxito, optimizando así la asignación de recursos y acelerando la materialización de iniciativas concretas.

Además de las MDI, también cabe destacar la consulta pública que lanzó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en junio de 2023 sobre las bases reguladoras de la segunda convocatoria de subvenciones dentro del PERTE de digitalización del ciclo urbano del agua. Las aportaciones formuladas por la Diputación Provincial de Barcelona durante el proceso de consulta fueron mayoritariamente aceptadas y tuvieron su traslación al texto normativo definitivo.

En una segunda fase, se ha demostrado cómo los Gobiernos locales han jugado un papel clave en la absorción de recursos, llegando a captar más del 30 % del total según datos publicados por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en diciembre de 2023<sup>10</sup>. Los principales instrumentos que han tenido a su alcance para lograr dicha absorción han sido mayoritariamente las convocatorias de subvención por concurrencia competitiva, y en menor medida los convenios de colaboración.

Hasta el primer semestre de 2024, se han publicado más de 70 convocatorias de subvención, tanto a nivel estatal como autonómico, de interés para el mundo local. Mas de 8000 Gobiernos locales se han beneficiado de estas subvenciones, entre las cuales cabe destacar las relativas al impulso de planes de acción de la Agenda Urbana Española, la rehabilitación de edificios públicos y, a nivel de barrio, la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, el apoyo a mercados y a la actividad comercial, la transformación digital de la Administración local o la recogida selectiva de residuos.

En este contexto, las entidades locales han accedido a las ayudas a través de convocatorias dirigidas al conjunto de los Gobiernos locales, especialmente a los de primer nivel, sin distinción. Así, han sido unas pocas las convocatorias específicamente destinadas a las grandes ciudades, a los municipios de reto demográfico de forma específica, o según otras especificidades. Ello ha puesto de manifiesto cómo las convocatorias del PRTR

---

10. Vicepresidencia Primera y Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (2023).

han considerado a los Gobiernos locales como un actor único y monolítico, obviando sus particularidades y contextos concretos.

### 1.3

#### El rol de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, constituyen la normativa de aplicación general que regula los procedimientos y la estructura de ejecución del PRTR.

A nivel local, dicha ejecución se realiza mediante los denominados subproyectos, los cuales conllevan la asignación de unos recursos económicos hacia las entidades locales encargadas de llevarlos a cabo. De este modo, serán consideradas entidades ejecutoras del PRTR todas las entidades locales contempladas en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que tengan asignado un subproyecto.

Como se ha detallado en el subapartado anterior, las subvenciones han resultado ser el principal instrumento jurídico a través del cual se transfieren estos recursos, y están condicionadas al cumplimiento de una serie de hitos y objetivos<sup>11</sup>, bajo los criterios y directrices de las entidades decisoras, que son los ministerios<sup>12</sup>.

Las órdenes ministeriales anteriormente citadas atribuyen a los “órganos gestores” a nivel de subproyecto, y encuadrados en la entidad ejecutora correspondiente, la responsabilidad de firma y tramitación de los certificados e informes que acrediten el avance del subproyecto en cuanto a los principios transversales de gestión, entre los cuales se encuentra el cumplimiento de los hitos y objetivos. Y a efectos operativos se asimila al órgano gestor el secreta-

11. Cabe decir que la introducción de hitos y objetivos en la gestión de fondos europeos marca un giro radical hacia una gestión orientada a resultados. Se abandona así un modelo centrado en la justificación *a posteriori* del gasto realizado, hacia otro nuevo que prioriza la consecución de objetivos e hitos medibles dentro de un plazo definido.

12. Dichos hitos y objetivos fueron aprobados en la Decisión de Ejecución del Consejo (CID) el 13 de julio de 2021. Con posterioridad, algunos de los hitos y objetivos han sido modificados con la adenda al PTRT aprobada por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2023.

rio, secretario accidental, funcionario interino o cargo que desempeñe dichas funciones análogas, conforme a lo establecido en el *Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*. Este cargo certifica el resultado del subproyecto mediante la firma de los certificados e informes correspondientes, conforme a la documentación administrativa, contable y de cualquier otra naturaleza facilitada por las concejalías<sup>13</sup>.

Por lo tanto, el procedimiento de gestión y rendición de cuentas relativo al nivel de avance del subproyecto atribuye a la figura de la secretaria un rol protagonista y nuevo con respecto a las funciones que había desempeñado hasta la fecha en el ámbito de la gestión de fondos europeos. Sin embargo, tanto a nivel sustantivo como operativo, la designación de la secretaria como órgano gestor de los subproyectos de la entidad local suscita ciertos interrogantes en cuanto a si resulta adecuado de acuerdo con sus funciones legalmente atribuidas.

A nivel sustantivo, el alcance de los informes y certificados previstos en el esquema de gestión del PRTR excede las funciones previstas en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 128/2018. Asimismo, desde un punto de vista operativo, en la práctica se le ha atribuido un volumen de trámites muy elevado, más allá de la firma de informes. También es responsable de dar de alta a los usuarios de cada subproyecto en CoFFEE (plataforma de gestión de los fondos NGEU) y al responsable del órgano de contratación para cada contrato, así como de la validación de las distintas etapas de avance de un subproyecto (definición, planificación, ejecución y seguimiento del proyecto/subproyecto), entre otros.

De este modo, y ante la inoperancia de este esquema de gestión, varias entidades locales han diseñado sus propias estrategias para poder encauzar el desarrollo de estas tareas. Dichas organizaciones han entendido que las funciones previstas en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, son delegables de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Y que también lo son las funciones que se atribuyen a la secretaria general como órgano gestor en el marco del PRTR, de acuerdo con la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, puesto que no se refieren a ninguna de las competencias indelegables previstas en el artículo 9.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Del mismo modo, cabría tener en cuenta que la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, no es una norma con rango de ley.

---

13. Léase la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por todo ello, el esquema de gestión previsto para el nivel local, cuya supervisión recae esencialmente en la secretaría, es susceptible de ser revisado de cara a los programas de financiación europeos futuros.

## 2

### **Las diputaciones provinciales como agentes facilitadores y de oportunidad**

En el punto anterior se ha explorado cuál ha sido la participación de los Gobiernos locales en el diseño y la implementación del PRTR. Así, se ha observado cómo, en la fase de definición, las entidades locales no estuvieron presentes en las estructuras de gobernanza diseñadas a tal efecto, de modo que poco pudieron influir a la hora de configurar el PRTR.

Sin embargo, a pesar de no haber participado en esta fase inicial, gran parte de las inversiones propuestas hacían referencia a competencias locales. Así, a medida que avanzaba la implementación del Plan, los Gobiernos locales fueron adquiriendo un papel más relevante, primero con la participación en varias MDI y después demostrando una gran capacidad de absorción de recursos provenientes del MRR, a través de las convocatorias de subvención. Sin embargo, este protagonismo no fue igual para todas las entidades locales. Las posibilidades de captación de recursos para Administraciones supramunicipales como las diputaciones provinciales fueron más limitadas.

No obstante, si bien las diputaciones provinciales no han podido acceder directamente a todas las convocatorias de subvenciones dirigidas al mundo local, han desempeñado un papel fundamental en el acompañamiento y asesoramiento a las Administraciones locales de primer nivel, principalmente a los ayuntamientos. De esta manera, aunque no siempre han sido agentes captadores directos, han contribuido de forma clara a optimizar la llegada de estos recursos a los territorios y a garantizar que se inviertan en proyectos para el desarrollo local.

