

# GOBIERNOS LOCALES Y ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL. LOS AYUNTAMIENTOS ANTE LA EMERGENCIA

Esther PANO PUEY\*  
Jaume MAGRE FERRAN\*\*  
María BARBAL CAMPAYO\*\*\*

## Resumen

*Ante una situación de extrema excepcionalidad como la que se presentó a causa de la pandemia, los diversos mecanismos estatales se activan y se pone en funcionamiento una maquinaria de gran capacidad. Los gobiernos locales, y más particularmente los municipios, quedaban en un plano diferenciado y resultaba más difícil establecer una posición. Las dificultades para definir qué posición deben ocupar los municipios en el conjunto del sistema institucional es un debate que se remonta casi a la propia aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).*

*Este capítulo pretende reflexionar sobre la actividad municipal en el contexto de la crisis sanitaria y las posibles alternativas de posición institucional derivadas de la actuación efectiva. Para hacerlo, analizamos las atribuciones, competencias y servicios desarrollados por los municipios, tanto desde una perspectiva normativa, como de la práctica efectiva. Partimos de la situación en que se encontraban los municipios en el momento de estallido de la epidemia*

---

\* Esther Pano es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Barcelona. Es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Es investigadora de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y coordinadora del proyecto «Observatorio del Gobierno Local». Actualmente es miembro del Grupo de investigación en estudios locales y del proyecto «¿Transparencia o paredes de cristal? Efectos institucionales y ciudadanos de las políticas de transparencia en España» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación

\*\* Jaume Magre Ferran es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona. Es especialista en gobierno local comparado, sistemas electorales y comportamiento electoral. Ha participado en diversos proyectos competitivos nacionales e internacionales y es Investigador Principal del Grupo de Investigación en Estudios Locales, reconocido por la Generalitat de Catalunya, y del proyecto «¿Transparencia o paredes de cristal? Efectos institucionales y ciudadanos de las políticas de transparencia en España» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. En la actualidad es también director de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.

\*\*\* María Barbal Campayo es doctora en relaciones internacionales por la Universidad Normal de China Central (华中师范大学) de Wuhan. Actualmente es investigadora y responsable del diseño y la coordinación de los grandes trabajos de campo en la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y locales.

*y de las condiciones derivadas de la aplicación en su momento de las medidas de austeridad vinculadas a la crisis económica y financiera y de sus consecuencias.*

*El capítulo explora también las adaptaciones y modificaciones efectivas que llevaron a cabo los municipios a partir de datos de los consistorios catalanes excepto la ciudad de Barcelona, que no se incluye por motivos de tipo metodológico. Así, analiza los encajes realizados y las transformaciones con el objeto de ofrecer una visión global de un tejido institucional compuesto por entidades heterogéneas. El desencadenante concreto de la epidemia actúa, además, como factor exógeno que crea unas condiciones interesantes para monitorizar la capacidad y la necesidad de cambio del universo municipal.*

### **Palabras clave**

*Municipios, gobierno local, servicios públicos.*

### **Abstract**

*The pandemic crisis implied an extremely exceptional situation that triggered a wide range of state mechanisms and put into operation a large-capacity machinery. Local governments, and more particularly municipalities, remained in a differentiated plane and it was more difficult to establish a systemic position. The difficulties in defining what position the municipalities should occupy in the institutional system is a debate that goes back almost to moment of approval of Law 7/1985 Local Government Act.*

*This chapter aims to reflect on municipal activity in the context of the health crisis and the possible institutional position alternatives derived from their effective action. In order to do so, we analyze the attributions, functions and services developed by the municipalities, both from the perspective of the regulation and from the effective practice. We start this analysis examining the situation of the municipalities at the time of the outbreak of the epidemic and taking into account the conditions derived from the implementation of austerity measures linked to the previous economic and financial crisis.*

*The chapter also explores the effective adaptations and modifications carried out by the municipalities based on data from the Catalan town councils except the city of Barcelona, which is not included for methodological reasons. Thus, it analyzes the changes and the transformations of the institutions in order to offer a global vision of a network composed of heterogeneous entities. The epidemic also acts as an exogenous factor that creates interesting conditions to monitor the capacity and need for change in the entities of the municipal universe.*

### **Keywords**

*Municipalities, local government, municipal public services.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los ayuntamientos ante la crisis: competencias y servicios municipales ante la emergencia. III. Lluvia sobre mojado: saturación y estrés estructural. IV. Plenos y estructura orgánica ante la crisis. V. Teletrabajo, más allá de la resistencia al cambio. VI. Servicios municipales: incremento, adaptación o pausa. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Ante una situación de extrema excepcionalidad como la que se presentó con la pandemia y con las diferentes medidas aplicadas para controlarla, los diversos mecanismos estatales se activaron y se puso en funcionamiento una maquinaria de gran capacidad. Este proceso afectó a todos los niveles de gobierno en el marco de sus capacidades tanto normativas como materiales. Así, los días inmediatamente posteriores a la declaración del estado de alarma permitieron visualizar de forma muy nítida las diversas capacidades del Estado, en sentido amplio, de un modo que no había tenido precedentes de forma reciente. En ese contexto, la articulación territorial y la distribución competencial constituyó uno de los elementos más relevantes en el panorama político. Así, el necesario encaje entre la acción del Estado –entendido como las instituciones nacionales– y las Comunidades Autónomas se configuró como un elemento de particular relevancia y, en muchos momentos, dificultad. En cualquier caso, podía haber dudas de cual debía ser la combinación exacta entre ambos niveles de gobierno, pero no se ponía en duda la exigencia de mecanismos de coordinación y asignación de funciones entre ellos.

Los gobiernos locales, y más particularmente los municipios, quedaban en un plano claramente diferenciado y resultaba más difícil establecer una posición. Esta no es una situación nueva. De hecho, las dificultades para definir qué posición deben ocupar los municipios en el conjunto del sistema institucional es un debate que se remonta casi a la propia aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En efecto, durante décadas las dudas, que incluso describen un cierto movimiento pendular, llevaron de aspirar al desarrollo de procesos de lo que se llamó segunda descentralización, a lógicas de limitación como la contenida en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Estas lógicas palpitantes han estado también presentes en las diferentes fases del proceso de pandemia (Navarro et al., 2020).

Este capítulo pretende reflexionar sobre la actividad municipal en el contexto de la crisis sanitaria y las posibles alternativas de posición institucional derivadas de su actuación efectiva. Para hacerlo, en el siguiente apartado se analizan brevemente las atribuciones, competencias y servicios desarrollados por los municipios, tanto desde una perspectiva normativa, como desde la práctica efectiva. El tercer apartado explora la situación en que se encontraban los municipios en el momento de estallido de la epidemia. En concreto, el epígrafe examina las condiciones derivadas de la aplicación en su momento de las medidas de austeridad vinculadas a la crisis económica y financiera y de sus consecuencias.

Los apartados cuatro, cinco y seis se dedican al análisis de las adaptaciones y modificaciones efectivas que llevaron a cabo los municipios. Con este objeto se trabaja con los datos de los municipios catalanes excepto la ciudad de Barcelona, que no se incluye por motivos de tipo metodológico –disfruta de un régimen normativa específico y, por su tamaño, es difícilmente comparable a otros municipios. En total, el análisis incluye información de 946 municipios que fue recogida mediante una encuesta administrada personalmente a los secretarios o secretarías–interventores entre los meses de septiembre de 2020 y marzo de 2021. El cuestionario recoge aspectos relacionados con la adaptación de los órganos y la actividad política, la estructura administrativa y la prestación de servicios públicos.

En resumen, este trabajo aspira a explorar la actuación de los municipios desencadenada por la crisis sanitaria desde una doble perspectiva. Por un lado, lleva a cabo un análisis previo de la previsión competencial y de la actividad regular de los consistorios. Por otro, analiza las adaptaciones efectivas realizadas con el objeto de ofrecer una visión global de un tejido institucional compuesto por entidades heterogéneas. El desencadenante concreto de la epidemia actúa, además, como factor exógeno que crea unas condiciones interesantes para monitorizar la capacidad y la necesidad de cambio del universo municipal.

## II. LOS AYUNTAMIENTOS ANTE LA CRISIS: COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES ANTE LA EMERGENCIA

Los municipios en España se han caracterizado tradicionalmente por una gran capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de la población, así como por la maximización de marcos normativos que no siempre han ofrecido los instrumentos más adecuados para hacer frente a situaciones complejas. Vale la pena tener en cuenta que las anteriores etapas y retos diferían por muchos motivos de la reciente crisis vinculada a la emergencia sanitaria, entre otros muchos aspectos en el encaje de las diferentes posiciones institucionales de los niveles de gobierno y las posibles alteraciones causadas por la propia crisis.

Así, la estructura territorial del estado implica una articulación de los diversos niveles de gobierno y una distribución de funciones entre ellos y, en un caso excepcional, como el de una emergencia sanitaria, esta distribución puede verse alterada. Esta situación se ha dado particularmente en relación con los diferentes momentos en que ha estado vigente un estado de alarma que permite al gobierno reordenar estas funciones (Velasco, 2020a; 2020c). En este marco general, cabe plantearse qué capacidad de actuación tenían los municipios de acuerdo con un marco competencial ordinario que, en todo lo que no quedase afectado por los estados de alarma, seguía vigente. En este sentido, vale la pena tener en cuenta que debemos distinguir entre las previsiones generales contenidas en la LRBRL, el desarrollo autonómico del régimen local, y las múltiples normativas sectoriales, muchas también autonómicas. Así, no debe olvidarse que puede haber diferencias en algunos casos entre las comunidades en función de los encajes normativos.

