



# Impulsando el valor institucional de las Administraciones locales para afrontar los nuevos retos derivados de las consecuencias de la COVID-19

**Ángel Iglesias Alonso**

*Presidente del Comité de Sociología Política de la Federación Española de Sociología  
Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración.  
Universidad Rey Juan Carlos*

## Extracto

En este texto se pone en valor la necesidad de reforzar a las Administraciones locales como organizaciones de prestación de servicios públicos de proximidad. Las Administraciones locales tienen entre sus competencias el transporte, la vivienda, la seguridad alimentaria, los cuidados o la protección de los vecinos más vulnerables, cuestiones que han pasado al primer plano durante el confinamiento. Para esa puesta en valor se proponen una serie de recomendaciones prácticas que se pueden implantar sin la necesidad de cambios legislativos relevantes.

**Palabras clave:** Administración local; COVID-19; democracia local; gestión local; servicios públicos locales.

Fecha de entrada: 26-06-2020 / Fecha de aceptación: 17-07-2020

**Cómo citar:** Iglesias Alonso, A. (2020). Impulsando el valor institucional de las Administraciones locales para afrontar los nuevos retos derivados de las consecuencias de la COVID-19. *Revista CEFLegal*, 237, 149-158.



# Pushing forward the institutional value of local government to face the challenges deriving from COVID-19 consequences

Ángel Iglesias Alonso

## Abstract

This text highlights the need to reinforce local bodies as public services providers. Among the local government functions are public transport, housing, food safety or care and protection for the most vulnerable, issues pulled to the front line during confinement. To that end, a non-statutory-amendment-required guidance or practical advice is offered.

**Keywords:** local government; COVID-19; local democracy; local management; local public services.

**Citation:** Iglesias Alonso, A. (2020). Impulsando el valor institucional de las Administraciones locales para afrontar los nuevos retos derivados de las consecuencias de la COVID-19. *Revista CEFLegal*, 237, 149-158.





## Sumario

1. Introducción
2. La Administración municipal frente a la crisis de la COVID-19
3. El refuerzo de la legitimidad institucional de los gobiernos locales
4. Calidad democrática y eficiencia en la gestión
5. Recomendaciones para la práctica

Referencias bibliográficas



## 1. Introducción

Situaciones globales como las pandemias han puesto de manifiesto que los problemas complejos solo pueden ser resueltos mediante la cooperación interadministrativa entre los diferentes niveles administrativos, incluyendo los locales, regionales, nacionales e internacionales. En este contexto, la crisis desatada por el coronavirus realza la importancia de las Administraciones locales que, como Administraciones más próximas al ciudadano, están abocadas a gestionar muchas de sus consecuencias, tanto sanitarias como sociales y económicas, articulando respuestas diferenciadas que son dependientes del contexto local. Sin duda, el aleatorio comportamiento del virus exige que haya decisiones que tengan que ser tomadas a nivel local, no solo para reaccionar más eficazmente, sino también porque los ciudadanos aceptarían como más legítimas aquellas medidas administrativas restrictivas de derechos, pero necesarias para dar una respuesta sanitaria a la pandemia. Desde estas premisas, en esta contribución se pretende resaltar la importancia de las Administraciones locales y la necesidad de su fortalecimiento para hacer frente a problemas globales que se manifiestan localmente, lo que implica que el resto de Administraciones públicas, europeas, estatales o autonómicas proporcionen más recursos al sector público local y otorguen mayores grados de libertad para su utilización. Pero ello requiere también el reforzamiento de la autonomía local, que es fundamental para consolidar la democracia, y el impulso de políticas y programas públicos para hacer frente a los problemas sociales y económicos derivados de la pandemia. La crisis sanitaria, social y económica global ha dejado patente el carácter imprescindible de las Administraciones locales y abre una oportunidad para repensar su papel en los sistemas de cooperación interadministrativa.

En consonancia con ello, sustentado en las evidencias que el autor ha recopilado a partir de su participación en un proyecto de investigación europeo dentro del programa H2020 (COST Action IS 1207 LocRef), en este trabajo se proponen una serie de recomendaciones para fortalecer el papel de las Administraciones locales, instituciones vitales en el futuro, como instrumentos para garantizar la seguridad de los ciudadanos ante amenazas globales a su salud, y plantear respuestas a sus consecuencias, al tiempo que se preservan los

valores democráticos y la eficacia en la gestión. Interesa resaltar que la Unión Europea ha reconocido que la necesaria reconstrucción tras la pandemia de la COVID-19 lleva implícita la atenuación de las políticas fiscales de austeridad que tanto han afectado a las Administraciones locales de la mayoría de países europeos, particularmente del sur de Europa y, entre ellos, España, lo que abre una ventana de oportunidad para su reforzamiento.