### 2.1

#### **Competencias de las diputaciones provinciales y fondos *Next Generation EU***

Los fines propios y específicos de la provincia, entidad local determinada por la agrupación de municipios cuyo gobierno y administración corresponde a la diputación provincial u otra corporación de carácter representativo, se

establecen en el artículo 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), sin padecer modificaciones desde su redacción originaria. Dichos objetivos son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado.

De este precepto se deduce la posición institucional que corresponde a las diputaciones provinciales como Gobierno local intermedio entre el municipio y las Administraciones estatal y autonómica, orientada a garantizar los servicios municipales. Este fin constituye el núcleo esencial de sus funciones y competencias.

El artículo 36.1 de la LBRL diferencia dos tipos de competencias propias: las que determina el propio precepto y las que con tal carácter atribuyan las leyes del Estado y de las comunidades autónomas a los diferentes sectores de la acción pública. De entre todas ellas, destaca su función de coordinación, y de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos, especialmente a aquellos de menor tamaño o con menos recursos. Se trata de una competencia general que, de hecho, se proyecta sobre cualquier competencia o servicio<sup>14</sup>.

En esta misma línea, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene a corroborar la función más distintiva de las diputaciones provinciales previamente apuntada, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios. Un ejemplo es la reciente Sentencia 124/2023, de 26 de septiembre<sup>15</sup>. A pesar de no estar exenta de polémica<sup>16</sup>, puesto que dicha sentencia concluye que la mayoría de los preceptos impugnados de la Ley 5/2021 son constitucionales<sup>17</sup>, reafirma que las diputaciones provinciales tienen un papel crucial en la asistencia y cooperación con los municipios, lo que es esencial para el funcionamiento eficiente de las entidades locales.

Ello las convierte en actores clave a la hora de facilitar la absorción y gestión de los fondos procedentes del MRR en el ámbito local y, especialmente, a nivel municipal. Su conocimiento del territorio, su experiencia en la gestión de proyectos y su capacidad para coordinar a múltiples actores, les permiten asesorar a los ayuntamientos a la hora de identificar las oportunidades de financiación, diseñar proyectos que cumplan con los requisitos de

---

14. Carbonell Porras (2023: 21-23).

15. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-22419>.

16. Léase Zafra Víctor (2023).

17. Cofrades Aquilué (2024).

las convocatorias, así como facilitar la ejecución de las ayudas recibidas de acuerdo con unos criterios de gestión novedosos y complejos, que requieren de estructuras especializadas.

## 2.2

### Oportunidades para los Gobiernos locales intermedios

Como ya se ha comentado anteriormente, la implementación del PRTR ha evidenciado una creciente participación de los Gobiernos locales. A pesar de su escasa presencia en la fase inicial de diseño, las entidades locales han logrado involucrarse de manera más activa en su ejecución. A través de las diversas convocatorias de subvenciones, los ayuntamientos y diputaciones han tenido la oportunidad de presentar proyectos y acceder a estos fondos, lo que ha permitido fortalecer su papel en la implementación de las reformas y las inversiones previstas en el PRTR.

De este modo, en el ecuador de ejecución de los fondos del MRR, es evidente que desde la mayoría de las diputaciones provinciales se ha apostado por maximizar la captación de estos fondos en los territorios de referencia mediante la concurrencia a todas aquellas convocatorias de subvención compatibles con su marco competencial y acción de gobierno.

No obstante, las diputaciones provinciales han visto limitado su acceso a los fondos del PRTR en comparación con los ayuntamientos. Por un lado, las convocatorias han estado diseñadas mayoritariamente para proyectos de ámbito municipal, restringiendo así las posibilidades de las diputaciones para financiar iniciativas que abarquen un territorio más amplio y heterogéneo. Asimismo, en pocas ocasiones se han previsto fórmulas para que las diputaciones pudieran ejecutar proyectos por cuenta de los ayuntamientos. Por otro lado, también han tenido escasas oportunidades para presentar proyectos propios en el marco de sus competencias. Ello ha generado la necesidad de reforzar su actuación como entidades intermediarias en la gestión de los fondos destinados a los municipios.

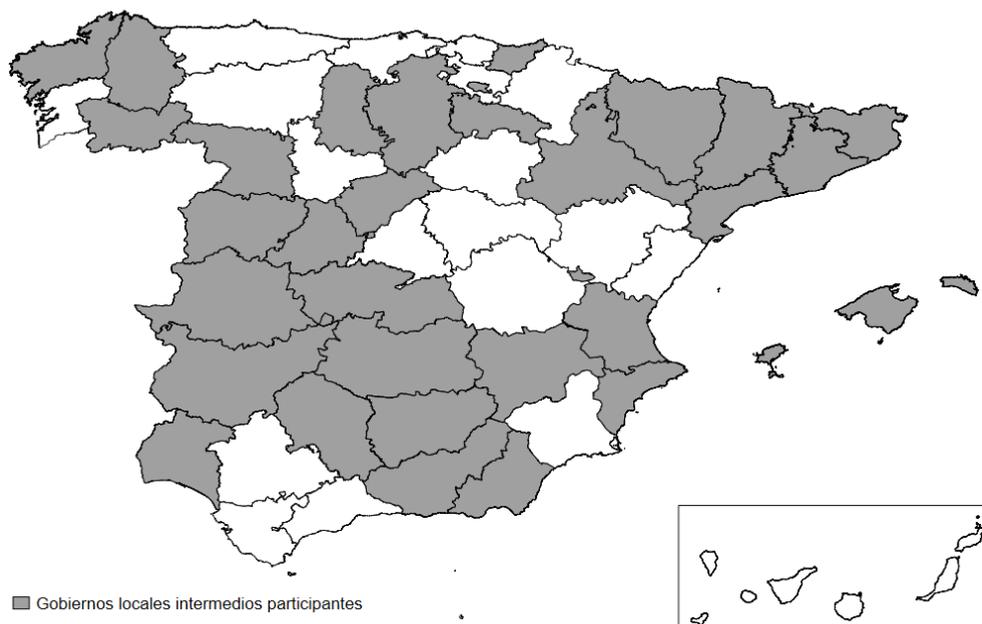
## 2.3

### Los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en las diputaciones provinciales: evidencias de una encuesta

Para el desarrollo del presente trabajo, entre abril y junio de 2024 se llevó a cabo una encuesta en línea dirigida a los responsables de fondos europeos

o figuras análogas dentro de las organizaciones, con el objetivo de poder conocer empíricamente cuál ha sido el papel de las diputaciones provinciales españolas en la captación y gestión de los fondos procedentes del MRR<sup>18</sup>. Se diseñó un cuestionario que fue enviado al conjunto de diputaciones provinciales españolas y demás Administraciones públicas que asumen sus competencias, obteniendo, tal como se puede observar en el mapa 1, un índice de respuesta del 75,6 % (31 respuestas)<sup>19</sup>.

**Mapa 1. Administraciones públicas participantes**



Fuente: Elaboración propia, a partir de las respuestas al cuestionario.

Las preguntas abordaban cuatro ejes principales orientados a conocer: a) las estructuras organizativas previstas para coordinar la captación y gestión de estos fondos; b) los proyectos propios de las diputaciones financiados con estas ayudas; c) los servicios de apoyo que las diputaciones han puesto a disposición de los ayuntamientos; y, finalmente, d) las principales percepciones de este nivel de gobierno supramunicipal acerca de los obs-

<sup>18</sup>. Es importante tener en cuenta que las respuestas que aquí se facilitan hacen referencia a un período en el cual la ejecución de los fondos NGEU todavía no ha finalizado.