En cualquier caso, la construcción competencial prevista en la LRBRL plantea una previsión de títulos y de identificación de servicios públicos de prestación obligatoria según el tramo de población municipal. En este sentido, el artículo 25.1, incluye una cierta habilitación general, que tenía mayor intensidad interpretada de forma conjunta con el artículo 28, derogado por la LRSAL. Las competencias del artículo 25.2, definidas como «propias» recogen un conjunto de enunciados, de grados de detalle muy diverso. Entre ellas, las letras 25.2.b, que recoge la protección del medio ambiente urbano, 25.2.d, infraestructuras viarias, 25.2.e, evaluación de situaciones de necesidad social, 25.2.f, policía local, 25.2.g, movilidad y transporte urbano, 25.2.j, salubridad pública, 25.2.k, cementerios, 25.2.l, instalaciones deportivas y, de forma más tangencial, 25.2.n, vinculada al control de la escolaridad recogen diferentes aspectos que, de un modo u otro, se han visto afectados por la situación.

De forma más específica, el artículo 26 define los servicios de obligada prestación en función de los tramos de población. Entre los que establece como prestación mínima obligatoria para todas las localidades, independientemente del volumen de habitantes, los servicios de cementerio, limpieza viaria y acceso a los núcleos de población son los que podían verse afectados por las diferentes consecuencias de la situación derivada de la emergencia. En el siguiente tramo, los municipios cuya población supera los 5.000 habitantes, también se pudieron ver afectados los servicios de parque público y biblioteca. En el caso de los servicios previstos en el segmento de las poblaciones mayores de 20.000 habitantes, se incorporarían como potencialmente afectados las actividades de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social e instalaciones deportivas de uso público. Para el último tramo, los municipios con población superior a 50.000 habitantes los dos servicios previstos, transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano, podrían verse potencialmente afectados, aunque el primero de forma más clara.

A esta primera revisión de materias, cabría añadirle otras que, aun no habiendo sido previstas como de obligatoria provisión, los municipios han venido prestando en el marco de la autonomía municipal. En este ámbito, la reforma contenida en la LRSAL laminaba esta capacidad y limitaba las actividades que podían desarrollar los ayuntamientos. Ahora bien, de acuerdo con la información de que disponemos (Magre *et al.*, 2014), los municipios siguieron desarrollando diferentes actividades fuera del marco estricto de lo previsto como obligatorio por la normativa de régimen local.

Entre las actividades mencionadas, algunas se pueden considerar como más o menos tangenciales en relación con la situación específica desencadenada por la emergencia sanitaria. En algunos casos se trata de adaptaciones necesarias en el marco del incremento de las necesidades –como salubridad y limpieza viaria–, en otros, de los efectos sociales generados por la situación que no constituyen un elemento de tipo sanitario pero suponen el incremento de demanda de determinados tipos de actividad –como podrían ser los servicios sociales y la atención a personas en riesgo de exclusión–, y en otros se trata de adaptaciones vinculadas a las restricciones y limitaciones promovidas por otros niveles de gobierno. En este último grupo se podrían encontrar buena parte de los servicios municipales que debieron alinearse con la actuación de otros niveles de gobierno incluyendo actuaciones de policía y protección civil, y también la adaptación de servicios diversos como los parques públicos, las bibliotecas o las instalaciones deportivas.

Vale la pena señalar que los municipios no tienen asignadas de forma generalizada funciones vinculadas con la salud pública. Así, más allá de las actividades de colaboración con las administraciones titulares de la competencia, los municipios no disponen de habilitaciones en este ámbito recogidas en la regulación estatal. Es cierto que algunas normativas autonómicas prevén actividades y reconocen a los alcaldes la condición de «autoridad sanitaria» (Velasco, 2020b). Ahora bien, a la práctica, en el caso de la ley catalana, la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública les reconoce funciones, pero a su vez se generaron mecanismos de gestión para actuar por delegación – en concreto, la Agencia de Salud Pública de Cataluña.

### III. LLUEVE SOBRE MOJADO: SATURACIÓN Y ESTRÉS ESTRUCTURAL

La crisis sanitaria no llega en un momento neutro desde la perspectiva del contexto institucional en general y de los entes locales en particular. La emergencia impacta en el sector público cuando parecía que la situación tras los periodos de recesión económica y austeridad empezaba a estabilizarse. Vale la pena recordar el gran impacto de esa etapa y de los paquetes de austeridad que protagonizaron el proceso de disciplina para la recuperación. En efecto, si bien es cierto que la primera reacción pareció tender hacia el uso de instrumentos contracíclicos (los planes E), cuyo objetivo era la estimulación de la economía mediante el gasto público, esta fase fue extraordinariamente breve y el giro en el modelo fue completo (Navarro y Pano, 2018).

No es fácil establecer qué efecto tuvieron esas políticas en el sistema y, más concretamente, en el marco de los paquetes de disciplina que los sucedieron. Desde algunos consistorios se plantea que hicieron más llevable la aplicación y permanencia en el tiempo de los ajustes más severos. En cualquier caso, la exigencia de introducción de mecanismos de control del gasto y de reformas territoriales fue un requisito habitual en los mecanismos de ayudas condicionadas y supuso el desarrollo de numerosa normativa y planes de transformación en los países que acusaron de manera más aguda los efectos de la recesión (Andrea y Tsekos, 2019). En este marco, en el caso de España, las medidas impulsadas incluyeron, entre otras, la aprobación de regulaciones como la modificación de la LRBRL, mediante la Ley 23/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), y el conjunto de normativa presupuestaria, con la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera como principal exponente, aunque no el único.

Algunas de estas medidas llegaron, en realidad, cuando los gobiernos locales ya habían llevado a cabo fuertes procesos de ajuste, tanto en el ingreso, que ya había experimentado fuertes caídas, como en el gasto. El efecto conjunto de todas las actuaciones de restricción comportó, al menos, tres efectos. En primer lugar, impuso limitaciones de las posibilidades de endeudamiento por parte de los municipios que, en la práctica, lo hacían prácticamente inviable. Esto se produjo, además, ante fuertes caídas de los ingresos y teniendo en cuenta las dificultades de financiación que implicaron las regularizaciones de los adelantos de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

En segundo lugar, el conjunto de regulaciones perseguía una contracción del gasto mediante la reducción de las actividades y servicios prestados por los ayuntamientos. El debate sobre los efectos de la LRSAL, el concepto de «competencias impropias» y la derogación del artículo 28 de la LRBRL que habilitaba a los municipios a llevar cabo un conjunto de actividades más allá de los servicios obligatorios y de los títulos habilitantes específicos contenidos en la propia normativa, pretendían contraer el ámbito de actuación. Resulta dudoso si este objetivo se llegó a alcanzar (Medir *et al.*, 2017) y los datos de que disponemos más bien nos hacen pensar que no se llegó a producir (Magre *et al.*, 2014) o no, al menos, en las dimensiones que podrían suponerse en el proceso de elaboración de la norma. Ahora bien, más allá de los efectos directos e inmediatos, lo cierto es que la LRSAL supu-

so un cambio drástico en las dinámicas que tendían a la ampliación competencial y al reconocimiento de un mayor ámbito de actuación.

En tercer lugar, se establecían un conjunto de previsiones y medidas presupuestarias generales y estructurales que condicionaban la actividad y el funcionamiento municipal. En este caso, las limitaciones afectaron de forma más transversal, pero sin duda el ámbito de los recursos humanos fue el que sufrió de forma más clara las implicaciones. Así, las plantillas de los municipios, como las de otros niveles de gobierno, quedaron en virtual congelación durante una década, generando un incremento de la temporalidad, un incremento de la edad media y una saturación general en las estructuras.

Una parte importante de los ajustes se llevaron a cabo de forma previa a la entrada en vigor de las normativas (Navarro y Pano, 2018; Medir *et al.*, 2018). Los municipios habían adaptado sus estructuras y funciones al nuevo contexto, de modo que, en algunos casos, la normativa regulaba acciones que, en términos generales, ya se habían incorporado (Magre *et al.* 2014). Vale la pena destacar que los municipios fueron selectivos en las contracciones del gasto y que las reducciones no se llevaron a cabo de forma lineal sobre toda la gestión municipal de forma homogénea. Así, muchos servicios públicos, y en particular aquellos más sensibles y con mayor impacto en la ciudadanía experimentaron ajustes y transformaciones para mejorar su sostenibilidad, pero se mantuvieron (Medir *et al.*, 2017 Magre *et al.*, 2014).

Ahora bien, este proceso de sostenimiento de la actividad y los servicios se produjo en un contexto de reducción del ingreso, y del gasto, y de intervención de los paquetes de austeridad. Dicho de otro modo, se mantuvo actividad a grandes rasgos pero se redujeron tanto el volumen presupuestario como las plantillas. Esto nos hace pensar que este sostenimiento se llevó a cabo en base a un tensionamiento de las estructuras institucionales. Esta situación de estrés se estabilizó y pasó a convertirse en la situación de base del tejido institucional municipal. Además, más allá de los efectos en los momentos estrictos de crisis económica y financiera, el conjunto de los paquetes restrictivos ha continuado desarrollando efectos y los sigue manteniendo hasta los últimos datos disponibles.

