

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación.

Máster en Gobernanza y estudios políticos.

**“Los gestores de primer nivel en la ejecución de las políticas públicas:
estudio de caso de dos programas económicos en el ámbito local”**

Autora: M^a Consuelo Ferrer Pellicer.

Directora: Miren Jaione Mondragón Ruiz de Lezana.

Curso 2021 -2022.

21 de septiembre de 2022.

“Los gestores de primer nivel en la ejecución de las políticas públicas: Estudio de caso de dos programas económicos en el ámbito local”

1. Agradecimientos.....	2
2. Introducción.	3
3. Marco teórico: La implementación de las políticas públicas	5
3.1 De la Administración pública tradicional y la Nueva gerencia pública hacia el proceso de la Gobernanza.....	5
3.2 Los responsables de la implementación de las políticas públicas.....	14
3.3 Antecedentes y estado actual de los estudios sobre implementación.	20
4. Objetivos e hipótesis y metodología: diseño de la investigación.	25
4.1 Objetivos e hipótesis.....	25
4.2 Metodología: diseño de la investigación.....	26
5. Análisis.....	34
5.1 Programa económico 1: “Decreto Ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, por el cual se aprueba el Plan Resistir, que incluye ayudas paréntesis en cada municipio para los sectores más afectados por la pandemia.....	34
5.2 Programa económico 2: “R.D.Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales”.....	45
5.3 Congruencias entre la observación directa de los 2 programas económicos y los datos obtenidos en la encuesta.....	63
6. Conclusiones.	76
7. Bibliografía y legislación.....	79
7.1 Bibliografía.....	79
7.2 Legislación.....	81
8. Anexos.	84
8.1. Excel del Plan de Ajuste del Ayuntamiento de Villajoyosa.....	84

1. Agradecimientos.

En primer lugar, quiero agradecer a Luís su apoyo incondicional. También a mi madre que me ha hecho algunas correcciones gramaticales y a mi padre que me ayudó con la estadística. Y a todos mis familiares y amigos por su paciencia y cariño.

Gracias a Salvador, concejal de hacienda de Gandía y a Humi, alcaldesa de Onil, así como a todos mis compañeros de los dos Ayuntamientos por facilitarme el teletrabajo para poder asistir a las clases presenciales en la Facultad de ciencias sociales y de la comunicación de Leioa. Y a mis antiguos compañeros de trabajo del Ayuntamiento de Villajoyosa con los que trabajé en el segundo programa económico que se estudia en este TFM.

Muchas gracias a todos mis profesores del máster, en especial a mi tutora Jaione Mondragón y a la responsable de este, Adela Mesa. Y a la secretaria Carmen Pontes por todas las veces que me ayudó en los trámites administrativos y a Susi Marcos y a Astrid Beascoa, porque fueron muy amables conmigo en un momento en que pensé en no presentar nuevamente una memoria ante el Comité de ética.

Gracias a todos mis compañeros del máster en “Gobernanza y estudios políticos”, en especial a aquellos que me han abierto la puerta de su amistad.

Y por supuesto, muchas gracias a los 135 compañeros interventores, tesoreros y secretarios municipales que han contestado a la encuesta.

Platja de Xeraco, septiembre de 2022.

2. Introducción.

El objetivo de este estudio es manifestar la dificultad que en ocasiones la propia normativa origina para que la ejecución de las políticas públicas obtenga un resultado más adecuado al perseguido.

En la evolución de una política pública se suele distinguir entre la fase de incorporación de un asunto a la agenda política, la definición del problema, la elaboración/formulación de la política, la asignación de recursos y su ejecución, puesta en práctica o implementación. A través de este trabajo se pretende reflejar que la normativa que emana de los poderes legislativos estatales y autonómicos es en ocasiones ambigua, contradictoria, dando lugar al planteamiento de disyuntivas a los responsables de su ejecución, a los gestores de primer nivel.

Así mismo se quiere destacar el hecho de que conceder un mayor margen de maniobra a los gestores de primer nivel constituye una herramienta para la ejecución de políticas públicas que no debe ser considerada como un comportamiento negativo. En muchas ocasiones las normas no pueden recoger la totalidad de las circunstancias o casuísticas que se producen en las diferentes realidades en las que se deben implementar. Una mayor competencia para poder decidir, ejercida de forma motivada y responsable, dará lugar a mejorar la implementación de una determinada política pública sin que su ejercicio tenga que dar lugar a un abuso de poder, discriminación o fraude. Puesto que en ningún caso se debe descuidar el cumplimiento de los requisitos jurídicos que permitan asegurar la inexistencia de conductas delictivas.

Con esta tarea se promueve el papel fundamental de los gestores de primer nivel para lograr mejoras en la formulación de las políticas públicas y en los procesos de retroalimentación constante que permitan adecuar las normas a los contextos tan complejos y cambiantes que caracterizan a la sociedad actual. Por gestores de primer nivel se hace referencia a aquellos trabajadores de las Administraciones Públicas que realizan sus funciones en la fase de ejecución o implementación de una determinada política pública y que por ello tienen un

contacto directo con el fin o el usuario último de una determinada actuación: Los médicos y enfermeros con los pacientes, los maestros con los alumnos, los trabajadores sociales con los usuarios, los funcionarios locales con los ciudadanos, etc.