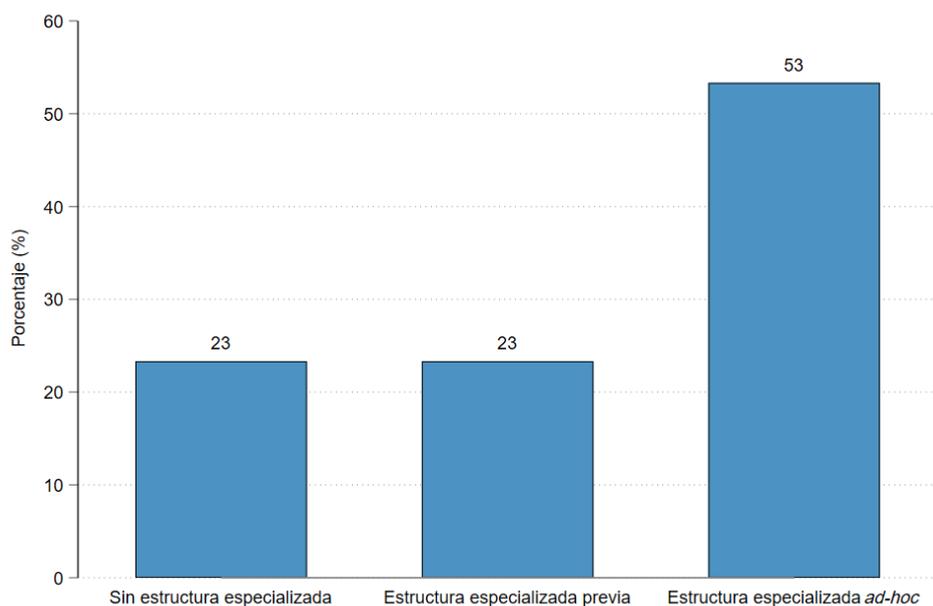
<sup>19</sup>. Existen 41 diputaciones provinciales en España. De ellas, 38 son de régimen común y 3 de régimen foral. Las comunidades autónomas uniprovinciales y, en las islas, los cabildos insulares canarios y consejos insulares de las Islas Baleares, asumen las competencias de las diputaciones provinciales.

táculos, los mecanismos de coordinación y la financiación del MRR prevista para las entidades locales.

#### A) ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Según los resultados de la encuesta, la tipología de estructuras organizativas previstas por parte de las diputaciones a la hora de coordinar la captación y gestión de fondos del MRR ha sido bastante heterogénea.

**Gráfico 1. Tipología de estructuras**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

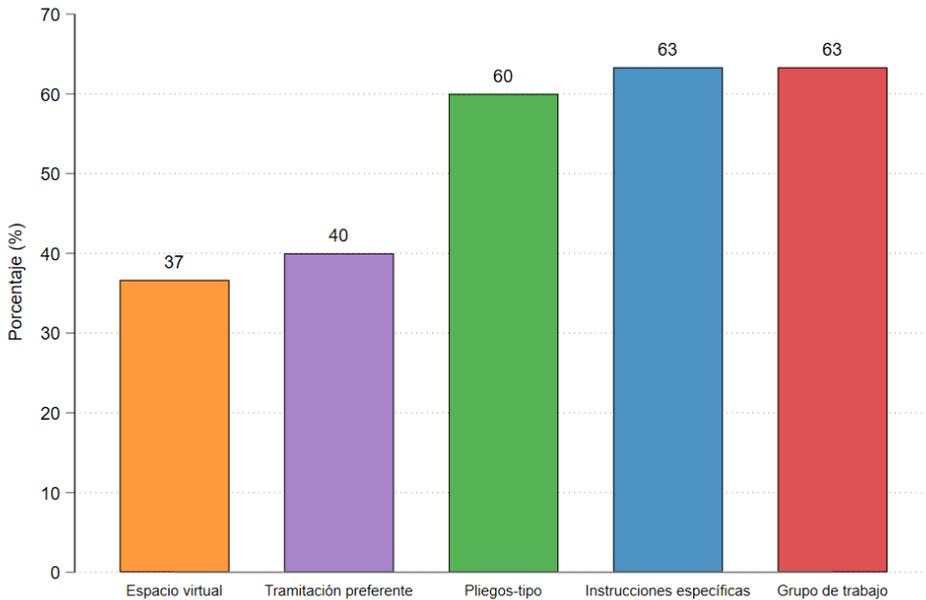
De acuerdo con el gráfico 1, si bien es cierto que la mayoría de las diputaciones provinciales (el 53 %) <sup>20</sup> han optado por crear estructuras específicas *ad hoc* en materia de captación y gestión de fondos NGEU que fijan los criterios y establecen los procedimientos generales de aplicación para el conjunto de la organización, el 47 % restante no ha tomado medidas de organización específicas para abordar la llegada de estos fondos. En este sentido, en un 23 % de los casos, las estructuras previas existen-

<sup>20</sup>. De ahora en adelante, el término "diputaciones provinciales" hace referencia a aquellas diputaciones provinciales y demás Administraciones públicas que asumen sus competencias que han participado en la encuesta.

tes especializadas en fondos europeos han asumido la coordinación de los fondos NGEU y las demás tareas vinculadas, mientras que en el 23 % restante no existe ninguna unidad especializada en este ámbito y son los distintos servicios o áreas responsables quienes están aplicando sus propios criterios y directrices.

Ahora bien, más allá del tipo de estructuras organizativas existentes, merece la pena conocer de qué tipo de instrumentos de acompañamiento se han dotado las diputaciones para acompañar a la propia organización a la hora de captar y gestionar estos fondos.

**Gráfico 2. Instrumentos y otros recursos de apoyo a la organización**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

A nivel general, en el gráfico 2 se observa cómo los grupos de trabajo y la existencia de instrucciones de gestión específicas son los dos recursos implementados en mayor medida. Teniendo en cuenta que la gestión de los fondos NGEU requiere de un nivel de especialización elevado, así como de la adaptación de ciertos procedimientos, es lógico observar cómo las organizaciones se han dotado de instrucciones específicas que detallan responsabilidades y procesos de trabajo, así como de equipos de trabajo transversales. Sin embargo, resulta sorprendente que, a pesar de que todas las diputaciones provinciales participantes en la encuesta gestionan fondos

NGEU y la normativa en el ámbito de estos fondos exige procedimientos específicos<sup>21</sup>, no todas cuentan con instrucciones de gestión propias.

Asimismo, cabe decir que el uso de pliegos-tipo como base para preparar los procedimientos de contratación también es un instrumento ampliamente utilizado (en un 60 % de los casos). Ello es especialmente oportuno en la medida en que los plazos de ejecución de estos fondos son muy cortos, mientras que las licitaciones conllevan unos plazos de tramitación largos, requiriendo de la incorporación de requisitos de gestión específicos<sup>22</sup>.

En cambio, a pesar de la existencia de disposiciones normativas que promueven la celeridad en los procedimientos de contratación para proyectos financiados con fondos NGEU, únicamente el 40 % de las diputaciones provinciales han implementado mecanismos de tramitación preferente para estos expedientes<sup>23</sup>. Finalmente, solo en el 37 % de los casos se dispone de una intranet corporativa orientada a facilitar la gestión de las ayudas recibidas.

Ahora bien, cuando se comparan los instrumentos y otros recursos previstos según los tres tipos de estructuras organizativas definidas anteriormente, se observa cómo, a mayor especialización de estas, mayor es el número de herramientas disponibles.