## 2. La Administración municipal frente a la crisis de la COVID-19

Importa señalar, en primer lugar, que las crisis, y más las que tienen pocos precedentes, replantean las relaciones entre los sectores público y privado. Desde luego, la crisis ignota desatada por la COVID-19, de carácter sanitario, económico y social, requiere una respuesta firme de los Estados, tanto con estructuras centralizadas como federales, y en cooperación con la sociedad civil, particularmente del tejido empresarial, que tanta importancia tiene en la generación de riqueza y empleo. Pero, en todo caso, las Administraciones locales se revelan como actores fundamentales para resolver los problemas más inmediatos de precariedad que afectan a la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos más vulnerables.

En esta coyuntura, las políticas públicas de austeridad fiscal que han afectado a los países europeos, a unos más que a otros, durante la última década, han tenido como consecuencia el debilitamiento de la gestión directa de buena parte de las competencias municipales en materia de protección social prestadas por la Administración municipal, aunque en los últimos años se haya evidenciado una vuelta a los modelos de gestión directa de los servicios públicos locales como contrapunto a los procesos de privatización de servicios locales propiciados por el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Wollmann e Iglesias, 2016). Al propio tiempo, si algo ha puesto de manifiesto la pandemia, es la necesidad de situar a las Administraciones municipales en el epicentro de la respuesta a las crisis para revitalizar la acción pública local en materia de servicios sociales relacionados con los cuidados de las personas más vulnerables. En este respecto, la crisis de la COVID-19 abre ventanas de oportunidad para reforzar la prestación de servicios públicos locales que son esenciales, y hacia su reorganización, y el incremento de la colaboración entre los sectores público y privado, así como con los demás niveles administrativos, particularmente en lo que hace a los servicios de salud, que son competencia de las comunidades autónomas.

Pero no se trata solo de eficacia en la gestión de las competencias, pues un aspecto central es la profundización en la autonomía y democracia local. De manera que los instrumentos innovadores en la democracia y en la gestión corran paralelos. En este respecto, sería interesante comprobar, mediante estudios sistematizados que aporten evidencia empírica, hasta qué punto existe una correlación positiva entre mayor autonomía local y una mejor respuesta a la crisis multifactorial provocada por la pandemia. Estos estudios tendrían que realizarse necesariamente en todos los países europeos, a ser posible utilizando metodologías comunes, de manera que de sus resultados se deriven conclusiones para la buena

práctica en materia de políticas públicas y acción administrativa local ante situaciones de crisis globales. Ello completaría la evidencia ya disponible sustentada por los resultados de la investigación del proyecto LocRef a la que se ha hecho referencia anteriormente, que abarca 31 países europeos, y en la que se pone de manifiesto que los ciudadanos están mejor dispuestos a aceptar medidas en las que ellos han participado que las decididas por otros niveles de gobierno (Schwab *et al.*, 2017).

### 3. El refuerzo de la legitimidad institucional de los gobiernos locales

Tras la pandemia de la COVID-19, Europa se enfrenta a una titánica tarea sin precedentes de prevención y reconstrucción. Y en este ingente reto, las Administraciones locales siguen siendo un pilar fundamental para hacerle frente (Dahl, 2014). Si algo ha dejado ver la crisis sanitaria es la complejidad y crisis de la gobernanza global que ha afectado a los sistemas político-administrativos europeos. Estos, con Italia, España y Francia a la cabeza, semejaban incapaces, a mediados de marzo, de contener el avance de la incipiente pandemia. Los socios europeos estaban ausentes, ensimismados en sus propias dificultades. Carentes de suficiente material sanitario, exhibieron una imagen insolidaria y desleal, llegando a competir en los mercados internacionales por las provisiones, lo cual aumentó la escasez, disparó los precios y minó la calidad de los productos. Y lo que ha quedado claro es que la crisis sanitaria se deriva de la interconexión global, pero sus efectos se manifiestan localmente de manera diferenciada, ya que la pandemia ha tenido diferentes impactos dependiendo del territorio.

Si bien en todos los países europeos la primera y urgente respuesta a la crisis ha consistido en el reforzamiento de la centralización, la Unión Europea y los gobiernos nacionales pronto han constatado que los procesos de recentralización y las políticas de austeridad no pueden ser a medio y largo plazo una respuesta efectiva a las consecuencias de la pandemia. En la práctica, las respuestas democráticas y de gestión eficaz vendrán de la mano de las anunciadas políticas fiscales expansivas, donde se hace imprescindible la acción de los gobiernos y Administraciones locales para garantizar las respuestas a las condiciones específicas de cada localidad. Así, por ejemplo, el coronavirus ha tenido especial incidencia en las personas mayores institucionalizadas (residencias de ancianos) y en los ciudadanos más vulnerables de cuya supervivencia se ocupan los servicios municipales. Sin duda, todo apunta a que el número de ciudadanos vulnerables se incremente sustancialmente a consecuencia de los efectos sociales y económicos de la crisis.