Este trabajo se enmarca en la necesaria convivencia que debe existir entre el enfoque de la “Administración pública tradicional”, de carácter garantista y centrada en el cumplimiento de normas y reglas, la “Nueva gerencia pública”, enfocada en la obtención de la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos con independencia de la distribución política que se decida de los mismos y la “Gobernanza” que supone una forma de gobernar y administrar adaptada al contexto de interdependencia social, económica y política que caracteriza al mundo actual.

El esquema de este TFM se ha estructurado en un apartado teórico, dividido en tres subapartados: uno relativo a la evolución de las Administraciones Públicas desde la “Administración Pública tradicional o burocrática” y la “Nueva gerencia pública” a la “Gobernanza”, el siguiente relativo a los responsables de la implementación de las políticas públicas y el último a los antecedentes y el estado actual de los estudios sobre implementación. En el cuarto apartado se indican los objetivos e hipótesis, así como la metodología y el diseño de la investigación del trabajo, para efectuar en el quinto apartado un análisis de los dos programas económicos estudiados y sus convergencias con los resultados obtenidos en la encuesta realizada. En el apartado sexto se presentan las conclusiones, en el séptimo la bibliografía y legislación y en el octavo los anexos.

3.Marco teórico: La implementación de las políticas públicas

3.1 De la Administración pública tradicional y la Nueva gerencia pública hacia el proceso de la Gobernanza.

En el proceso de reconstrucción de Europa tras la 2ª Guerra Mundial, la forma de gobierno de los Estados se caracterizaba por ser intervencionista, sin tener en cuenta la relevancia que los ciudadanos o los grupos sociales podían tener para la consecución de los objetivos perseguidos por una determinada política pública. Los fracasos en la implementación de algunas de las medidas que se pretendían implementar auspiciaron la búsqueda de nuevas formas de gobernar más efectivas y de entre ellas destacó las relacionadas con los principios que rigen el libre mercado, donde en su máxima expresión los precios de los bienes y de los servicios se determinan en función de la oferta y la demanda sin la intervención del gobierno, donde se promueven los procesos de desregulación y de privatización estatales como piezas fundamentales del crecimiento económico.

A lo largo de la mitad del siglo XX el capitalismo fue alcanzando un mayor nivel de aceptación por todas las clases sociales, de tal manera que algunas de las ideologías nacidas a partir de la 1ª Revolución Industrial fueron perdiendo relevancia. La caída del muro de Berlín en 1989 se erigió como símbolo del “fin de la guerra fría” y presupuso una primacía del sistema capitalista frente al comunista y con ello, de las ideologías y valores subyacentes dentro del capitalismo. A esta idea de prevalencia ayudaron analistas como Fukuyama, que defendía “el fin de las ideologías” considerando que el triunfo del sistema democrático liberal representativo sobre el comunismo implicaba el establecimiento paulatino a nivel mundial, de un sistema supranacional homogeneizado con una única ideología. Este concepto viene a significar que desaparecen las confrontaciones políticas porque el liberalismo se impone a todas las ideologías. Y en la realidad, estas ideas supusieron un fortalecimiento y justificación de algunas prácticas capitalistas neoliberales de las que los gobiernos de Thatcher y Reagan y sus sucesores, fueron los más representativos.

El modelo de desarrollo económico que fue expandiéndose en las etapas posteriores a la 2^a Guerra Mundial y que prevaleció en la sociedad occidental fue el del Estado de Bienestar, al que le acompañaba un modelo administrativo al que se le denomina “Administración Pública Tradicional”. Posteriormente, durante las tres últimas décadas del siglo XX dicho modelo económico fue siendo sustituido o compaginado por el Estado neoliberal, cuyo modelo administrativo se conoce como “Nueva Gerencia Pública”.

El Estado de bienestar tuvo como objetivo aumentar los gastos para atender las necesidades de una gran parte de la sociedad inspirándose en principios socio demócratas, despendas tales como la asistencia social, la sanidad, la educación, la vivienda, los trabajadores, la protección de los derechos de los colectivos más desfavorecidos, el fomento del empleo y la creación de incentivos para la actividad económica. La “Administración pública tradicional” que debía de ejecutar esos objetivos se caracterizaba por ser garantista, formalista, jerárquica, impersonal y con estricta separación entre lo público y lo privado. La base doctrinal de este modelo recae en la figura del sociólogo, economista e historiador Max Weber. Tal como indica Colón de Carvajal (2011:1) “el modelo weberiano se ajustaba muy bien a escenarios estables en los que se desarrollan tareas repetitivas regidas por un procedimiento pre-establecido”. Como ejemplos de políticas propias del Estado de bienestar podríamos indicar las relacionadas con el establecimiento de la educación obligatoria en la infancia y en la adolescencia o las relativas a las prestaciones sociosanitarias.

Con el surgimiento del Estado neoliberal, inspirado en principios relacionados con el individualismo económico, se inició un paulatino proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar con la disminución de los gastos públicos y la privatización de empresas públicas. Las sucesivas crisis económicas iniciadas a partir de la década de los años 70 incidieron en la contención del gasto y de la gestión de lo público mediante mecanismos de gestión privados. El modelo administrativo que empezó a sustituir al tradicional o burocrático, se denominó “Nueva Gerencia Pública” y la Administración empezó a ser menos intervencionista, introduciéndose un carácter más empresarial en lo público, una

mayor racionalidad económica y eficiencia. Académicos que construyeron la base teórica de este nuevo modelo fueron Frederick von Hayeck, Milton Friedman y Robert Nozick (Fernández, 2018). Ejemplos de esta forma de gobernar lo constituyen las políticas de privatización de los servicios públicos o los procesos de desregulación del sector bancario. También se puede considerar inspiradas en este modelo, el establecimiento de precios públicos y de tasas para la financiación total o parcial por sus usuarios de determinados servicios públicos como los que se prestan en el ámbito municipal relativos al uso de instalaciones deportivas, entradas a museos o espectáculos públicos o para la ocupación de vías públicas a través de los vados de los garajes de viviendas particulares o para el establecimiento de mesas y de sillas también en la vía pública por locales de restauración y hostelería.