De acuerdo con el gráfico 3, las diputaciones provinciales que han creado unidades *ad hoc* especializadas en materia de captación y gestión de fondos NGEU son, a su vez, las que disponen de un mayor número de recursos e instrumentos de apoyo, siendo la configuración de grupos de trabajo especializados el más implementado (en el 88 % de los casos). La elevada utilización de diversas herramientas sugiere un enfoque más integral y sistemático en la gestión de los fondos, buscando optimizar los procesos y agilizar la tramitación. Es lógico pensar que la creación de estructuras *ad hoc* permita una mayor flexibilidad para adoptar nuevas herramientas y procedimientos según las necesidades específicas vinculadas a la gestión de estos fondos.

Para el caso de las diputaciones provinciales con unidades administrativas previas especializadas en la gestión de fondos europeos estructurales, el volumen de recursos y herramientas utilizados es más equilibrado, sin

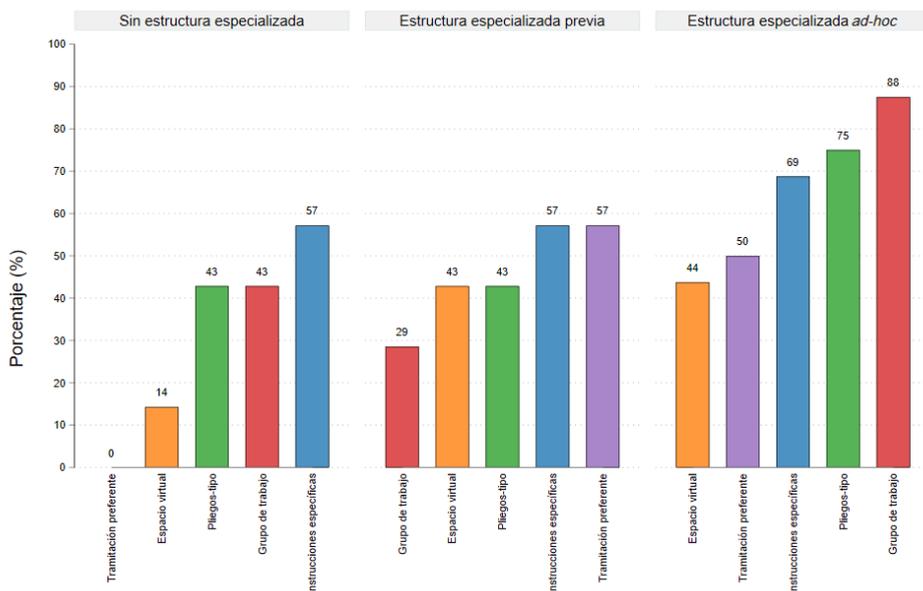
21. Véanse arts. 2.4; 6, apdos. h) e i); 7.4 y 12.5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

22. Véase *op. cit.*, art. 8.2.

23. Véase el capítulo II del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

destacar significativamente ninguno de ellos, siendo la tramitación preferente y la elaboración de instrucciones de gestión específicas los de mayor alcance (en un 57 % de los casos). En este contexto, la existencia previa de una estructura especializada podría explicar una cierta inercia a la hora de gestionar estos fondos siguiendo el mismo patrón que para los fondos estructurales, sin que se aprecie la necesidad de tener que adoptar nuevos instrumentos y herramientas.

**Gráfico 3. Instrumentos y otros recursos según tipo de estructura**

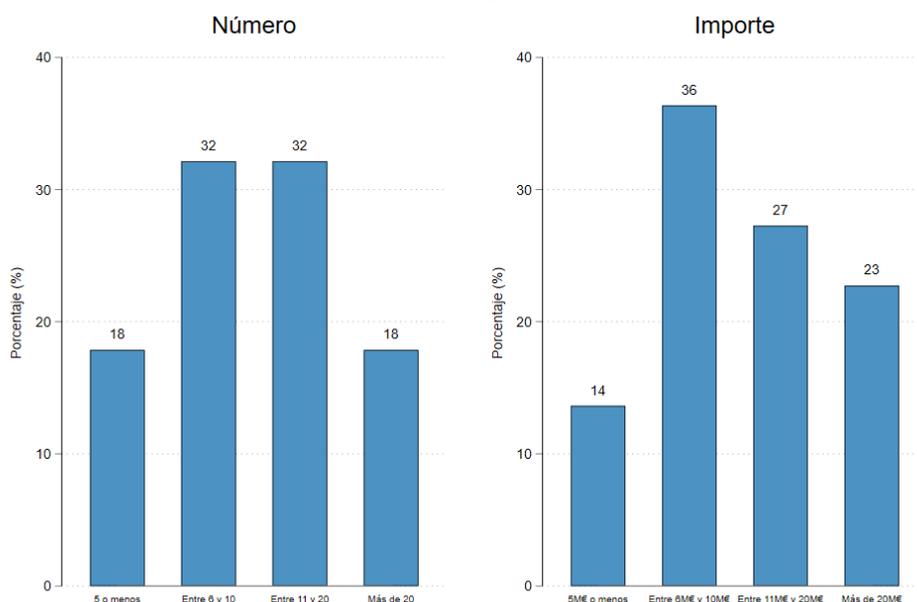


Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

En último término, las diputaciones provinciales sin estructuras especializadas son, a su vez, aquellas con un menor número de instrumentos y recursos de apoyo a la gestión. En este sentido, la ausencia de este tipo de estructuras impide identificar y hacer un seguimiento continuo de los requisitos de gestión propios de los fondos NGEU, dificultando así la identificación de las necesidades de adaptación y la implementación de medidas acordes con los principios específicos de estos fondos.

### B) PROYECTOS PROPIOS

A pesar de contar con menos opciones de financiación que los ayuntamientos, las diputaciones provinciales han aprovechado las convocatorias de subvención disponibles para impulsar proyectos propios.

**Gráfico 4. Número e importe de proyectos corporativos financiados**

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

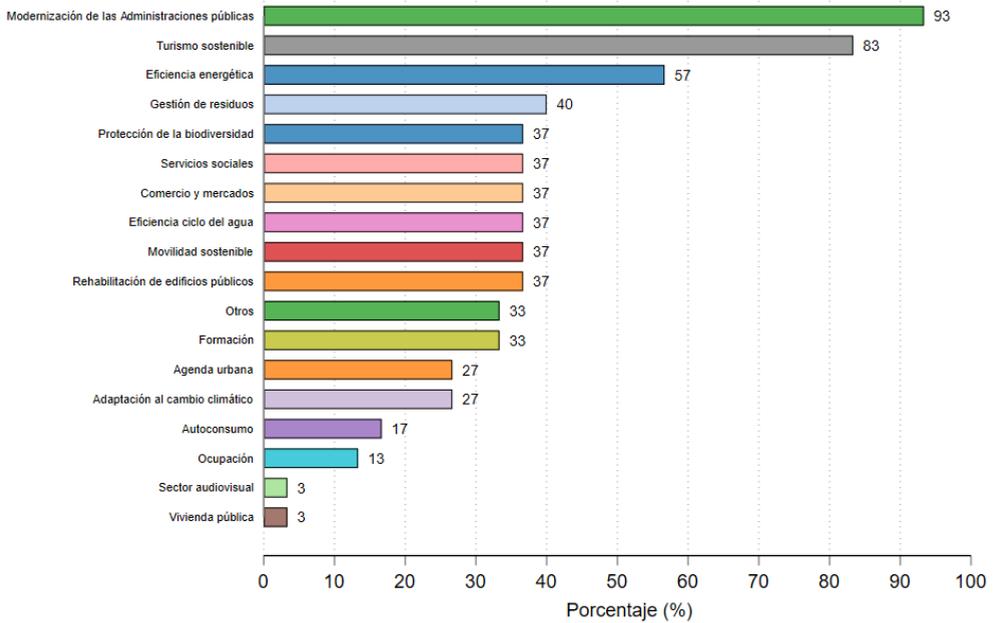
El gráfico 4 muestra cómo, en la mayoría de las diputaciones provinciales participantes en el estudio, el número de proyectos financiados con fondos NGEU se encuentra en los rangos intermedios tanto en términos de número como de importe, de modo que un 64 % de las diputaciones provinciales encuestadas cuentan con entre 6 y 20 proyectos, y un 63 % con entre 6 y 20 M€ en concepto de subvención.