Es por ello que la respuesta a la crisis requiere de una toma de decisiones más acorde con las necesidades de los ciudadanos de cada municipio, cuya participación se hace imprescindible, de ahí la importancia de los barrios y el diseño de la ciudad para la interacción social, el crecimiento económico sostenible y el diseño de políticas públicas locales

de prevención. De ello se desprende la necesidad de reforzar su importancia con relación a otras Administraciones territoriales (central y autonómica), así como de dotar de recursos a las políticas públicas locales en educación, sanidad, seguridad, servicios sociales, vivienda y medioambiente, entre otras. Todo ellos contando con la movilización de la sociedad civil (asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales y tejido empresarial, entre otros) para potenciar la cooperación público-privada que haga frente a los problemas sociales y económicos derivados de la crisis de la COVID-19. Básicamente, la respuesta a la crisis se presenta como una oportunidad para redefinir las prioridades de la Administración pública local y, adicionalmente, sus estrategias de cooperación con otras Administraciones públicas y con el sector privado, así como en materia de sus estructuras organizativas, procedimentales y sus modelos de gestión y prestación de servicios.

## 4. Calidad democrática y eficiencia en la gestión

La desafección democrática que se manifiesta en el incremento del voto a partidos populistas y el aumento de las propuestas ciudadanas tienen como causas inmediatas las crisis cíclicas, pero se derivan, sobre todo, de grandes tendencias, como los procesos de globalización y sus consecuencias, y de la complejidad de los nuevos modos de gobernanza, en los que los ciudadanos perciben su poca capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones de carácter público. A la luz de los resultados de la investigación antes citada, cabe subrayar la importancia crucial de los gobiernos locales para fortalecer la democracia y la eficacia en el afrontamiento de crisis globales (cambio climático, sanitarias, etc.). Efectivamente, los gobiernos locales fuertes son resilientes ante las crisis y su autonomía les permite tomar las medidas más apropiadas para su localidad. La investigación sugiere también que los instrumentos deliberativos favorecen la legitimación de los gobiernos locales y que las reformas que tienen en cuenta la participación ciudadana refuerzan la democracia en diversos aspectos (Iglesias y Barbeito, 2018).

Así pues, capaces de combinar la eficacia y la eficiencia con innovaciones democráticas mediante la participación de los ciudadanos en el diseño de la prestación de los servicios públicos locales y su coproducción, incluidos los servicios de prevención sanitaria para garantizar la salud de la población en los barrios, aprovechando el capital social que de manera espontánea se genera en los grupos pequeños de población, que incluye también un conocimiento y habilidades empáticas para resolver los problemas propios de cada barrio. Es una evidencia que, particularmente en muchos barrios de las grandes ciudades, se han organizado redes de solidaridad vecinal para hacer frente a las necesidades más básicas y perentorias de los ciudadanos más afectados.

En razón de lo anteriormente dicho, esta última crisis debería hacer reflexionar a los gobiernos centrales acerca de la importancia de los niveles locales y la necesidad de su reforzamiento institucional mediante la introducción de reformas. En el caso de España es

acuciante la siempre demorada reforma fiscal que dote a los ayuntamientos de los recursos financieros suficientes, tal y como se recomienda en algunas propuestas recientes (Chico de la Cámara, 2019). En otro orden de cosas, particularmente en las ciudades, si algo ha puesto de manifiesto la pandemia es que es posible, a partir de iniciativas ciudadanas, establecer redes de solidaridad en los barrios para ayudar a los vecinos más necesitados. Estas redes pueden consolidarse para, conexionando barrios, afrontar la desigualdad y fomentar la cohesión social y económica, revitalizando el espacio público y generando resiliencia. Con las restricciones a la movilidad muchos ciudadanos han descubierto sus barrios, generando sentimientos de comunidad.

Al propio tiempo los gobiernos locales son responsables de la prestación de servicios básicos y de atención personal que inciden en la seguridad y salud de los ciudadanos. El reforzamiento de los servicios básicos esenciales conllevaría la creación de empleo de proximidad, lo que, en algunos países europeos, con una planta municipal donde predomina el inframunicipalismo, como es el caso de España, contribuiría a evitar la despoblación. Los servicios que prestan los gobiernos locales, tales como los relacionados con el transporte, la seguridad, los cuidados domiciliarios, la limpieza, el tratamiento de residuos o el suministro de agua, entre otros, han resultado esenciales durante el duro y excepcional confinamiento al que se han visto sometidos los ciudadanos, y han hecho posible y jugado un papel clave para que la sociedad en su conjunto haya podido funcionar.