Centrándonos en el caso español, cabe destacar que, tras el final de la dictadura franquista y la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, se inicia el proceso de desarrollo del Estado de las autonomías regulado en el capítulo III del Título VIII de este texto normativo que se alza como norma suprema del ordenamiento jurídico de España. En la actualidad existen 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), a las que se les ha delegado progresivamente, conforme a los procedimientos previstos en la Constitución y a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, una gran cantidad de competencias que previamente eran decididas y gestionadas desde la Administración estatal o central. Este proceso de descentralización y de ampliación del pluralismo político y administrativo del territorio estatal o nacional en las Comunidades Autónomas influye significativamente en los modelos de gestión administrativa que se han configurado y en la interrelación de diferentes niveles administrativos que coexisten y que ejercen su autoridad en un mismo territorio a través del ejercicio de competencias propias, delegadas o compartidas¹. Igualmente, la incorporación de España en la Unión Europea que se hizo efectiva en 1986 mediante la firma del Tratado de Adhesión en Madrid de la entonces denominada Comunidad Económica Europea implica la existencia de un ordenamiento

¹ Ver artículos 148, 149 y 150 de la Constitución española, estatutos de autonomía y legislación en materias de delegación y financiación de las Comunidades Autónomas.

jurídico supranacional que debe ser respetado y considerado y que igualmente va a condicionar tanto la formulación y elaboración como la ejecución de las políticas públicas. Y tampoco se debe olvidar la pertenencia a diferentes organizaciones mundiales que implican el sometimiento y respeto a las reglas que las configuran, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), El Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Respecto al ámbito local², cabe destacar el reconocimiento constitucional de su autonomía si bien ésta es muy inferior a la de las Comunidades Autónomas, puesto que se limita a las funciones que le son propias, en ningún caso pueden ejercer competencias legislativas y también se caracteriza porque en muchas ocasiones son las responsables de la ejecución de las normas dictadas por la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas.

De la sociedad española de 1978 a la de 2022 ha transcurrido 44 años y en ese período de tiempo se han producido muchos cambios significativos en aspectos muy variados: algunos cambios sociales han requerido un relevo generacional para su implementación y en cambio otros han sido rápidamente asumidos por la población. Los individuos transitan su existencia en escenarios culturales, religiosos, económicos, políticos, medioambientales en continua evolución...pero los cambios de los últimos 2 siglos se caracterizan por su velocidad respecto a los que se han producido en cualquier etapa histórica anterior, en gran medida como consecuencia de los grandes avances científicos y tecnológicos que en muchas materias se han producido. Centrándose en el objetivo de este TFM cabría destacar que las Administraciones Públicas van perdiendo su carácter jerárquico deviniendo a ser las mediadoras o facilitadoras entre los distintos agentes sociales. Cada vez es más relevante la importancia de los colegios profesionales (colegios de médicos, de enfermería, de abogados, de arquitectos, de economistas, de ingenieros, etc...), de las asociaciones vecinales, juveniles, de empresarios, de comerciantes, de fiestas, de los movimientos

² Respecto a la autonomía local ver capítulo II del Título VIII de la Constitución y la Ley 7/85, de 2 de abril, ley reguladora de las bases del régimen local.

LGTBI, de las mujeres maltratadas, de los padres separados, de los clubes deportivos, de lectura, de las ONGs e incluso de las sociedades musicales, gastronómicas, taurinas, de las federaciones y de las confederaciones...que con las nuevas técnicas de la información a través del uso de internet, tienen una proyección supranacional o mundial.

La llamada “Sociedad del conocimiento” y de las “Tecnologías de la información y de la comunicación” han cambiado la forma de relacionarse, la forma de pensar, de sentir, de trabajar...de existir...acontecimientos tales como el 11 de septiembre de 2001, la guerra de Irak de 2003, la crisis económica de 2007, la pandemia del covid-19 o la guerra de Ucrania, junto con los retos derivados del cambio climático, procesos como el empoderamiento de las mujeres, las nuevas ideologías e identidades o el incipiente surgimiento de una sociedad que cada vez más busca un encuentro con su mundo espiritual, perfilan y dibujan el presente y condicionan el futuro. Todas estas circunstancias se reflejan en los modelos de gobierno y de Estado que van configurándose: Surgen o se reinventan fórmulas y entre ellas cabe destacar la denominada “Tercera vía” que “combina un mercado competitivo con un estado limitado, y combina la innovación económica con la justicia social” (Benington, 2011; citado en Fernández, 2018) y que tiene sus motivaciones en la necesidad de buscar otra forma de gobernar que supere, compense y subsane los defectos de los anteriores modelos y se adapte a las nuevas circunstancias sociales y económicas de nuestro entorno. Para algunos autores esta alternativa tanto a los modelos de desarrollo económico intervencionista como al neoliberal, carece de una base teórica sólida sin embargo otros defienden su existencia basándose en los trabajos de John Rawls, Jürgen Habermas, Amartya Sen y Elinor Ostrom (Fernández, 2018).