Por ello, una vez las circunstancias empezaron a cambiar, las medidas contenidas en esta normativa impidieron una adaptación de los municipios a las nuevas situaciones. Los datos de la tabla 1 ilustran este proceso. Se puede apreciar que los valores de ingreso se han ido recuperando a lo largo del periodo y que, incluso, alcanzaron en 2018 valores superiores a los ejercicios que todavía no presentaban los efectos de la crisis. A su vez, los datos referentes a los remanentes pasan de los valores negativos a claros positivos, – con registros mejores que al inicio de la anterior crisis. En cambio, los valores de gasto están aún lejos de recuperarse y se mantienen claramente por debajo de los registros previos, como también el volumen de personal que tampoco se ha recuperado.

Tabla 1. *Datos económicos y de personal de los municipios*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gastos no financieros (miles de €) . . . . .</b>	49.236.941	43.946.650	39.610.767	38.068.076	39.368.337	39.967.321	39.901.273	40.979.139	43.175.057
<b>Ingresos no financieros (miles de €) . . . . .</b>	48.601.250	43.692.370	42.680.013	44.219.849	45.437.370	46.055.196	46.409.120	47.861.833	49.146.135
<b>Total remanente de tesorería (miles de €) . .</b>	-2.047.855	-2.769.831	3.618.886	4.395.055	6.192.652	7.182.650	8.786.011	12.643.283	13.065.519
<b>Personal al servicio de los ayuntamientos . . . .</b>	580.869	573.223	526.248	486.641	487.997	517.838	487.832	481.320	508.457

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Administraciones Públicas.



El desencadenamiento de la emergencia sanitaria se dio en un contexto de cierta disponibilidad de «ahorro» pero de agotamiento de las estructuras municipales. A su vez, los primeros meses posteriores al estado de alarma los ayuntamientos parecían manifestar un incremento del gasto y una reducción del ingreso (Ballarín, 2020) y existía una lógica demanda de flexibilización de estas regulaciones en un contexto de excepcionalidad y de necesidad de acceso a recursos. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de dificultades. Ante la demanda de los municipios de poder hacer uso del superávit generado, el Gobierno planteó una propuesta que no parecía satisfacer sus aspiraciones. El Ministerio de Hacienda propuso que los ayuntamientos pusiesen sus remanentes a disposición del Estado de manera voluntaria. A cambio, las entidades que los cediesen participarían de un fondo de ayudas específicas para 2020 y 2021 (Gobierno de España, 2020).

Esta propuesta generó reacciones entre los alcaldes y, finalmente, la medida no recabó los apoyos necesarios y no pudo ser adoptada. Unos meses después, y tras un periodo de discusiones y debates al respecto, se adoptó un acuerdo que permite el uso de estos recursos. El nuevo acuerdo dispone la suspensión de la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 y 2021, e implica, de hecho, una suspensión de la aplicación de buena parte de las medidas adoptadas en el marco de los paquetes de austeridad.

Aún no disponemos de datos suficientes para valorar qué impacto efectivo tendrán estas medidas en las finanzas municipales y si permitirán remitir, aún en parte, la situación de agotamiento estructural que sufren. Lo cierto es que los ayuntamientos debieron hacer frente a una nueva crisis con los efectos de la anterior todavía muy presentes en sus estructuras y organizaciones.

#### IV. PLENOS Y ESTRUCTURA ORGÁNICA ANTE LA CRISIS

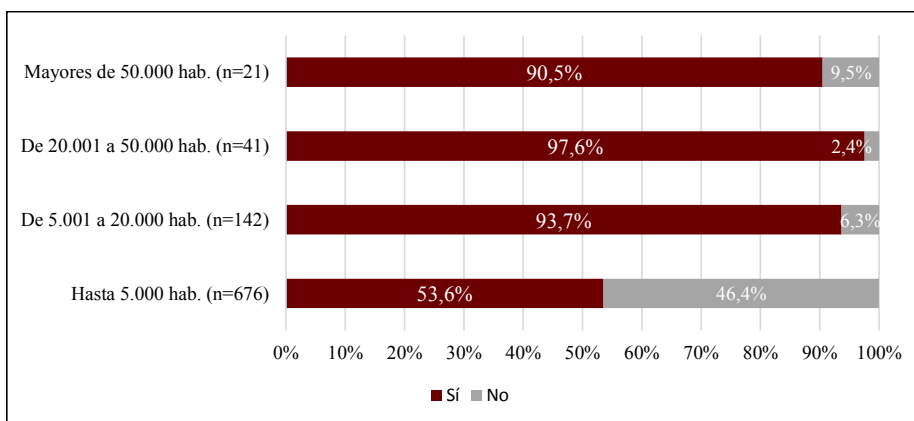
La crisis del coronavirus ha implicado un replanteamiento en el funcionamiento y organización, así como en la toma de decisiones y medidas de los órganos políticos de los ayuntamientos. Como veremos en este apartado, algunas de las decisiones adoptadas se prevén extrapolables a futuras situaciones de emergencia o excepcionales similares que puedan surgir en un futuro.

Hasta el momento de la pandemia del COVID-19 no se habían previsto otras fórmulas de realización de los plenos u otros órganos colegiados que no fueran presenciales. Para adaptar la celebración de los mismos a este nuevo contexto, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 añadió en el artículo 46 de la LRRL un nuevo apartado 3 que indica: «En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse,

celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos [...]». (1)

En este sentido, un 63 % de los municipios catalanes ha realizado plenos de forma virtual. Si observamos la distribución de este dato según su tramo poblacional (gráfico 1) se percibe una clara diferencia entre los municipios mayores y menores 5.000 habitantes. Esta disimilitud puede estar vinculada a diferentes razones. En primer lugar, la LRBRL establece que los plenos de los ayuntamientos mayores de 20.000 deben celebrar sus sesiones ordinarias con una periodicidad mensual; en el caso de los municipios de 5.001 a 20.000 habitantes esta periodicidad debe ser, como mínimo, bimestral; mientras que para los menores de 5.000 habitantes las celebraciones ordinarias al pleno deben ser, por los menos, trimestrales. En algunos de los municipios menores de 5.000 habitantes podrían no haber celebrado plenos durante los meses de confinamiento más estricto (abril y mayo de 2020). En segundo lugar, tal y como establece la LOREG, el número de concejales de los municipios está vinculado a su tramo poblacional; así, por ejemplo, los municipios menores de 100 habitantes eligen 3 concejales, mientras que los municipios de 50.000 a 100.000 escogen a 25 y de 100.001 en adelante «un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par». Por consiguiente, en los municipios de menor tamaño resulta más fácil adaptar espacios que faciliten la realización de plenos con una mayor distancia social. Finalmente, más allá del impacto de las normativas y del tramo poblacional de los municipios, algunos de los ayuntamientos que mencionaban no haber realizado los plenos de forma telemática, indicaban haber tomado otras medidas como, por ejemplo, la realización de las sesiones en otras dependencias municipales más espaciales que la sala del pleno, como salas polivalentes o polideportivos, o la realización de sesiones «mixtas», es decir, con una parte de los concejales asistiendo de forma presencial y otra telemáticamente.

Gráfico 1. *Municipios en los cuales los plenos se han realizado de forma virtual a raíz de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional*

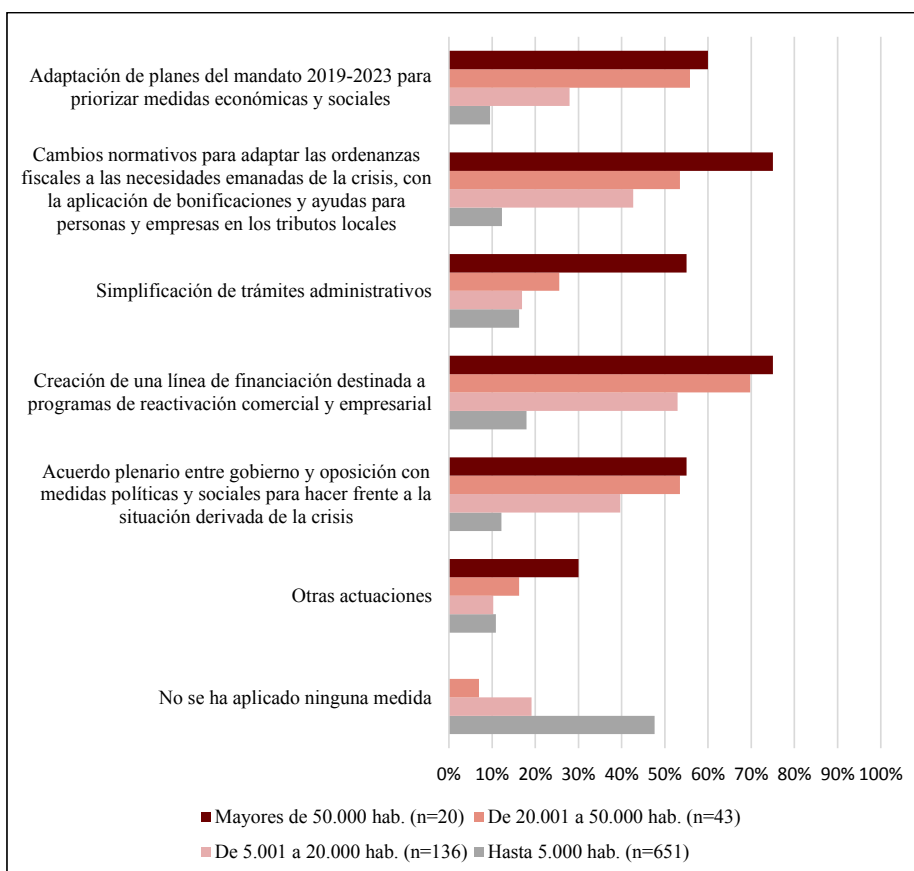


Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

(1) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Finalmente, más allá de las medidas organizativas y formales, los ayuntamientos han impulsado diversas acciones políticas y económicas para hacer frente a la crisis derivada del COVID-19. El gráfico 2 ofrece un resumen de cuales han sido las más comunes según tramo poblacional y muestra niveles de actividad intensos. En este sentido, se observa una clara vinculación entre el número de habitantes y las medidas adoptadas; de hecho, casi la mitad de los municipios menores de 5.000 habitantes indica no haber realizado ninguna medida al respecto. En cuanto al tipo de medidas, independientemente del tramo poblacional, las medidas económicas, como por ejemplo los cambios normativos para adaptar las ordenanzas fiscales a las necesidades emanadas de la crisis (aplicación de bonificaciones y ayudas para personas y empresas en los tributos locales), han sido más habituales que las de tipo político, como los acuerdos plenarios entre gobierno y oposición con medidas políticas y sociales, que han sido habituales en los tramos superiores.