En la práctica, el nivel de gobierno local está en disposición de introducir innovaciones democráticas y en la gestión pública para la mejora de la cohesión social, la sostenibilidad y, en definitiva, las condiciones de vida de sus ciudadanos. Los gobiernos locales son esenciales en lo que se ha venido denominando como cuarto pilar del estado de bienestar, es decir, los servicios sociales de atención a personas dependientes y los servicios educativos para la infancia. De ello se desprende que la reconstrucción de las ciudades y pueblos de Europa y España depende, en gran medida, del reforzamiento de sus gobiernos y Administraciones locales.

## 5. Recomendaciones para la práctica

- a) Redescubrir lo local: Los ciudadanos valoran la eficacia en la prestación de servicios y en las políticas públicas locales, pero también valoran la democracia: el fortalecimiento y las reformas democráticas que faciliten la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones mediante el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana o asegurando la transparencia y rendición de cuentas son indispensables para la legitimación de los gobiernos locales (Vallbé e Iglesias, 2018). Cada gobierno local debería diseñar su propia estrategia de cooperación interadministrativa, combinando los aspectos democráticos con los de mejora en la gestión pública. También los gobiernos locales son depen-



dientes de sus características propias, y las estrategias de gobernanza, para ser consistentes, deben sustentarse en su tradición histórica, su cultura política, sus condiciones socioeconómicas y las necesidades y demandas de los diferentes grupos sociales en los que se encuadra su ciudadanía (Villoria e Iglesias, 2017).

- b) Establecer mecanismos de democracia deliberativa, tales como los presupuestos participativos (Kersting *et al.*, 2016), generando oportunidades para que los ciudadanos participen en los debates relativos a los procesos de diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas locales. Ello requiere la institucionalización de las innovaciones democráticas que permitan a los ciudadanos tener una influencia en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de los programas y políticas públicas locales.
- c) Reforzar las capacidades institucionales y financieras. En particular, garantizar que los gobiernos locales dispongan de los suficientes recursos financieros para la prestación de servicios públicos locales y para el afrontamiento de crisis sanitarias y sus impactos negativos.
- d) Adoptar estrategias de cooperación interterritorial con los gobiernos regionales y centrales, así como la colaboración intermunicipal, acompañadas de reorganizaciones internas para optimizar las cadenas de prestación de servicios. El espectro y ámbito de cooperación dependerá del contexto propio de cada municipio y de los servicios que preste, así como de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas derivadas del principio de subsidiariedad.
- e) En consonancia con ello, rediseñar estructuras y procesos administrativos en función de las necesidades propias de cada municipio y siguiendo los principios de buena gobernanza local, cooperando cuando sea necesario con el sector privado o la sociedad civil local mediante la coproducción de los servicios públicos locales o su prestación mediante los distintos modelos de cooperación entre los sectores locales público y privado, en coordinación y colaboración con los niveles de gobierno territoriales, provincial, regional o central, asegurándose, en estos casos, de que se implantan mecanismos de control y de rendición de cuentas.

Todas estas recomendaciones pueden ser implantadas sin requerir reformas sustanciales a nivel constitucional o en la legislación básica, por lo que, sin perjuicio de, en el caso de España, la siempre pendiente reforma de las normas reguladoras de la financiación local, habría que insistir en que, en la reconstrucción tras la pandemia mediante la acción pública, los Estados no se pueden permitir el lujo de ignorar el importante papel que en dicha reconstrucción tiene que adjudicarse al sector público local.

## Referencias bibliográficas

- Chico de la Cámara, P. (Dir.). (2019). *Aspectos de interés para una futura reforma de las Haciendas Locales*. Tirant lo Blanch.
- Dahl, R. (2014). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Review*. Universidad de Cambridge. <https://doi.org/10.2307/1953398>
- Iglesias, A. y Barbeito, R. (2018). Challenges Related to Implementing the European Charter of Local Self-Government in Spanish Legislation. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, núm. especial, 907-9.013.
- Kersting, N., Gasparikova, J., Iglesias A. y Krenjova, J. (2016). Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study. En S. Kuhlmann y G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2\\_18](https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_18).
- Schwab, Ch., Bouckaert, G. y Kuhlmann, S. (2017). Conclusion. En Schwab, Ch.; Bouckaert, G.; Kuhlmann, S. *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Nomos.
- Vallbé, J. J. e Iglesias, A. (2018). Exogenous and endogenous determinants of Spanish mayors' notions of democracy. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 49-75.
- Villoria, M. e Iglesias, A. (2017). Developments in Transparency in the Spanish Municipalities: An Analytical Revision of the Last Research. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, 17, 411-432.
- Wollmann, H. e Iglesias, A. (2016). Transformación y cambio del gobierno local en Europa: Un estudio comparativo. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales Barataria*, 12, 81-100. <https://doi.org/10.20932/barataria.vOi12.140>.