Es en este modelo amplio de desarrollo económico denominado “la tercera vía” donde se debe ubicar el proceso de creación del modelo administrativo al que se le denomina “Gobernanza”:

El concepto tiene sus raíces en la ciencia política y de la administración norteamericana, y ha sido importado por Europa al reconocer la necesidad de adoptar nuevas estrategias para la

administración de las relaciones entre lo público y lo privado, entre el gobierno y la sociedad (Muñoz, 2005: 287).

La palabra gobernanza en su actual acepción entra en escena hacia mediados de la década de los años 80 del siglo pasado, de la mano de organizaciones económicas internacionales como el Banco Mundial y rápidamente su uso se propaga en organismos como la Unión Europea y en ámbitos académicos. De tal manera que en la actualidad forma parte habitual del vocabulario económico, político, social y cultural de los países occidentales y en vías de desarrollo. Siendo muy frecuente que la misma venga acompañada de algún adjetivo que alude a aquel aspecto de ésta que se quiere resaltar, tales como “gobernanza en red”, “gobernanza comunitaria”, “gobernanza multinivel”, “gobernanza sostenible”, “gobernanza policéntrica”, “metagobernanza”, “gobernanza urbana”, “gobernanza electrónica”, “gobernanza colaborativa”, “gobernanza global”, etc.

Una de las principales características de este nuevo paradigma de estado y de modelo administrativo es el papel principal que se le pretende atribuir a la sociedad civil, frente al protagonismo que se le atribuía al estado en la época intervencionista y al papel principal que se la atribuía al mercado en la época neoliberal. Dentro del amplio espectro de lo que se denomina “sociedad civil” debemos integrar a todo tipo de:

Asociaciones, grupos de presión y de gestión, asociaciones culturales, asociaciones profesionales, nuevos movimientos sociales, cierto tipo de organizaciones mediáticas, congregaciones religiosas, agrupaciones filantrópicas, fundaciones, organizaciones no - lucrativas y así por el estilo (Warren, 2001; citado en Fernández, 2018).

Hay un objetivo explícito que emana igualmente de la “teoría del valor público”, que quiere que la sociedad civil participe en la toma de decisiones que afectan a la esfera pública. Los colectivos que integran la sociedad civil deben ser los protagonistas de la cooperación con el Estado y el mercado en la configuración de la sociedad en la que quieren vivir y para ello es necesario fomentar la “democracia deliberativa” y el “reconocimiento de las sociedades policéntricas”.

La Gobernanza implica un cambio de paradigma en la forma de gobernar que se caracteriza por la intervención en los procesos de elaboración de políticas públicas de un conjunto de actores pertenecientes a distintos sectores públicos y privados y en diferente niveles o escalas de gobierno. Donde cada materia va a crear sus propias redes específicas de actores y en un contexto socioeconómico como es el de finales del siglo XX e inicio del siglo XXI. La gobernanza “es concebida como un paradigma de regulación del conflicto social que el Estado debe promover” (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 370).

Desde el ámbito institucional, las prácticas democratizadoras deben fomentar el establecimiento de mecanismos que garanticen que no hay actores excluidos en el proceso y que las interacciones se producen en condiciones de igualdad, fomentar un mayor protagonismo para la participación, facilitar formas de organización más horizontales, transversales y democráticas así como impulsar la inclusión de todos los agentes sociales en los procesos de deliberación, establecer mecanismos “bottom-up” que permitan que los actores sociales puedan identificar problemas e incluirlos en las agendas políticas participando en la propia formulación de las políticas públicas y en su ejecución y en los procesos de autoevaluación y feedback, así como garantizar la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas.

Así mismo desde las instituciones se deberían propiciar espacios de interlocución con los movimientos y agentes sociales más acordes con su lenguaje y cultura organizativa que la burocrática existente dentro de las propias administraciones, sustituyendo mecanismos clásicos de actuación y estructuras organizativas existentes por medidas más modernas e innovadoras, fomentando la transversalidad y el trabajo interdepartamental e interdisciplinar por proyectos.

Ejemplos de políticas basadas en la involucración de la sociedad civil se observan en colectivos localizados en territorios relativamente pequeños: las experiencias se observan fundamentalmente en el mundo local. Entre ellas cito el movimiento social “Salvem el Cabanyal” de la ciudad de Valencia, que tenía como objetivo frenar el desarrollo urbanístico desmesurado en dicho barrio marítimo y que en sus orígenes perseguía y

consiguió anular un proyecto urbanístico que pretendía ampliar la avenida Blasco Ibañez hasta alcanzar la playa de la Malvarrosa, derribando una gran cantidad de viviendas. O la “Iniciativa Jangurie”, donde la unión entre distintas asociaciones civiles (pequeños comerciantes, padres y alumnos de las escuelas, ecologistas,..) consiguió un cambio en las políticas de los gobiernos locales y provinciales respecto al modelo de los comedores escolares de la comarca de Urdaibai, en el País Vasco. Es también en los territorios de los países sudamericanos donde se pueden observar experiencias de estas características. Otros ámbitos donde se observan herramientas que favorecen el proceso hacia la gobernanza las podemos encontrar en la celebración de Congresos, Ferias o Foros donde participan representantes de la sociedad civil, del sector económico y del sector político y universitario: estos lugares de encuentro permiten informalmente la participación y la colaboración en la formación de políticas públicas. Un ejemplo podría ser la reciente celebración de “Forinvest” en Valencia el 4 y 5 de mayo. Y otra técnica más lo podemos observar en la participación de ONGs en determinados servicios municipales relacionados con la salud, el bienestar social y la cultura, como por ejemplo la participación de voluntarios con formación sanitaria de Cáritas en la “Xarxa salut” del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna.