Gráfico 2. *Otras medidas adoptadas para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

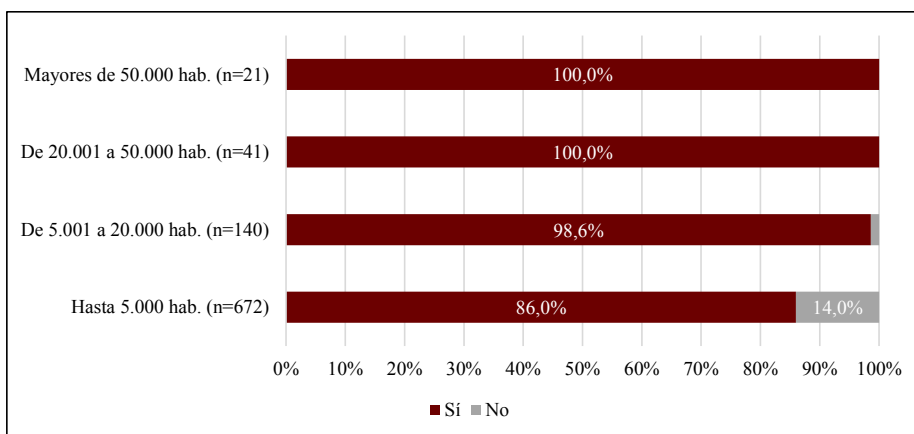
## V. TELETRABAJO, MÁS ALLÁ DE LA RESISTENCIA AL CAMBIO

La crisis sanitaria derivada del COVID-19 implicó la necesidad repentina de implementar fórmulas de trabajo a distancia, una técnica muy poco desarrollada en la administración local hasta el momento. Concretamente, el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 indicaba la necesidad de establecer «sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia, debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado».

La dilatación en el tiempo de la pandemia conllevó la necesidad de regular el teletrabajo; por consiguiente, durante septiembre de 2020 se aprobaron el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia y el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Éste segundo Decreto-ley introduce un nuevo artículo 47 bis en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, indicando que se entiende como teletrabajo «aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación». En términos generales, esta modalidad de trabajo se considera voluntaria, reversible, el personal que desarrolle sus tareas mediante esta fórmula lo hará con los mismos derechos y deberes que el resto de los trabajadores, y la administración deberá proporcionarles los medios tecnológicos necesarios para que lleven a cabo su actividad.

En el caso de los ayuntamientos catalanes, casi un 90% de los municipios afirma haber tomado medidas para que los trabajadores pudieran llevar a cabo sus funciones a distancia. Al desagregar los datos según tramo poblacional (gráfico 3), se observa que únicamente algunos de los municipios medianos y pequeños indican no haber tomado medidas en este sentido, concretamente un 14%. Hay que tener presente que estos municipios acostumbran a tener recursos materiales y de personal mucho más limitados. El hecho de ubicarse en zonas de menor concentración poblacional también reduce probablemente la necesidad de establecer este tipo de fórmulas de trabajo a distancia.

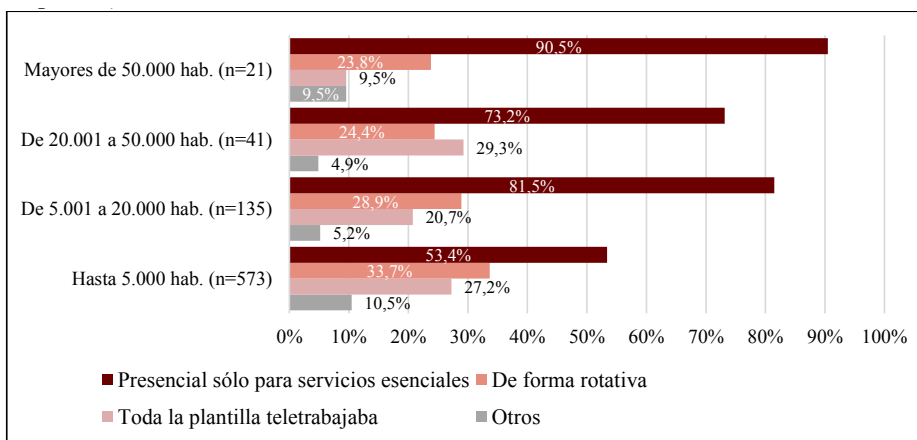
Gráfico 3. *Municipios en los cuales durante el confinamiento de marzo de 2020 se tomaron medidas para que la plantilla del ayuntamiento pudiera teletrabajar*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Si nos centramos en las formas de organización del teletrabajo, que pueden observarse en el gráfico 4, en todos los tramos la modalidad mayoritaria es la presencialidad prevista únicamente para los servicios esenciales, pero con algunos matices. Son los municipios inferiores a los 5.000 habitantes (medianos y pequeños) los que vuelven a presentar un funcionamiento más diferenciado, con un 53,4 % de presencialidad para personal esencial, cuando en el resto de los tramos este valor es bastante más elevado.

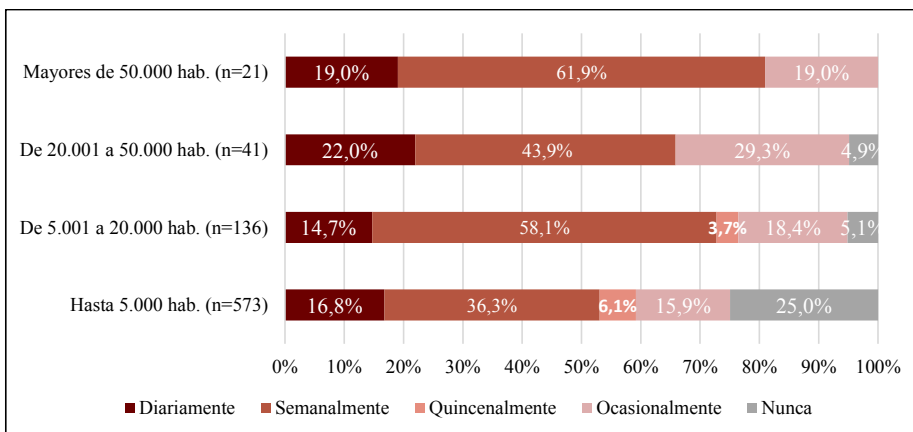
Gráfico 4. *Formas de organización del teletrabajo (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En referencia a la periodicidad de interacción y realización de reuniones de coordinación, los municipios de tramos superiores a los 5.000 habitantes son los que las realizan con más frecuencia, diaria o semanalmente. De hecho, los ayuntamientos de estas localidades presentan estructuras más complejas y con más trabajadores que requieren una mayor comunicación entre las distintas áreas de trabajo para un correcto funcionamiento.

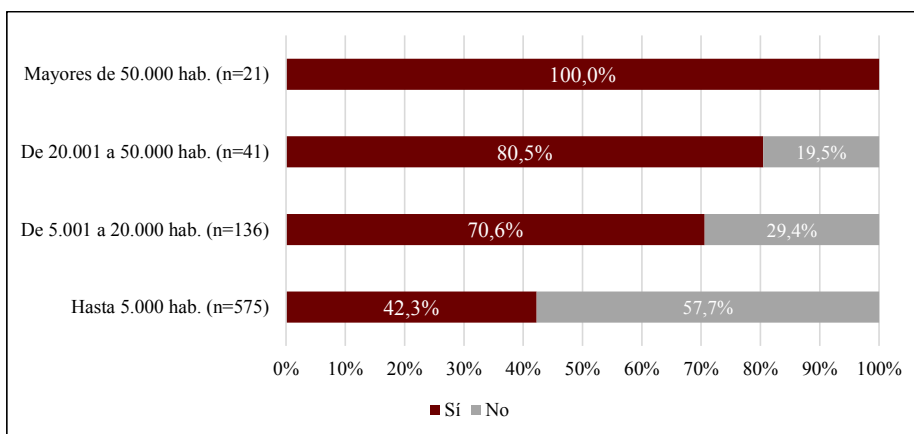
Gráfico 5. *Frecuencia de realización de reuniones de coordinación*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

La normativa prevé que la administración debe proporcionar los medios tecnológicos necesarios para que los trabajadores puedan llevar a cabo su actividad de forma telemática con normalidad. El Real Decreto-ley 28/2020 recoge en el artículo 11 este derecho «a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas», así como el derecho a la formación en esta materia, en el artículo 9. Los gráficos 6 y 7 reflejan en qué medida los municipios catalanes han facilitado herramientas y formación a sus trabajadores. El gráfico 6 muestra que los municipios mayores de 50.000 habitantes han facilitado materiales, los tramos de 20.001 a 50.000 habitantes y de 5.001 a 20.000 habitantes en su mayoría también los han facilitado, concretamente un 80,5 % y un 70,6 % respectivamente. Los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes presentan datos claramente inferiores.