En cuanto a las materias de los distintos proyectos financiados, es importante tener en cuenta que están muy condicionadas por el tipo de convocatorias a las que las diputaciones provinciales se han podido presentar.

Tal como se puede observar en el gráfico 5, los proyectos para los que las diputaciones provinciales encuestadas han recibido recursos de forma generalizada se centran en las materias relativas a la modernización de las Administraciones públicas (en un 93 % de los casos), seguida del turismo sostenible y la eficiencia energética, mientras que la vivienda pública y el sector audiovisual han sido los dos ámbitos en los que un menor porcentaje de diputaciones provinciales han recibido fondos para financiar sus proyectos (en un 3 % de los casos, respectivamente).

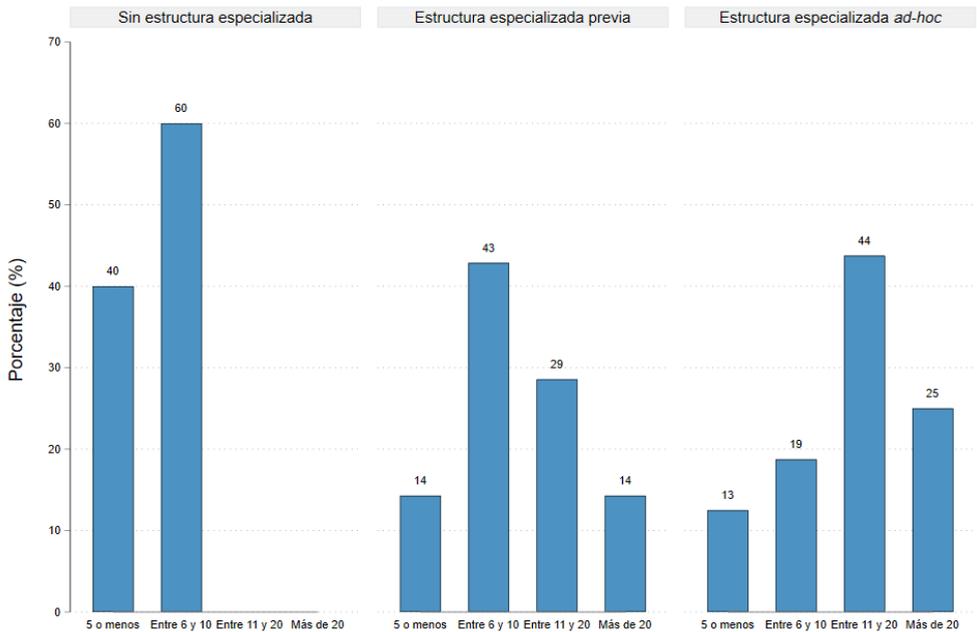
Más allá de conocer esta distribución de forma agregada, es también interesante observar posibles diferencias según las estructuras organizativas con las que cuentan las diferentes diputaciones provinciales (ver gráfico 6).

**Gráfico 5. Proyectos financiados según materia**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

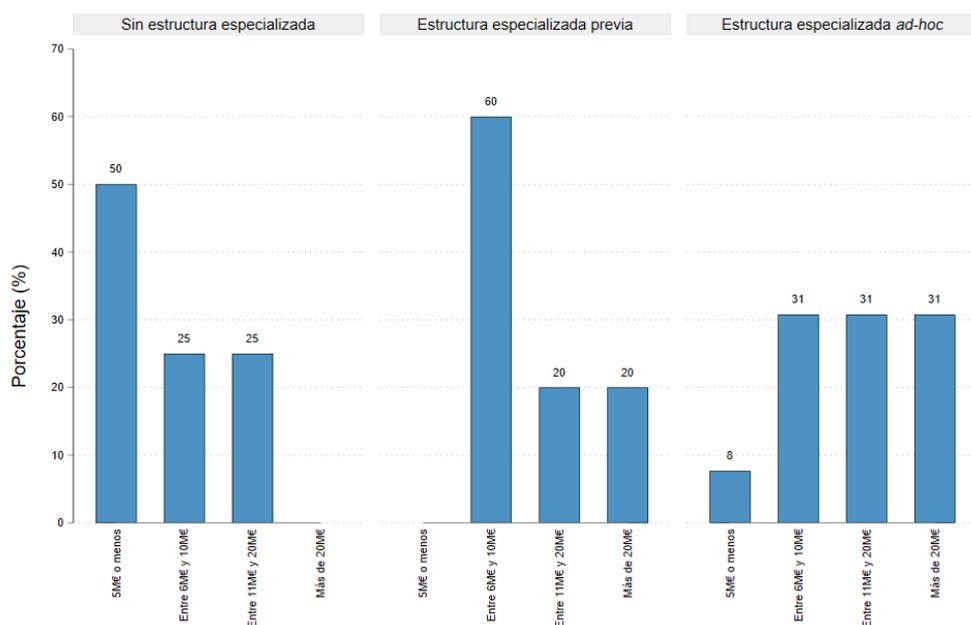
**Gráfico 6. Proyectos financiados según estructura organizativa**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

En el gráfico 6 se puede observar cómo el tipo de estructura organizativa se correlaciona con el número de proyectos que gestiona la organización. A mayor especialización, mayor es el número de proyectos financiados con fondos NGEU. Así, el 100 % de las diputaciones provinciales sin una estructura especializada en fondos gestionan entre 1 y 10 proyectos, mientras que para las organizaciones con estructuras creadas *ad hoc* el número de proyectos es superior a 10 en un 69 % de los casos, llegando a más de 20 proyectos en un 25 % de los casos. Asimismo, el 72 % de las diputaciones provinciales con estructuras previas especializadas en fondos europeos gestionan entre 6 y 20 proyectos.

### Gráfico 7. Importe subvenciones recibidas según estructura organizativa



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

Por otro lado, los datos del gráfico 7 revelan una clara relación entre el nivel de especialización de la estructura organizativa y el importe total de subvenciones recibidas. Así, el volumen de fondos obtenidos tiende a ser más elevado cuanto más especializada es su estructura organizativa. Destaca el hecho de que el 50 % de las diputaciones provinciales encuestadas sin una estructura especializada cuentan con 5 M€ o menos de subvención, y ninguna con más de 20 M€; el 60 % de las que tenían una estructura especializada previa han recibido entre 6 M€ y 10 M€, y ninguna menos de 5 M€,