No obstante, Jokin Alberdi (2019) plantea que en la realidad estos objetivos de la gobernanza no se han plasmado de forma generalizada en la sociedad y que cuando lo han hecho ha sido más con un carácter formal y mediático que con un carácter real, favoreciendo el mantenimiento de los intereses de las élites económicas, que ante la indiferencia, apatía y pasividad de la sociedad por la política ven favorecidos sus intereses para que nada o casi nada cambie, aunque en algunas cuestiones lo parezca: Nuevas denominaciones o categorías utilizadas por el pensamiento neoliberal, como el “capital social”, “el capitalismo ético”, “el empoderamiento individual” o la “gobernanza local” han dado lugar a prácticas que han ayudado a fomentar la autosuficiencia individual y la consecución de mejores resultados en las medidas políticas adoptadas por los gobiernos, pero que no han redundado en una concienciación de la dimensión colectiva de la sociedad civil y de su capacidad para participar en la formación de las políticas públicas.

Una mayor participación democrática y gobernanza requieren reflexionar en aspectos como son los espacios públicos deliberativos y la democracia relacional, la movilización social, la diversidad y la inclusión de grupos excluidos en los procesos de participación, líderes que promuevan las coaliciones y lo colectivo, un institucionalismo relacional que sea capaz de articular otras visiones de lo global desde lo local (Alberdi, 2019).

En la actualidad los principales marcos teóricos de análisis de los territorios en conflicto y en vías de desarrollo, se caracterizan por utilizar técnicas que se centran en las mediciones de los objetivos perseguidos por las organizaciones que las financian o las estudian y que tienen un marcado carácter genérico, centrándose en aspectos que interesan a dichas asociaciones pero que no tienen en cuenta los procesos necesarios para el empoderamiento, la movilización social, el desarrollo de las capacidades de liderazgo como individuos y como colectivos de la comunidad que ha de participar en el gobierno de su propio territorio. No se tiene en cuenta las dificultades que cada sociedad en particular tiene y se hace necesario la utilización de otros indicadores, herramientas y técnicas de evaluación y de medición para valorar estas variables tan necesarias para facilitar la participación en la toma de decisiones.

En la construcción de nuevas formas de gobierno para conseguir una adecuada intervención de la sociedad civil, que es en definitiva lo que subyace en el concepto de la gobernanza, y de manera especial en los territorios en conflicto, surgen nuevas orientaciones metodológicas que pretenden establecer marcos analíticos que permitan profundizar sobre dichos procesos: Una de ellas es la denominada “matriz de responsabilidad institucional y los regímenes de bienestar” de Gough y Wood y otra “El Programa de Liderazgo para el Desarrollo” de la Agencia australiana de ayuda internacional.

Es imprescindible conocer y estudiar las interrelaciones y las características propias de cada territorio, que permitirán modelos de crecimiento y proyectos en común que puedan ser distintos a los modelos tradicionales. Es necesario una interacción directa entre los sujetos afectados y los analistas para colaborar en los objetivos perseguidos, acercando el análisis

a la acción, facilitando la identificación de los problemas y con ello la búsqueda de soluciones.

3.2 Los responsables de la implementación de las políticas públicas.

La “burocracia maquinal” (Mintzberg, 1984; citado en Subirats, 1989), se refiere a esa concepción tradicional de la Administración en la que las personas están organizadas de forma jerárquica y hay una clara distinción entre la cúpula que decide y la que actúa: en la que los ejecutores cumplen con lo establecido por los decisores a través de procedimientos reglados precisos. La consecución de los objetivos perseguidos por las políticas públicas a implementar a través de este modelo denominado burocrático necesita para su cumplimiento que dichos objetivos sean automáticos, mecánicos o técnicos o bien que la cúpula que decide tenga un conocimiento exhaustivo del entorno, tanto interno como externo, en el que se va a implementar dicha política y que además dicho entorno sea estable, con el objetivo de evitar la necesidad de reformularlas. Sin el cumplimiento de estos dos requisitos (y aun cumpliéndose) es muy difícil que las políticas definidas en una burocracia maquinal consigan los objetivos perseguidos. Se trata de una cultura administrativa principalmente jurídica, totalmente aplicable para aquellos casos en los que no se deba aplicar la discrecionalidad, como puede ser en la aplicación de la normativa relativa a la contratación pública, en materia de acceso a la función pública, en el establecimiento de regulaciones o de garantías jurisdiccionales efectivas. Son materias en la que la aplicación de las normas debe ser estrictamente rigurosa, legalista y procedimental.