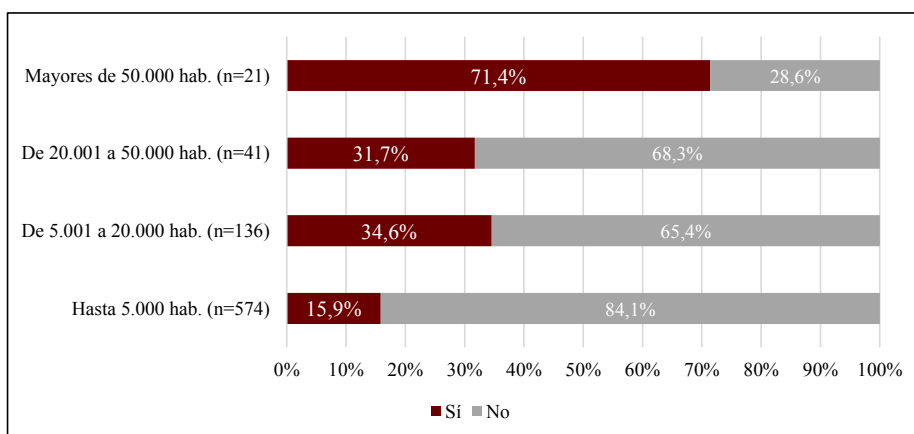
Gráfico 6. *Municipios en los cuales se ha adquirido material para facilitar el teletrabajo al personal*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En el caso de la formación en materia de trabajo a distancia se observan tres grados. Alrededor del 70 % los municipios mayores de 100.000 habitantes han facilitado formación a sus trabajadores, y los municipios de los tramos de 20.001 a 50.000 habitantes y entre 5.001 y 20.000 habitantes lo realizan en unos porcentajes muy similares, un 31,7 % y un 34,6 %, respectivamente. Este dato se reduce considerablemente en el tramo inferior, en el cual únicamente un 15,9 % de ayuntamientos ha facilitado este recurso.

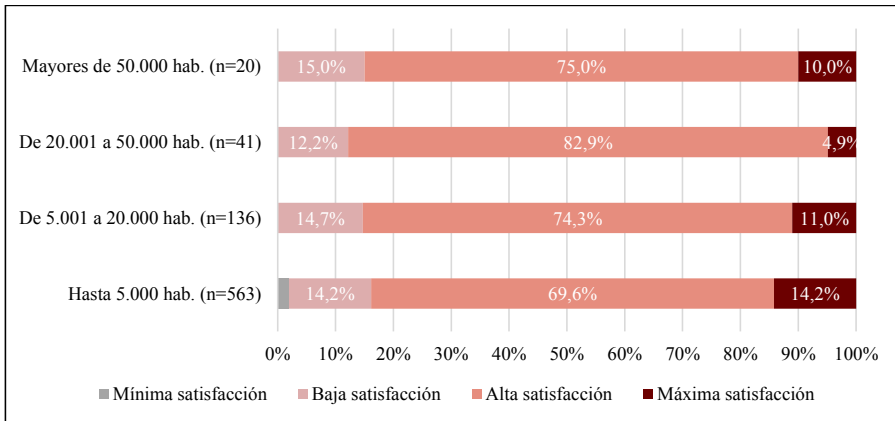
Gráfico 7. *Municipios en los cuales se ha llevado a cabo alguna formación sobre teletrabajo*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Estas diferencias organizativas y en el ámbito material y formativo entre los diferentes tramos poblacionales no parecen tener vinculación directa con los niveles de valoración de la experiencia del teletrabajo para el conjunto de la organización. Tal y como se puede observar en el gráfico 8 los valores de satisfacción alta y máxima entre los distintos tramos son similares y muy elevados, en ningún caso inferiores al 80 %.

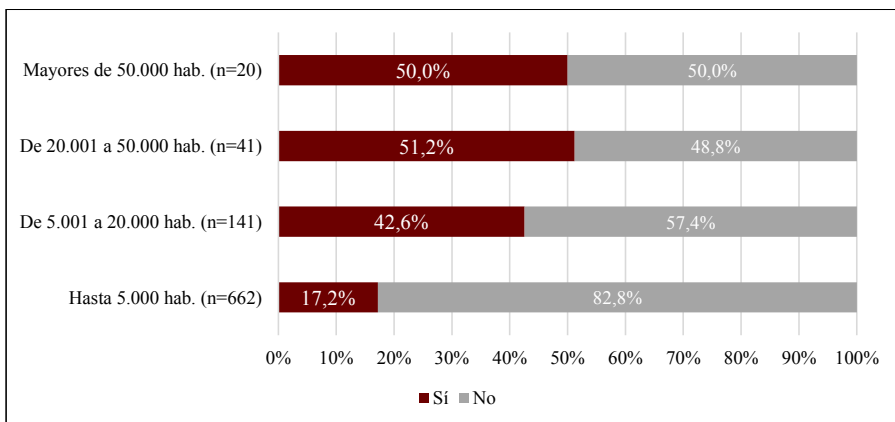
Gráfico 8. Valoración de la experiencia de teletrabajo del conjunto de la organización



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Finalmente, en referencia a la previsión de nuevos planes de contingencia ante nuevas restricciones a la presencialidad, como se puede observar en el gráfico 9, las localidades mayores de 5.000 habitantes presentan datos muy parecidos; entre el 42,6 % y el 51,2 %, es decir, alrededor de la mitad de ellos, han previsto medidas. En el caso de los municipios menores de 5.000 este dato se reduce hasta el 17,2 %.

Gráfico 9. Municipios en los cuales se ha previsto un plan para hacer frente a posibles nuevas restricciones a la presencialidad



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer



En términos generales se puede observar que hay dos ritmos en la adaptación al teletrabajo en el mundo local catalán. Los municipios medianos y pequeños son los que muestran unas fórmulas de funcionamiento y adaptación al teletrabajo más diferenciadas, aunque presentan niveles de satisfacción con el trabajo a distancia similares a los municipios de mayor tamaño. Más allá de las limitaciones económicas y materiales a las que suelen hacer frente los municipios de menor tamaño, este funcionamiento diferenciado, conjuntamente con el hecho de que la mayoría de municipios de menor volumen no hayan previsto posibles planes a nuevas restricciones, mientras que aproximadamente la mitad de los municipios de mayor volumen poblacional sí que las ha previsto, se explica probablemente debido a que los cambios que exigen las medidas de trabajo a distancia generan un mayor estrés estructural en instituciones con una mayor volumen de trabajadores y con entramados orgánicos más complejos.

## VI. SERVICIOS MUNICIPALES: INCREMENTO, ADAPTACIÓN O PAUSA

Los ayuntamientos, como administraciones públicas más próximas al ciudadano, han tenido que atender de forma directa y en primera línea las necesidades de sus habitantes durante la pandemia, y establecer un equilibrio entre el mantenimiento e incremento de servicios esenciales en los momentos más críticos, paralelamente a la paralización de otros.

En referencia al mantenimiento y refuerzo de servicios esenciales, el Real Decreto 463/2020 (que ya perdió su vigencia con el fin del estado de alarma) en su artículo 18.1 indicaba que «Los operadores críticos de servicios esenciales previstos en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas, adoptarán las medidas necesarias para asegurar la prestación de los servicios esenciales que les son propios».

En cuanto a la paralización de otros servicios, el real decreto en su artículo 10.3 exponía: «Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto». Como veremos a continuación, algunos servicios de competencia local se vieron afectados por este artículo.

Para analizar el impacto de esta crisis en el funcionamiento de los servicios de los ayuntamientos catalanes y como se ha mantenido este equilibrio entre incremento, adaptación o pausa, analizaremos los cambios que se han producido en los servicios obligatorios recogidos en la LRBLR. La tabla 2 resume la estructura de servicios incluida en la ley, que será de utilidad para interpretar el resto de la información analizada.