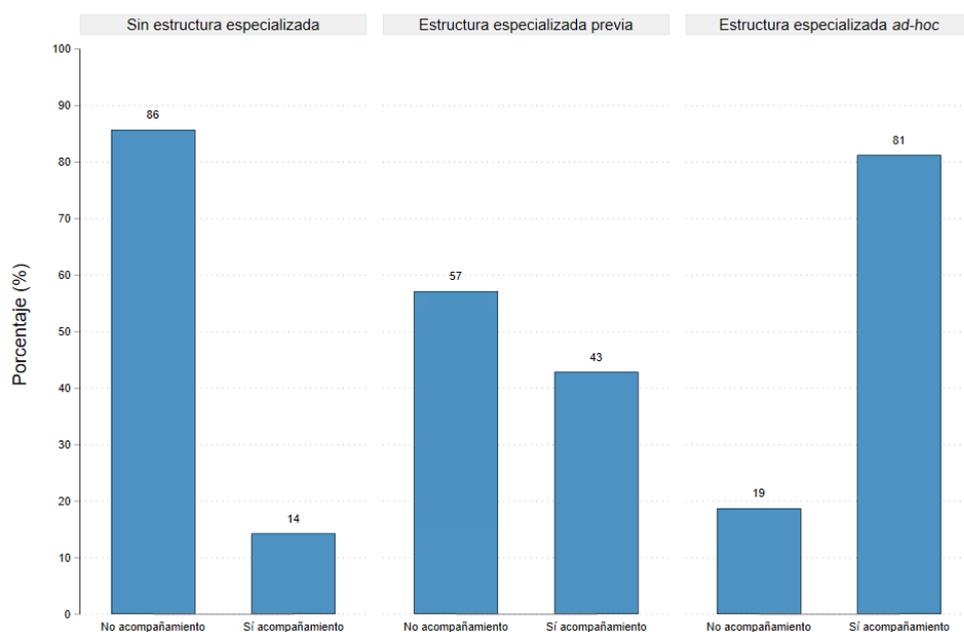
mientras que el 62 % de aquellas con estructuras especializadas *ad hoc* han recibido 11 M€ o más.

### C) ACOMPAÑAMIENTO A LOS AYUNTAMIENTOS

Considerando que las diputaciones provinciales no han podido asumir un papel de liderazgo en la gestión directa de los fondos del MRR a escala local, resulta pertinente examinar su contribución como entidades facilitadoras en la captación y gestión de estos fondos en sus respectivos territorios de referencia.

De acuerdo con los datos globales de la encuesta realizada, un 57 % de las diputaciones provinciales ofrecen acompañamiento a los ayuntamientos. En un 35 % de los casos, este va dirigido únicamente a la fase de solicitud, en un 18 % se orienta solo al acompañamiento en la fase de gestión, y en el 47% de los casos restantes se dirige tanto a la fase de presentación de solicitudes como a la de gestión de las subvenciones una vez concedidas.

**Gráfico 8. Acompañamiento según estructura organizativa**



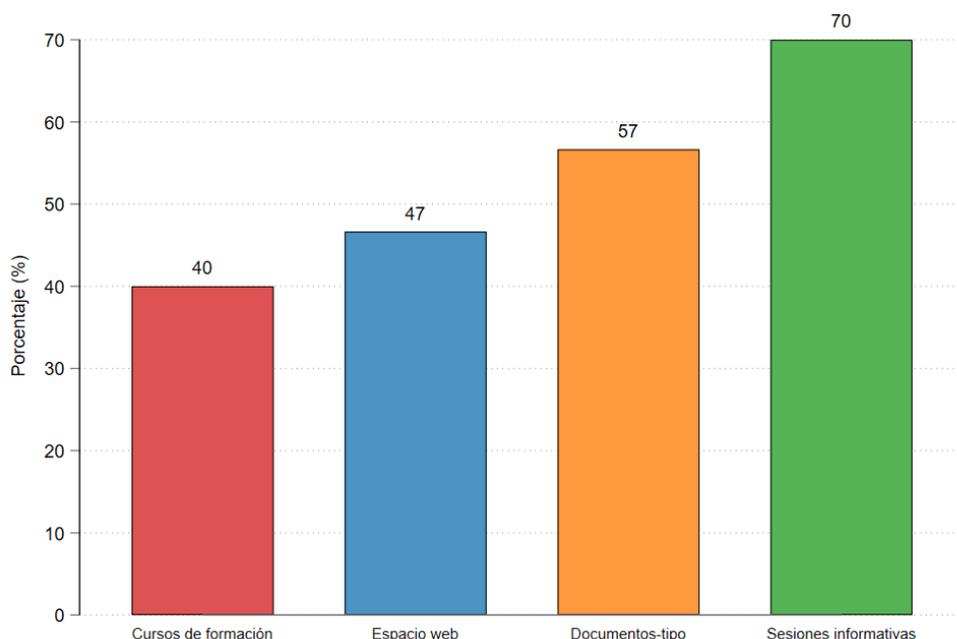
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

Ahora bien, de nuevo, si los datos se analizan según el tipo de estructura organizativa con la que cuentan las diputaciones provinciales, se observa claramente cómo las diputaciones con una estructura especializada, ya sea previa o creada *ad hoc*, ofrecen acompañamiento a los municipios en un

porcentaje significativamente mayor. De hecho, tal como se puede observar en el gráfico 8, solamente en las diputaciones provinciales con estructuras *ad hoc* el acompañamiento a los ayuntamientos es mayoritario (en el 81 % de los casos).

Por otro lado, existen otros servicios de apoyo a los ayuntamientos más allá del acompañamiento en las fases de solicitud y gestión de subvenciones. En un 70 % de los casos, las diputaciones provinciales encuestadas también ofrecen sesiones informativas, mientras que un 57 % cuentan con documentos-tipo adaptados a los distintos requerimientos vinculados con los principios transversales de gestión. Sin embargo, menos de la mitad disponen de un espacio específico en la web sobre fondos NGEU u ofrecen cursos de formación (gráfico 9).

**Gráfico 9. Otros servicios para los ayuntamientos**



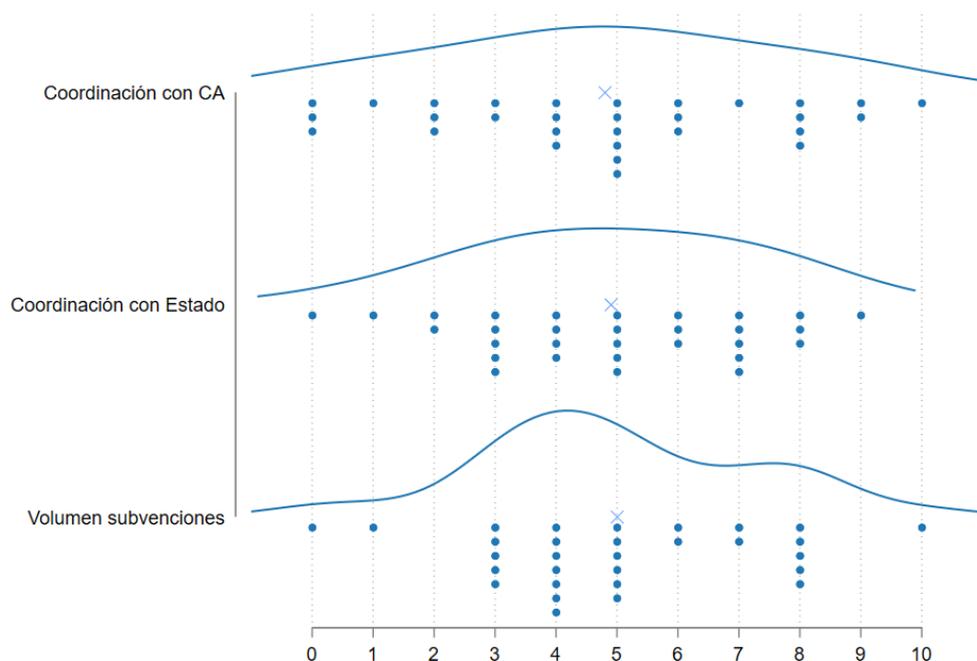
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

#### D) PERCEPCIONES GENERALES ACERCA DEL MRR

El último bloque de preguntas de la encuesta iba dirigido a indagar en las percepciones que los responsables de fondos de las diputaciones provinciales tienen sobre los mecanismos de coordinación existentes con la comunidad autónoma correspondiente y con el Gobierno estatal, y sobre la

distribución suficiente o no de recursos destinada a las Administraciones de ámbito local.