No obstante, los nuevos ámbitos de actuación del sector público como consecuencia de la ampliación del Estado de Bienestar, así como la vida actual, se caracteriza por un entorno altamente inestable donde operan un número elevado de variables que van a condicionar la consecución de los objetivos perseguidos. Parece que únicamente en el ámbito de la producción de bienes fabriles o de procesos que deben ser altamente reglados, esta forma de organización burocrática puede tener éxito. En el ámbito de la producción de servicios públicos que caracteriza al Estado del Bienestar, hay que buscar formas de relacionarse

más flexibles y que tengan en cuenta precisamente el incumplimiento de estos 2 requisitos o premisas: La dificultad de tener un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del entorno y la casi imposibilidad de que dicho entorno se mantenga estable. La prestación de servicios públicos requiere una cultura administrativa principalmente gestora. Pero nuevamente hay que insistir en que las actuaciones administrativas discrecionales, no pueden suponer en ningún caso un ejercicio que pueda dar lugar a una “desviación de poder”, que es un vicio tipificado en el artículo 70 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa y que la define como “el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”.

En este entorno en el que se amplía el ámbito competencial de lo público, la “Nueva gerencia pública” tiene como objetivo aportar al proceso de modernización de las Administraciones públicas las técnicas gerenciales propias de la actividad empresarial privada adaptadas al ámbito de la actividad pública. Ante una situación de recursos limitados, el objetivo de lograr una adecuada eficiencia en la gestión de los mismos debe considerarse una prioridad: Con independencia de que un determinado equipo de gobierno decida distribuir el gasto público o la asignación de recursos de una manera u otra, con independencia de que una autoridad legitimada para ello determine el peso relativo de los sectores públicos y privados en la distribución de la renta generada por un país, con independencia de la implantación o no de una mayor o menor progresividad del sistema fiscal, es necesario e imprescindible una adecuada gestión de los recursos. No obstante, en ocasiones se observa que la preocupación por la eficiencia es infravalorada e incluso menospreciada por una parte de la sociedad: como si el dinero público no fuera importante o no fuera de nadie, como si lo público por ser de todos tuviera menos valor que lo privado por ser de cada uno. O incluso peor: como si la eficiencia en la gestión de lo público no repercutiera en los impuestos que pagan los contribuyentes, en los servicios públicos que se reciben, en la deuda pública que alguien debe devolver al sistema bancario, ...

Una de las características del mercado es su capacidad para crear transacciones individuales, en el sentido de que los bienes y servicios son perfectamente divisibles y de consumo individualizado, por lo que los oferentes reciben una contraprestación económica y por lo que únicamente los demandantes con capacidad económica pueden satisfacerlas. Dicha prestación de bienes y de servicios por los oferentes y la capacidad de elección por parte de los demandantes da lugar a una de las principales características que definen al mercado: la situación de concurrencia entre oferta y demanda, que actúa como un incentivo empresarial para satisfacer mejor que los demás competidores a través de una mejor gestión de los recursos y la obtención de un mayor beneficio empresarial, buscando un valor diferencial en los productos que los haga más competitivos respecto a los que ofrecen sus competidores. Esta ventaja competitiva derivada de la capacidad de las empresas para lograr un valor diferencial en sus productos es propia del mercado, pero no del ámbito de lo público.

El mercado es un motor que estimula al empresario a innovar, a asumir riesgos, a experimentar, a adaptarse al entorno, a adoptar modelos de decisión racional y a una mejora continua. En cambio, en la gestión de lo público con carácter general no existe un mercado sino una serie de actividades que se desarrollan en el seno de una evolución política y cuya mayor estimulación es en muchos casos obtener más votos en las próximas elecciones. El concepto de política necesariamente implica la forma de gobernar y de organizar a una sociedad y la palabra evolución alude a algo que no es estático, que conlleva en sí la existencia de un proceso dinámico, en movimiento, en la forma de gobernar y de organizar a una sociedad. Muchas actividades políticas no se deciden en el mercado, son los dirigentes políticos los que condicionarán los bienes y servicios públicos que se ofrecen a toda una colectividad, con independencia de su capacidad adquisitiva. Son las decisiones políticas de mayor nivel filosófico las que influirán decisivamente para que una sociedad sea más justa o menos justa según el sistema jurídico que promueva, más solidaria o menos solidaria según los valores morales que persiga, más democrática o menos democrática según el sistema electoral que se instaure, más cultas o menos cultas según la importancia que se le dé a la educación...en este objetivo de la política juegan

un papel fundamental las instituciones públicas que se crean para la consecución de dichos objetivos sociales que se persiguen: Las Administraciones Públicas se convierten en poderes públicos que deben satisfacer necesidades consideradas públicas y también son poderes públicos con capacidad coercitiva que establecen regulaciones, entre otras, en el mercado. Así mismo el sistema les debe conceder un poder limitado, pues en la teoría y en la práctica deben respetar las leyes y justificar sus actos en aras al “interés público”. Y su legitimidad debería ser doble: “La legitimidad del Gobierno basada en el principio de la confianza parlamentaria y, por otra, la legitimidad de la Administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno, basada en el principio constitucional del mérito” (Mendoza, 1990:277).

Los bienes y servicios públicos no se pueden cuantificar en términos de beneficios económicos de la misma manera que lo hace el mercado para los bienes y servicios que no lo son, porque atienden a necesidades sociales, sanitarias, militares, educativas, medioambientales, ...que no siempre son competitivas. No obstante, ello no es óbice para que en determinados niveles y aspectos las técnicas directivas y contables propias de la gestión privada puedan ser de mucha utilidad para lograr una mayor eficacia y eficiencia en lo público. Si bien en el ámbito de la filosofía política es muy probable que la práctica de estas técnicas esté más limitada, es en el funcionamiento de las administraciones públicas individuales actuando en sus respectivos sectores y en la gestión interna de cada una de las organizaciones públicas donde las mismas pueden ser muy útiles.