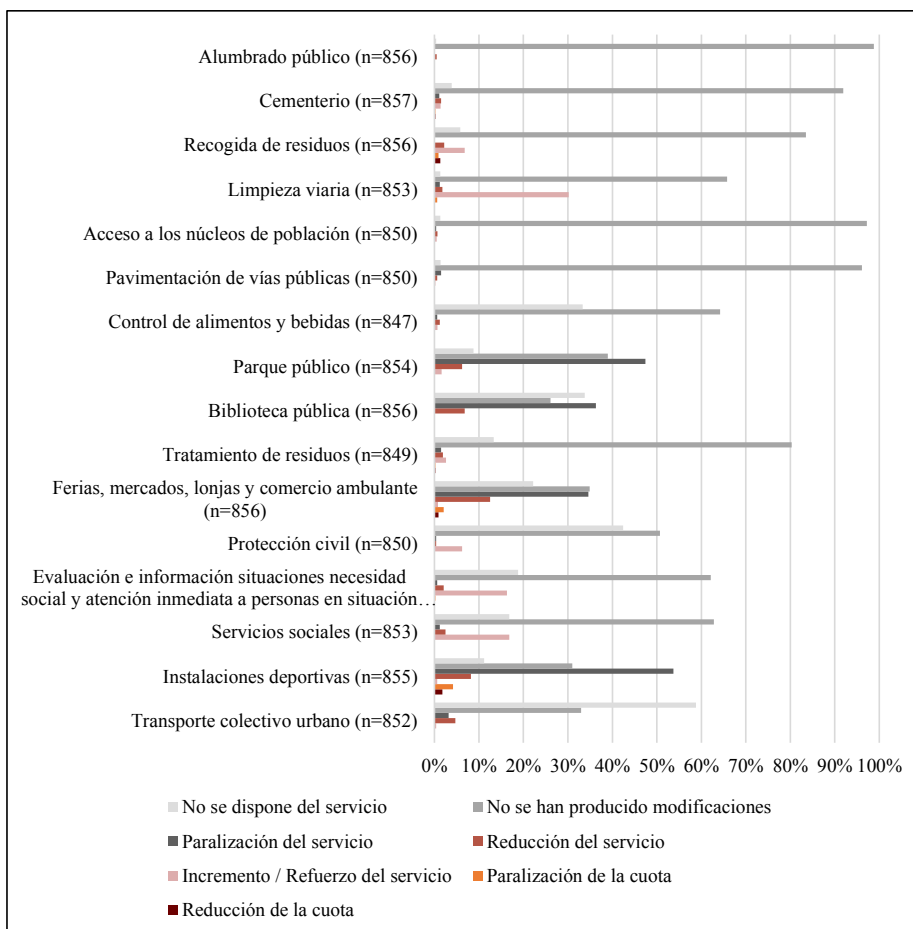
Tabla 2. *Servicios mínimos obligatorios según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*

<b>Todos los municipios.</b>	Alumbrado público.
	Cementerio.
	Recogida de residuos.
	Limpieza viaria.
	Abastecimiento domiciliario de agua potable.
	Alcantarillado.
	Acceso a los núcleos de población.
	Pavimentación de vías públicas.
<b>Municipios con población superior a los 5.000 habitantes.</b>	Parque público. Biblioteca pública. Tratamiento de residuos.
<b>Municipios con población superior a los 20.000 habitantes.</b>	Protección civil. Evaluación e información de situaciones de necesidad social. Atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Prevención y extinción de incendios. Instalaciones deportivas de uso público.
<b>Municipios con población superior a los 50.000 habitantes.</b>	Transporte colectivo urbano de viajeros. Medio ambiente urbano.

Fuente: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

En primer lugar, se presentan los datos con las modificaciones aplicadas en los servicios para hacer frente a la pandemia de forma conjunta para todos los municipios y, seguidamente, se analizarán segregados por tramo poblacional aquellos servicios en los cuales se detectan más variaciones. El gráfico 10 nos muestra esta primera visión general en la que se observa que los servicios que más modificaciones han sufrido han sido aquellos que han tenido que reducirse o paralizarse, –concretamente, parque público, biblioteca pública, ferias, lonjas y mercados e instalaciones deportivas–, y aquellos que han debido reforzar su servicio para poder hacer frente a las consecuencias de la pandemia –los vinculados a la salud y el bienestar social de la población, especialmente, limpieza viaria, servicios sociales y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Otras medidas como paralizaciones completas de la actividad o reducciones de cuotas, no aplicables en todos los casos, han sido minoritarias.

Gráfico 10. *Modificaciones aplicadas en la prestación de los servicios mínimos obligatorios a causa de la crisis del COVID-19 (posibilidad de más de una respuesta)*



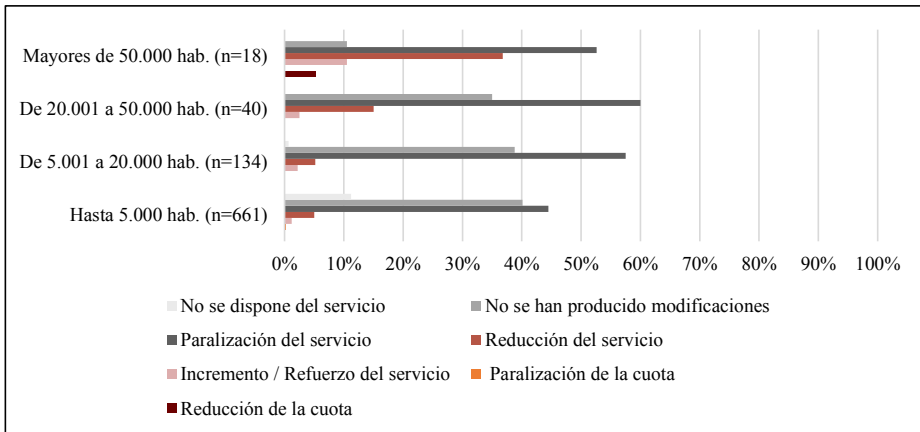
Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Los gráficos 11 a 14 realizan una segmentación según tramo poblacional de los servicios que más se han paralizado y reducido a raíz de la pandemia. Todos ellos son servicios de prestación obligatoria a partir de los 5.000 habitantes, excepto el servicio de instalaciones deportivas que lo es a partir de los 20.000, aunque algunos municipios de menor volumen también disponen del mismo. En todos los casos la relación entre población y aplicación de medidas parece clara.

Hay que tener presente el impacto organizativo y económico que implica el cierre o reducción de ciertos servicios. Cerrar el acceso de la población a los parques públicos no tendrá las mismas consecuencias que el cierre temporal de instalaciones deportivas que probablemente disponen de un mayor número de trabaja-

dores que no podrán desarrollar fácilmente sus funciones a distancia, o en el caso de mercados y lonjas, que implicará posibles pérdidas económicas de particulares.

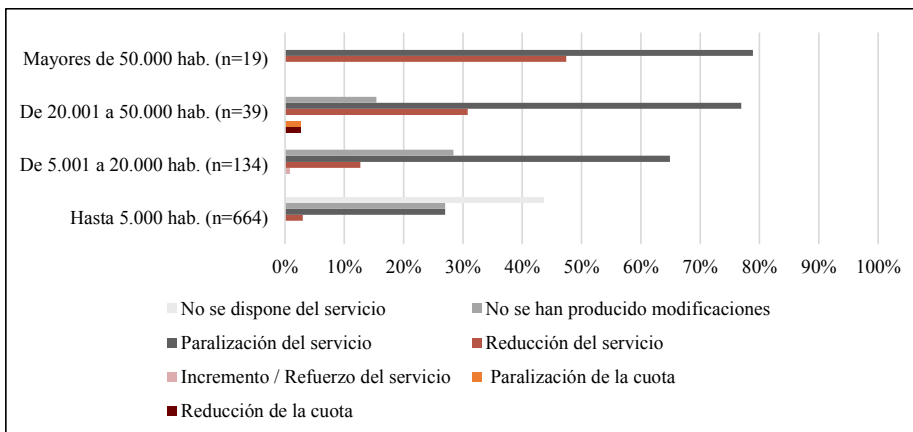
Gráfico 11. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de parque público a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Los parques públicos, gráfico 11, fueron espacios particularmente mencionados en la normativa específica de los diferentes periodos de alarma con indicaciones concretas para su clausura. Es cierto que, a partir de un cierto momento, se permitió su acceso y, en esos casos, cabe la posibilidad de que fuese necesario un incremento de los servicios de mantenimiento y vigilancia, en especial de las zonas de juego. Este podría ser el motivo por el cual municipios del tramo poblacional superior responden que incrementaron o reforzaron la actividad. Aun así, los altos porcentajes de municipios que afirman no haber alterado su funcionamiento que, además, son crecientes según disminuye el tramo de población muestran que en algunos casos las modificaciones en los usos no supusieron impacto en la gestión municipal.

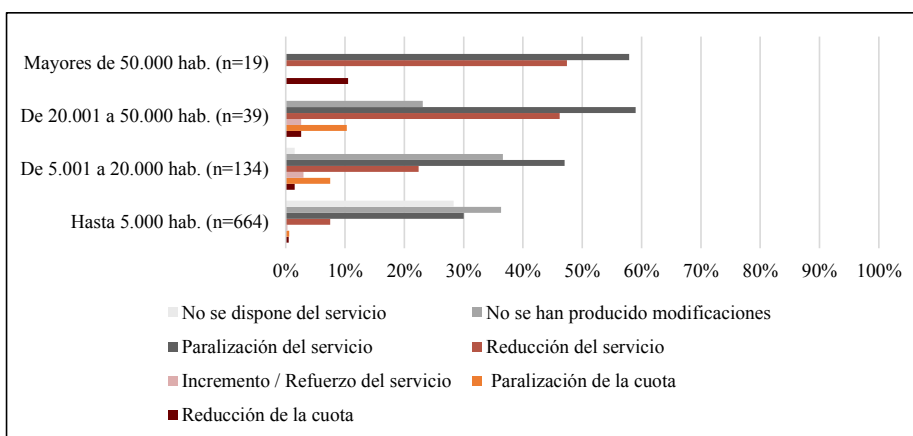
Gráfico 12. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de biblioteca pública a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En el caso de la biblioteca, el gráfico 12 muestra que la actividad se paralizó o redujo de forma muy generalizada en los municipios de los tramos de población superiores mientras que en los inferiores se aprecia un porcentaje que afirman no haber modificado la actividad.