**Gráfico 10. Percepciones sobre niveles de coordinación y recursos destinados al ámbito local**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

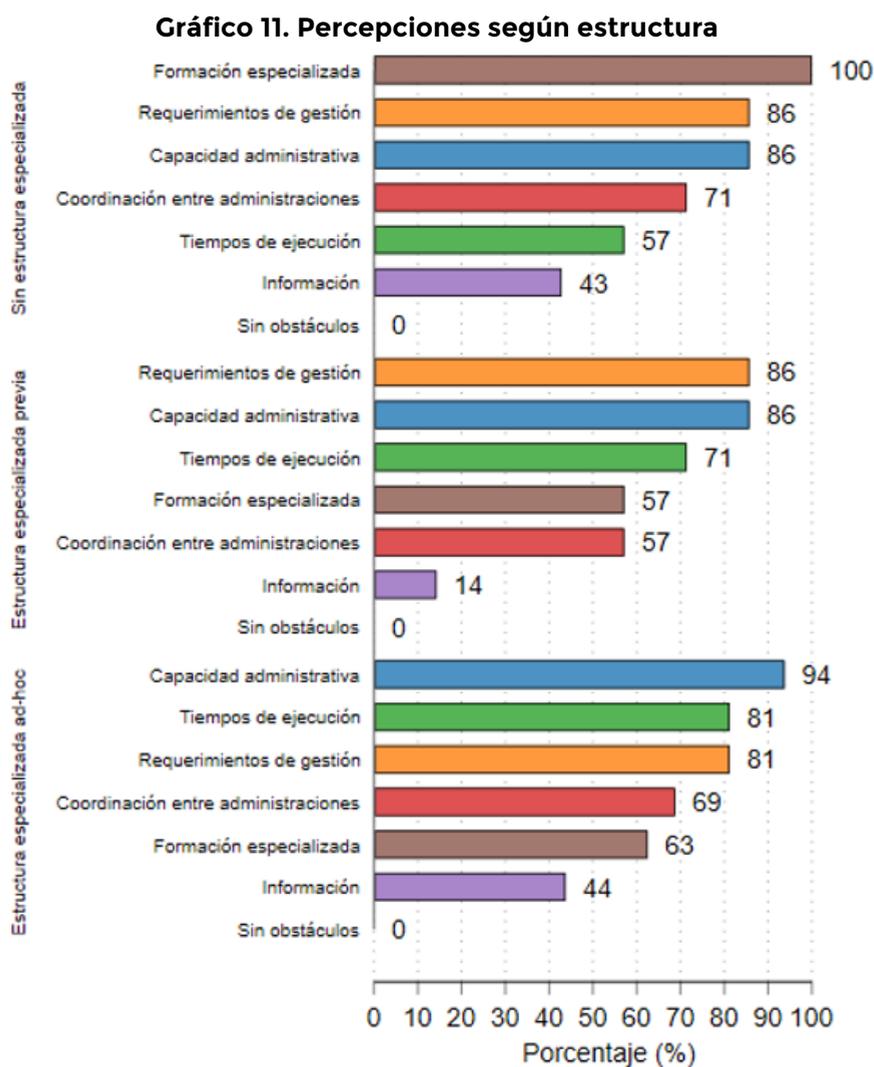
El gráfico 10 evidencia que la percepción de la coordinación con las comunidades autónomas y el Estado se sitúa alrededor del aprobado, lo cual indica un amplio margen de mejora. Algo superior es la puntuación media alcanzada respecto a la valoración del volumen de recursos destinado a las Administraciones locales, aunque las diferencias son mínimas.

No obstante, la diversidad de respuestas individuales pone de manifiesto la heterogeneidad de las experiencias vividas por cada diputación. Seguramente, esta diversidad se explica, en gran medida, por la complejidad del entramado institucional involucrado en la gestión de los fondos y por las marcadas diferencias entre las distintas convocatorias, las cuales cuentan con presupuestos muy dispares, criterios de gestión y plazos de ejecución diferentes, entre otros.

Por otro lado, entre los principales obstáculos a los que las diputaciones provinciales consideran que se enfrentan a la hora de ejecutar los proyectos

financiados con fondos del MRR, destacan de forma prácticamente unánime la baja capacidad administrativa (en un 90 % de los casos) y los requerimientos de gestión (en un 83 %), mientras que son también mayoritarios los obstáculos vinculados con los tiempos de ejecución (73 %), la falta de formación especializada (70 %) y la falta de coordinación entre Administraciones (67 %).

Sin embargo, en el gráfico 11 se puede observar que, si se analizan dichas percepciones según el tipo de estructura organizativa existente en cada diputación, el tipo de obstáculos varía sensiblemente, sobre todo en las primeras posiciones.



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta.

Así, el 100 % de las diputaciones sin una estructura organizativa especializada identifican como principal obstáculo la falta de formación especializada, lo cual es lógico teniendo en cuenta que las acciones formativas que se han ofrecido normalmente se han dirigido a aquellas estructuras organizativas responsables de este ámbito en cada Administración. Si esta especialización no existe y cada servicio gestiona sus proyectos, el acceso a la formación es más costoso.

Por el contrario, aquellas estructuras especializadas creadas de forma *ad hoc* identifican como principal obstáculo la baja capacidad administrativa (un 94 % de los casos). Lo más probable es que la dotación inicial de recursos humanos de estas unidades sea baja teniendo en cuenta que son estructuras de nueva creación y orientadas a un ámbito de trabajo muy específico. Por otra parte, las diputaciones con estructuras especializadas ya existentes identifican los requerimientos de gestión como el principal obstáculo (un 87 % de los casos). Seguramente, el hecho de que una unidad preexistente asuma la gestión de unos fondos con unas reglas del juego diferentes dificulta el aprendizaje inicial, puesto que es preciso adaptar a nuevas normas procesos y procedimientos ya asentados.

En conjunto, a pesar de existir diferencias en la primera posición, cabe decir que en mayor o menor medida la falta de formación especializada, la baja capacidad administrativa, los requerimientos de gestión y la coordinación interinstitucional son desafíos recurrentes, independientemente del tipo de estructura.

### 3

## Lecciones aprendidas y oportunidades

En un contexto marcado por la necesidad de una reconstrucción económica y social tras la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, los fondos europeos NGEU, y concretamente el instrumento del MRR, ha brindado una oportunidad única e irreplicable para las entidades locales a la hora de financiar proyectos locales propios.

Aunque la arquitectura de gobernanza ha dejado de lado a los Gobiernos locales sin posibilidad alguna de poder participar en la definición de la agenda de inversiones estratégicas del PRTR, estos han sabido aprovechar la oportunidad de captar fondos presentándose a todas aquellas convocatorias que han tenido a su alcance. Así, las Administraciones locales, especialmente los ayuntamientos, han ido ganando protagonismo a medida que los recursos se han ido transfiriendo en forma de convocatorias a nivel nacional y ha-

cia los distintos territorios a través de las conferencias sectoriales respectivas. No obstante, las diputaciones provinciales, al igual que otras entidades supramunicipales, han encontrado obstáculos para acceder a las convocatorias de subvenciones, lo que ha limitado su capacidad para coordinar y gestionar directamente estos fondos.