En todo caso serán las circunstancias específicas y propias (su estructura organizativa, sus sistemas de información, el personal con el que se cuenta, ...) y el contexto social y económico (ámbito competencial en el que desarrolla sus funciones, entorno en el que realiza sus actuaciones, ...) de cada organización las que requerirá un uso personalizado e individualizado de unas o de otras opciones.

En definitiva, los objetivos de eficacia y eficiencia en la ejecución de una determinada política pública requieren que la ejecución no se vea como un proceso mecánico llevado a cabo por un funcionario que administra recursos en un puesto de dirección administrativa.

Sino como un director que al igual que ocurre con carácter general en el sector privado sepa relacionarse con otros actores, evalúe los resultados, las condiciones, los cambios, las oportunidades y que tenga capacidad intelectual y legitimidad jurídica para redefinir las actuaciones que se deben llevar a cabo para reorientar nuevamente una determinada política en la dirección que se buscaba.

Supone la convivencia de 2 perfiles funcionariales distintos y compatibles en la ejecución de las políticas públicas: la del administrador que vela por el cumplimiento de las normas, haciendo suya la máxima del principio de legalidad y la del gestor encargado de alcanzar los objetivos perseguidos, haciendo suyos los principios de eficacia y eficiencia.

Pero aún se requiere de más competencias y habilidades para una adecuada implementación de las políticas públicas, puesto que en este proceso de evolución continua que es la sociedad surgen nuevos contextos económicos, sociales, científicos y políticos que requieren otros modelos de administración compatibles con la “Administración tradicional” y la “Nueva gerencia pública” y que a su vez mejoren y perfeccionen las técnicas propias de estos modelos: No se trata de restar o de eliminar sino de sumar o de agregar. Bajo estas tesis se va configurando el modelo de “Gobernanza” que supone:

Un cambio profundo en la acción social y las formas de gobierno de las sociedades contemporáneas, que deben resituarse en medio de un ámbito, no exento de tensiones, configurado por el estado, el mercado y la sociedad, y en un contexto marcado por la globalización, la europeización y la interdependencia (Innerarity, 2012:6).

Se requieren otras formas de relacionarse y de ahí la necesidad de que los responsables de la implementación de las políticas públicas adquieran nuevas capacidades adecuadas a un entorno donde el papel de las Administraciones públicas pierde su carácter jerárquico y de dominio para reconvertirse en un papel de mediador o de facilitador de las relaciones entre los distintos agentes sociales tanto públicos como privados centrando el foco en la cultura relacional y de dinamización de la sociedad.

Estas reformas implican la aceptación de un nuevo orden social derivado de la globalización, que se encuentra con la dificultad de que no existe un Estado a nivel global que opere o se organice como lo hace los estados tradicionales o nacionales, donde existen delimitaciones territoriales y ordenamientos jurídicos sólidos e integrados. La globalización implica un cambio de paradigma caracterizado no sólo por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y por la actual sociedad del conocimiento, sino también por las nuevas relaciones internacionales³. Desde el punto de vista de la globalización, las dificultades de la política convencional para adoptar decisiones ante estos cambios sociales es uno de los motivos por los que surge la gobernanza global como una estrategia para que la idea de la política como un proceso de configuración y de transformación de la sociedad persista.

La complejidad de las redes se evidencia: Es necesario conocimientos muy amplios en muchas materias diversas y ser consciente de las repercusiones que una decisión en una materia puede tener en otra, son capacidades y cualidades muy difíciles de tener en una única persona: se requiere el trabajo en equipo con profesionales de diferentes perfiles.

Se necesitan formas de relacionarse más dialogantes entre distintas instituciones y distintos sectores, con relaciones de poder horizontales que sustituyan a las verticales, piramidales o jerarquizadas. Donde se fomente la comunicación, el diálogo y el consenso y donde los representantes de los distintos sectores se caractericen por la confianza que inspiran y la reputación que su trayectoria profesional les otorga. En todo caso, hay que desarrollar cualidades relacionadas con la cooperación, la deliberación, la empatía, el entendimiento, la corresponsabilidad...el objetivo último debería ser la convivencia en armonía en una sociedad diversa donde las identidades individuales y colectivas no limitan ni excluyen ni los derechos ni las obligaciones de otras identidades individuales y colectivas, puesto que el valor moral más importante es la dignidad humana.

³ Sin ir más lejos que al día en que se escriben estas líneas, 6 de septiembre, Rusia ha comunicado que no reanudará el suministro de gas a Europa a través del gasoducto Nord Stream, hasta que no se produzca el levantamiento de las sanciones occidentales impuestas como consecuencia de la guerra de Ucrania. Las implicaciones económicas y sociales negativas que esta medida implica son evidentes.