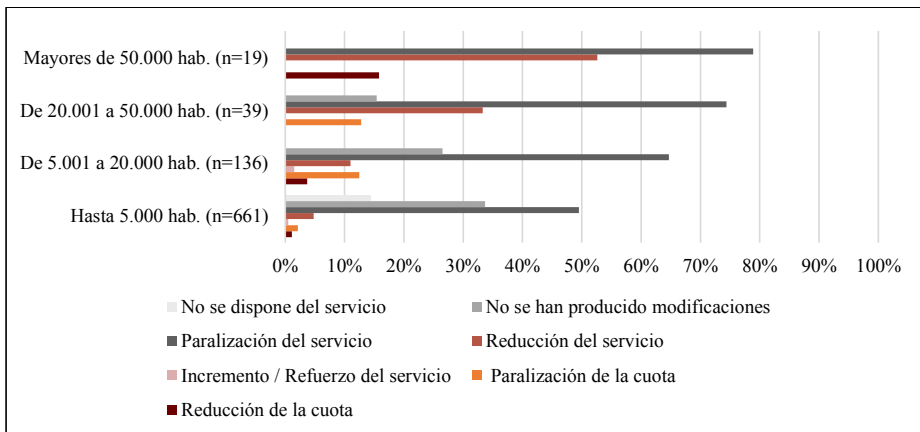
Gráfico 13. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de ferias, mercados y lonjas a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En cuanto a los mercados y ferias, el gráfico 13 ofrece datos más diversos, aunque vuelve a presentar porcentajes crecientes según descende el tramo de población de municipios que afirman no haber llevado a cabo a modificaciones. En este servicio, se identifican también otras posibles reacciones como las reducciones y paralizaciones de las cuotas, en este caso, dirigidas a los comerciantes.

Gráfico 14. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de instalaciones deportivas a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*

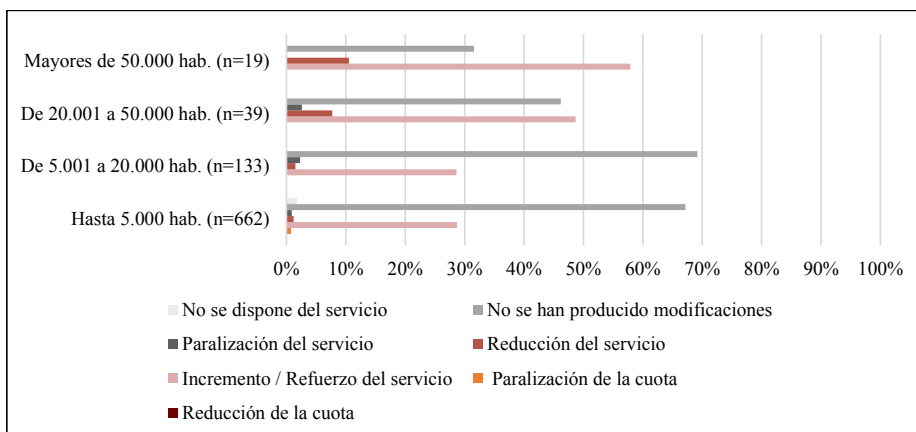


Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

En cuanto a las instalaciones deportivas, el gráfico 14 muestra las diferentes opciones de respuesta que mantienen las tendencias anteriores, aunque también con mayor diversidad que otros servicios. Las reducciones y paralizaciones de cuotas, sin ser mayoritarias, aparecen en casi todos los tramos.

Los gráficos 15, 16 y 17 reflejan las variaciones realizadas en los servicios que más reforzados se han visto durante la pandemia según tramo poblacional. En todos ellos se puede observar también la correlación entre tramo poblacional y modificaciones. La limpieza vial al tratarse de un servicio obligatorio para todos los ayuntamientos, independientemente de su número de habitantes, presenta más refuerzos en los municipios menores de 5.000 habitantes, en comparación con los servicios vinculados a bienestar social, previstos a partir de los 20.000 habitantes. De todas formas, independientemente de la obligatoriedad del servicio, son siempre los municipios con más habitantes los que más refuerzos han debido realizar.

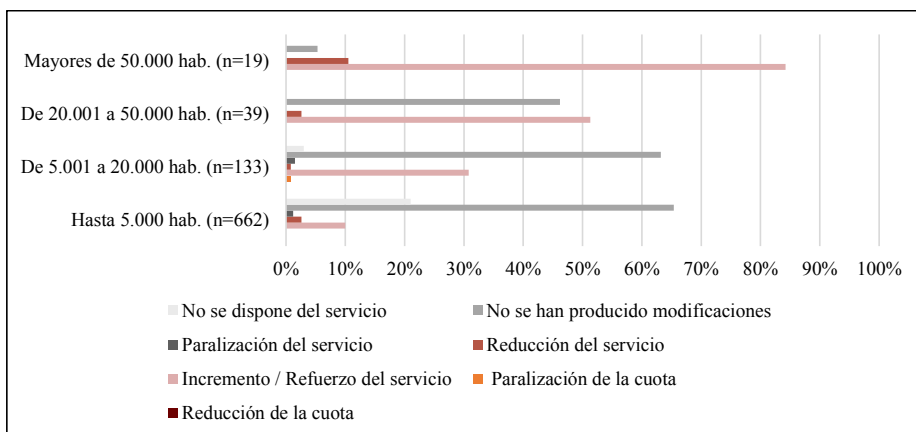
Gráfico 15. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de limpieza viaria a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

El servicio de limpieza viaria, gráfico 15, manifiesta las necesidades propias de la naturaleza del servicio y mientras unos municipios afirman no haberlo modificado, otros registran un incremento.

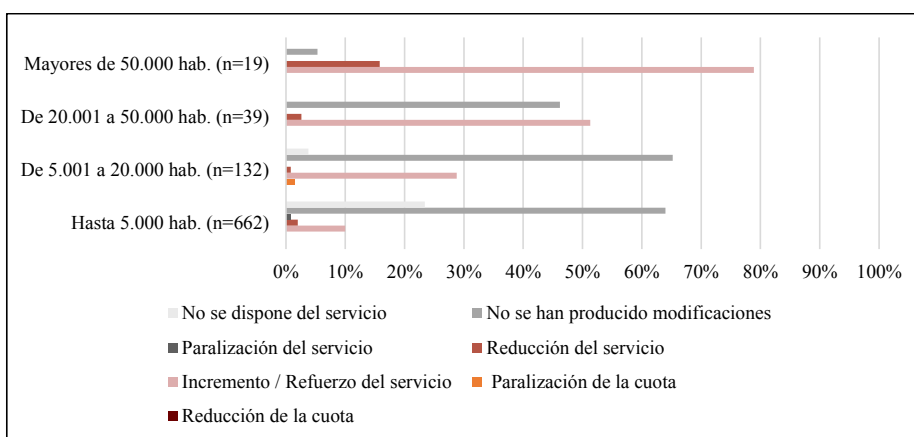
Gráfico 16. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de servicios sociales a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Las actividades vinculadas a los servicios sociales ofrecen una situación muy particular (gráfico 16). Los municipios del tramo superior, con atribuciones definidas en la materia, presentan incrementos de la prestación de forma muy generalizada. El siguiente tramo manifiesta mayor variabilidad y la opción de que no se ha modificado en el servicio se incrementa según disminuye la población. Es cierto que a partir de los 20.000 habitantes no existe obligación normativa, aunque es habitual que existan actividades en esta materia. Así, el hecho de que en muchos casos se manifieste que no se han llevado a cabo modificaciones no debería considerarse meramente casual, aunque no disponemos de datos que nos permitan elaborar una explicación fundada.

Gráfico 17. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*

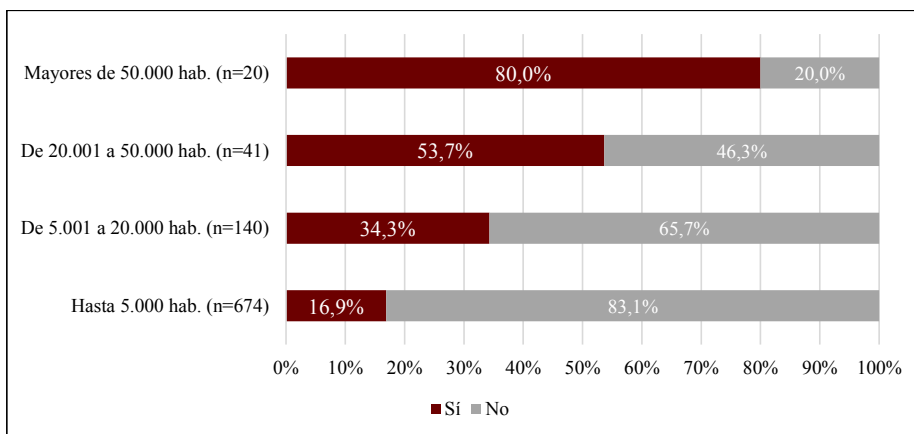


Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

El gráfico 17 recoge las modificaciones aplicadas en el caso de los servicios de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social donde se aprecia de nuevo la tendencia ya expuesta con afectaciones mucho mayores en los municipios comprendidos en los tramos de población más elevados.