Igualmente, el diseño de las convocatorias ha tendido a considerar a los ayuntamientos, y a las diputaciones provinciales cuando ha sido el caso, como un actor único y homogéneo, obviando sus particularidades. Asimismo, en ocasiones han presentado un alcance muy limitado en cuanto al tipo de proyectos subvencionables, muy atomizados y específicos, lo que ha restringido las posibilidades de inversión y ha confrontado la lógica de reactivación del MRR con la lógica transformadora orientada hacia el impulso de proyectos integrales. Siendo ello así, y a la luz de una tendencia a la recentralización del gasto en el ámbito de los fondos europeos, las manifestaciones de interés emergen como una herramienta valiosa de futuro a la hora de plasmar las necesidades reales de los territorios en el diseño de las convocatorias.

En este contexto, son varias las estrategias organizativas alcanzadas por parte de las diputaciones provinciales. Las expectativas iniciales fueron enormes y en la mayoría de los casos optaron por crear estructuras *ad hoc* específicas especializadas en estos fondos, anticipando la necesidad de contar con equipos expertos en la materia y ágiles a la hora de hacer frente a la complejidad de gestión y a los cortos plazos de ejecución establecidos.

Los resultados empíricos obtenidos en el presente estudio evidencian una correlación positiva entre la creación de estructuras organizativas específicas por parte de las diputaciones provinciales y la captación y gestión de fondos NGEU. Aquellas organizaciones que han invertido en fortalecer sus capacidades institucionales a través de la designación de equipos especializados y la implementación de procedimientos ágiles, parecen ser más eficientes en la obtención de recursos y en el acompañamiento a los municipios en sus respectivos procesos. Estos hallazgos corroboran la literatura existente sobre la importancia de la capacidad institucional de las organizaciones, la cual sostiene que contar con una Administración eficaz es un requisito indispensable para la adecuada gestión de fondos públicos, particularmente en el contexto de la contratación pública y la ejecución de proyectos financiados con fondos europeos<sup>24</sup>.

Prácticamente ya no quedan fondos por repartir y habrá que analizar de forma exhaustiva si esta ventaja organizativa de partida se traduce también en una mayor capacidad de ejecución de las ayudas. De ser así, el conocimiento adquirido en dichas organizaciones supramunicipales y los nuevos sistemas de

---

24. Navarro y González (2023).

trabajo impulsados serán un excelente punto de partida para promover, de cara al futuro, una mayor innovación en la gestión de fondos europeos a nivel local. Tal y como se ha expuesto en el presente trabajo, la definición de una arquitectura de gestión desde el nivel estatal que no ha tomado en consideración las especificidades de las Administraciones locales ha entorpecido la tramitación. Conocer cuáles han sido las estrategias que han implementado dichas organizaciones para minimizar dichos obstáculos ha de servir para diseñar un sistema de gestión que, sin renunciar a los principios del buen gobierno y la integridad institucional, se adapte a la realidad de las Administraciones locales.

Ante este contexto, parece razonable reivindicar una mayor participación de las diputaciones en la coordinación, captación y gestión directa de fondos europeos como una solución viable para garantizar una distribución equitativa y una utilización eficaz de los recursos, especialmente en aquellos territorios donde los ayuntamientos carecen de la capacidad administrativa e institucional necesaria para afrontar los desafíos de la gestión directa. No se trata de que las diputaciones provinciales puedan ejecutar solo proyectos por cuenta de los ayuntamientos, sino también proyectos propios de mayor alcance, con una mayor proyección e impacto territorial.

Por todo ello, el momento actual es clave para que las diputaciones influyan en las posiciones de las instituciones nacionales y europeas antes del inicio del proceso legislativo de reforma de la política de cohesión post-2027. Y es preciso orientar la acción hacia tres frentes: reivindicar estructuras de gobernanza a nivel europeo y nacional que garanticen una participación real y efectiva del mundo local en la definición de la agenda de prioridades, mejorar el sistema de gestión de acuerdo con la experiencia adquirida a nivel local, así como exigir una financiación suficiente para el desarrollo de proyectos locales como motor para llevar a cabo las principales transformaciones que marca la agenda europea.

## 4

### Bibliografía

- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28. Disponible en <https://doi.org/10.24965/real.11192>.
- Cofrades Aquilué, L. (2024). La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 200-217. Disponible en <https://doi.org/10.24965/real.11347>.

- Colás Tenas, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *QDL*, 55, 37-51. Disponible en [https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL55/QDL55\\_02\\_Jesus\\_Colas.pdf](https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL55/QDL55_02_Jesus_Colas.pdf).
- Comisión de Seguimiento de los Fondos Next Generation EU. (2024). *Informe de seguimiento de los fondos Next Generation EU*. Madrid: FEMP. Disponible en [https://femp-fondos-europa.es/wp-content/uploads/2024/03/femp-informe-seguimiento-fngeu-marzo-2024\\_c4.pdf](https://femp-fondos-europa.es/wp-content/uploads/2024/03/femp-informe-seguimiento-fngeu-marzo-2024_c4.pdf).
- Díez Sastre, C. (2021). El Programa Next Generation EU y su aplicación territorial. *Blog Nueva Icaria*, 8-10-2021. Disponible en <https://idpbarcelona.net/el-programa-next-generation-eu-y-su-aplicacion-territorial/>.
- Fernández de Losada, A. (2023). The Spanish recovery strategy, an urban paradox. The case of Barcelona. En R. Martínez y P. Reviglio (eds.). *Urban Recovery Watch. Empowering Cities in the EU Green and Digital Transition* (pp. 21-28). Barcelona: CIDOB. Disponible en [https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/21-28\\_AGUSTI%CC%81%20FERNA%CC%81NDEZ%20DE%20LOSADA.pdf](https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/21-28_AGUSTI%CC%81%20FERNA%CC%81NDEZ%20DE%20LOSADA.pdf).
- Galán Galán, A. (2021). Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación. *Revista catalana de dret públic*, 63, 101-117. Disponible en <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i63.2021.3727/n63-galan-es.pdf>.
- Ministerio de Hacienda. (2021a). *La ministra de Hacienda preside la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [nota de prensa, 21-1-2021]. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/notas%20prensa/2021/s.e.hacienda/21-01-21%20np%20conferencia%20sectorial%20plan%20recuperacion.pdf>.
- (2021b). *Hacienda presenta el Plan de Recuperación a las CCAA y a la FEMP en la Conferencia Sectorial* [nota de prensa, 19-4-2021]. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/notas%20prensa/2021/s.e.%20presupuestos%20y%20gastos/19-04-21-np-plan-de-recuperacion-conferencia-sectorial.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). *Las CCAA ya tienen asignados más de 7.250 millones de los fondos UE para la transición ecológica, la vivienda o la educación* [nota de prensa, 2-8-2021]. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/notas%20prensa/2021/s.e.%20presupuestos%20y%20gastos/02-08-21-np-conferencia-sectorial-plan-recuperacion-agosto-2021.pdf>.
- Navarro Gómez, C. y González Medina, M. (2023). Capacidad institucional para la absorción de los fondos europeos en los municipios. En J. Hernández Moreno y C. Ares Castro-Conde (coords.). *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 141-163). Madrid: INAP.

Vicepresidencia Primera y Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2023). *Los 100 mayores perceptores de fondos europeos Next Generation EU han recibido unos 5.100 millones de euros, en torno al 14% del total recibido por España* [nota de prensa, 1-12-2023]. <https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2023/20231201%20NdP%20Listado%20de%20100%20mayores%20perceptores%20Next%20Generation.pdf>.

Zafra Víctor, M. (2023). La provincia: Administración periférica de la comunidad autónoma antes que entidad local constitucionalmente garantizada: STC 124/2023. *Acento Local* [blog], 15-12-2023. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-provincia-administracion-periferica-de-la-comunidad-autonoma-antes-que-entidad-local-constitucionalmente-garantizada-stc-124-2023/>.