Cabe añadir que la información anterior parece ser consistente cuando analizamos los datos vinculados a nuevas contrataciones realizadas para hacer frente a la crisis del COVID-19. Concretamente, un 22,9 % de los ayuntamientos catalanes realizó nuevas contrataciones para hacer frente a la situación de pandemia. Al desglosar este dato según tramo poblacional (gráfico 18) se observa una relación entre tamaño y nuevas contrataciones, un 80 % de los municipios mayores de 50.000 habitantes han llevado a cabo esta medida, porcentaje que se va reduciendo de forma gradual, hasta alcanzar el 16,9 % en el caso de las localidades menores de 5.000 habitantes.

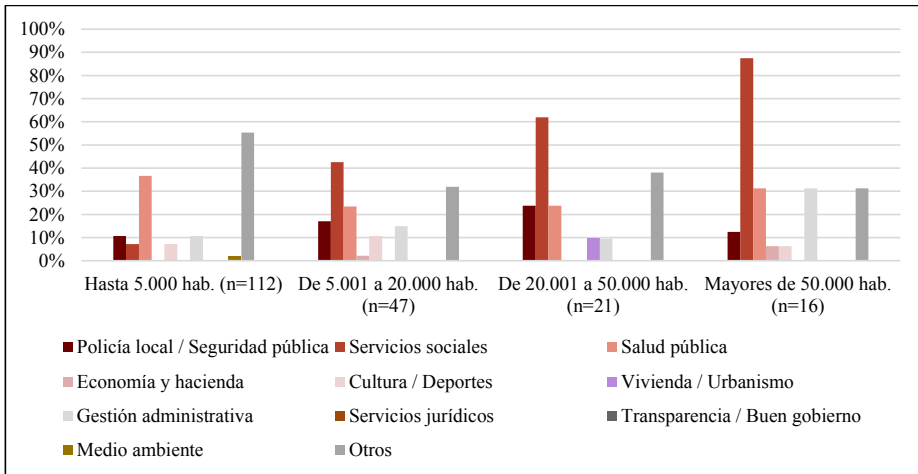


Gráfico 18. *Municipios en los cuales se ha realizado nuevas contrataciones de personal para hacer frente a la crisis del COVID-19*

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Al analizar las áreas en las cuales se han realizado más contrataciones, tal y como se puede observar el gráfico 19, en los municipios de mayor tamaño el área en la que más nuevos profesionales se han contratado, con diferencia, ha sido servicios sociales. Le siguen, bastante alejadas, gestión administrativa y salud pública. Los servicios sociales vuelven a ser el departamento en el que más personal se ha contratado, aunque en menor medida en el caso de los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes. En los municipios de este tramo, el siguiente ámbito en el que se han realizado nuevas contrataciones es la opción «otros», en este grupo, las respuestas más frecuentes son: agentes cívicos, limpieza, brigadas, informadores y controladores de accesos. Las localidades de 5.000 a 20.000 habitantes siguen una estructura similar al tramo anterior, aunque las contrataciones en el área de servicios sociales son menos elevadas, ya que en este tramo los servicios no son de obligada prestación. En cuarto lugar, los municipios menores de 5.000 habitantes indican como respuesta mayoritaria la opción «otros», seguida de salud pública. Las respuestas más comunes mencionadas en la opción «otros» son similares a la de los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes: limpieza, informadores, control de accesos y brigadas.

Gráfico 19. Áreas y departamentos en los cuales se han realizado nuevas contrataciones (posibilidad de más de una respuesta) (n=196)



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En resumen, este conjunto de datos refleja el esfuerzo realizado por las administraciones locales de para mantener lo que la Ley 8/2011, de 28 de abril presenta como servicios esenciales, es decir, salud pública, bienestar social de los ciudadanos y el correcto funcionamiento de las administraciones, y a su vez, paralizar o reducir otros servicios, con las consecuencias organizativas y económicas que ello implica.

## VII. CONCLUSIONES

Este capítulo ha tenido por objeto explorar los cambios institucionales generados a raíz de la crisis desencadenada por la emergencia sanitaria. Se ha centrado en presentar una visión general de las capacidades, la situación previa a la pandemia y las adaptaciones institucionales llevadas a cabo por los municipios. Los municipios han encontrado tradicionalmente espacios para la adaptación y el posicionamiento institucional, incluso cuando las circunstancias parecen no ofrecer las condiciones adecuadas. Las circunstancias desencadenadas por la pandemia no han constituido una situación diferente y, dentro de los márgenes previstos, los consistorios han buscado fórmulas de encaje y respuesta a las necesidades.

Esta reacción debe enmarcarse, por un lado, en un mapa municipal peculiar y heterogéneo, compuesto por un amplio número de municipios de pequeño tamaño y unos pocos municipios que acumulan gran parte de la población. Por otro, se debe tener en cuenta que la crisis sanitaria se desencadena en un momento determinado en cuanto al contexto institucional del mundo local. En efecto, la pandemia

llega cuando las estructuras se encuentran aún debilitadas a causa de las consecuencias económicas de la crisis de 2008 y con muchas de las medidas de restricción económica todavía plenamente vigentes. Incluso en esa coyuntura adversa, los consistorios encuentran fórmulas adaptativas.

Los apartados que recogen el análisis empírico de las transformaciones analizan información de todos los municipios catalanes, excepto la ciudad de Barcelona; en total 946. Este hecho tiene virtudes y defectos: nos permite analizar el comportamiento de los municipios de menor población, a menudo desatendidos, y contrastar los comportamientos diferenciados, pero, efectivamente, se centra en una única comunidad autónoma. De todos modos, a la luz de los principales rasgos que muestran los resultados no parece que debiera haber especiales diferencias con otros territorios.

La información recogida muestra elementos diversos de adaptación que presentan claras diferencias en función del tramo de población, y con algunas peculiaridades en función de la actividad en cada caso. En términos generales, los municipios de mayor población llevaron a cabo más adaptaciones y en más ámbitos. De hecho, una lectura transversal muestra que los ayuntamientos de las localidades de más de 50.000 habitantes llevaron a cabo de forma muy habitual adaptaciones en todos los ámbitos analizados: modificaron la forma de reunión de sus plenos, adoptaron acuerdos, introdujeron el teletrabajo de forma generalizada y adaptaron los servicios públicos más susceptibles de requerir de transformaciones. Los de menor tamaño, en cambio, se vieron claramente menos afectados. Así, el número de concejales, trabajadores, la disponibilidad de espacios, limitó la necesidad de activación de mecanismos de no presencialidad y, a su vez, unos servicios públicos con menos capacidades, pero también menos sometidos a presión mantuvieron su configuración previa.

En cuanto a los diferentes tipos de acciones analizados, excluyendo las localidades en los tramos de población inferiores, la información recogida muestra un nivel notable de adaptaciones en todos los campos. Este hecho, que no ha sido exclusivo del ámbito municipal, pone de manifiesto que cuando existe una circunstancia lo suficientemente imperativa, las tendencias de resistencia al cambio se atenúan y la necesidad acaba prescribiendo el comportamiento, como es lógico, por otra parte. Estos datos recogen la situación en el periodo de estabilización de la pandemia, entre septiembre de 2020 y marzo de 2021 y quedará saber cuáles de todas estas adaptaciones acaban estabilizándose como cambios estructurales y cuales quedarán circunscritas a un momento muy particular y tendrán carácter mucho más singular. Los elementos de incertidumbre son amplios, como también lo es la propia situación, de modo que el escenario resultante ofrece interesantes oportunidades para el análisis y el estudio de la capacidad y la resistencia del tejido municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

BALLARÍN ESPUÑA, M. «Dos meses de estado de alarma: sus efectos en el ámbito financiero del Ayuntamiento de Barcelona», *Blog del Instituto de Derecho Local de la UAM*, 27 de mayo de 2020. Accesible en: <https://www.idluam.org/blog/dos-meses-de-estado-de-alarma-sus-efectos-en-el-ambito-financiero-del-ayuntamiento-de-barcelona/>.

- GOBIERNO DE ESPAÑA. *5.000 millones para que los ayuntamientos colaboren en la recuperación social y económica*, Consejo de Ministros, 4 de agosto de 2020, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/040820-enlace-femp.aspx>.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LIPPI, A. y TSEKOS, T. N. (eds.) *Local public services in times of austerity across Mediterranean Europe*. Palgrave Macmillan, 2019.
- MEDIR TEJADO, L., PANO PUEY, E., VIÑAS FERRER, A. y MAGRE FERRAN, J. 2017. «Dealing with Austerity: a case of local resilience in Southern Europe». *Local Government Studies*, 2017, vol. 43, núm. 4, p. 621-644.
- MAGRE, J., PANO, E., VIÑAS, A. y LARA, A. «Una reforma del règim local espanyol al darrer minut: Estimació dels impactes en el món local català». *Anuari polític de Catalunya*, 2014, pp. 71-103.
- NAVARRO, C., y PANO, E. Spanish Local Government and the Austerity Plan: In the Eye of the Perfect Storm. In *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, 2019 pp. 95-114. Palgrave Macmillan, Cham.
- NAVARRO, C., HIDALGO, D. A., EGEA, A., MEDINA, M. G. y NAVAS, A. S. *Los Ayuntamientos ante la Covid-19. Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en los municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2020. Accesible en: <https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Políticas-Publicas-COVID.pdf>.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- VELASCO CABALLERO, F. «Estado de alarma y distribución territorial del poder», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020a, pp. 78-86.
- «Derecho local y COVID-19», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 59, 2020b.
- «Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de COVID-19», *Anuario De Derecho Municipal*, núm. 14, 2020c, pp. 23-45.