3.3 Antecedentes y estado actual de los estudios sobre implementación.

Existe un consenso general por parte de los científicos en considerar que no es hasta principios de la década de los 70 cuando se inician los primeros trabajos que se centran en analizar los problemas relacionados con la puesta en práctica o la implementación de las políticas públicas. Hasta entonces, los estudios se centraban en analizar los procesos de formulación de las políticas públicas, pero no es su implementación. Autores de la talla de Max Weber (1960; citado en Revuelta, 2007) consideraban que la implementación era una consecuencia automática de los objetivos originales. El cambio en esta percepción se produjo como consecuencia de sonoros fracasos que en la ejecución de determinadas políticas demócratas de los años sesenta se originó en Estados Unidos. Y abrieron la puerta a un nuevo campo de investigación en el análisis de las políticas públicas, como es la relativa a su ejecución y cumplimiento de los objetivos perseguidos, es decir, a su nivel de eficacia. La crisis económica de los 70 propició un mayor auge de estos estudios, ante la necesidad no sólo de valorar los niveles de eficacia de las políticas sino también de alcanzar mayores niveles de eficiencia, entendida la eficiencia como el grado de consecución de los objetivos al menor coste posible.

Los autores de referencia en esta materia han sido Wildavsky y Pressman con la publicación en 1973 de su trabajo “Implementation”. Estos autores no ponen el acento en la interacción entre objetivos y resultados, o en aspectos cuantitativos, sino que se centran en los procesos y en los aspectos causales de los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas, por lo que aparentemente pueden parecer que hay menos precisión técnica y unos modelos menos rigurosos, aunque en la realidad abarcan a un gran espectro de factores que van a condicionar los resultados de la implementación. Tuvieron en cuenta la gran cantidad de actores e instituciones públicas y privadas que intervienen y son necesarios en la ejecución de las políticas, en lo que dieron a denominar “la complejidad de la acción conjunta” y concluyendo que “cuando mayor sea el número de actores afectados menor será la posibilidad de alcanzar unos resultados óptimos” (Pressman y Wildavsky, 1973; citado en Subirats, 1988). Y en su análisis consideraron los resultados conseguidos como

la variable dependiente, de tal manera que la ejecución de los programas y la conducta de los actores venían a ser las variables explicatorias.

Con posterioridad, los estudios de Bardach (1977; citado en Subirats, 1988) recalcan la falta de control en el proceso de ejecución de los tomadores de decisiones y aportan una visión que tiene en cuenta la importancia de la negociación formal e informal entre los distintos actores sociales frente a actuaciones públicas que se caracterizaban por ser autoritarias y jerárquicas.

A partir de estas aportaciones y en la base de la obra de Simon (1949; citado en Subirats, 1988) basada en los procesos decisionales y la teoría sobre la organización, se elaboró un modelo analítico que permitía valorar todos los factores y variables que influían en los resultados a obtener en la ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, se proponían técnicas para mejorar la formulación de objetivos claros, la necesidad de asegurar la transmisión de órdenes, la claridad en las instrucciones y en su coherencia. Otras variables harían referencia a los recursos disponibles, entendiendo como tales a la capacitación del personal, el acceso a la información necesaria y la autoridad suficiente. El tercer bloque de variables aludiría a las comunicaciones interorganizativas y de control entre los actores que formulan y ejecutan las decisiones, considerando que cuando mejor sean los canales de comunicación la consecución de los objetivos será más óptima. El cuarto bloque hace referencia a las condiciones económicas, políticas y sociales y en un quinto grupo se encontrarían la propia disposición de los implementadores, es decir su grado de implicación. Este último apartado requiere adoptar medidas que faciliten o estimulen a los sujetos implicados para mejorar sus actuaciones e impedir bloqueos administrativos. Este modelo ha sido denominado como “modelo de arriba abajo” o “top-down”. Entre los defensores de este enfoque se encuentran Sabatier y Mazmanian (1981; citado en Revuelta, 2007), que minimizan la importancia de la burocracia o de los gestores de primer nivel y parte de la hipótesis de que es posible separar la elaboración y la puesta en marcha de las políticas, la existencia de un control jerárquico de programación, así como de la existencia de unos objetivos claramente definidos, poniendo el acento en la

problemática que surge para la coordinación interorganizativa y de control. Se considera que es una opción optimalista y racionalista y ha sido muy criticada porque en la realidad las políticas no son perfectas, ni los objetivos unívocos, ni los agentes racionales ni tampoco las condiciones del entorno ni los recursos son perfectos. Asimismo, su carácter centrista quita importancia a las actuaciones de otros actores como son, además de los gestores de primer nivel, las organizaciones particulares, los actores independientes, los periodistas, los académicos, etc. Para Elmore, la principal debilidad del enfoque top-down se resume en que “El más serio problema del levantamiento hacia delante es su implícita y no cuestionada suposición de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan a la implementación” (Elmore, 1978; citado en Revuelta, 2007).

A partir de estas críticas surgen nuevas metodologías que pretenden superar las debilidades de este modelo, para dar lugar a otros que cambian la perspectiva, iniciando el estudio desde los resultados obtenidos para valorar el impacto o la influencia de los diversos factores que han intervenido, ya sean los propios beneficiarios de las políticas, sus implementadores, los programadores o los recursos y condiciones socioculturales. Aparece el modelo denominado “abajo a arriba” o “bottom up”, entre cuyos partidarios se encuentra Elmore (1978; citado en Revuelta, 2007), que frente al anterior modelo le dan más importancia al papel de la burocracia, es decir: a los asuntos administrativos o burocráticos destacando los procesos de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política (Kaufman, 1973; citado en Revuelta, 2007). Su principal ventaja frente al anterior es que permite individualizar las posibles causas con los resultados obtenidos, permitiendo centrarse en aquellas variables que efectivamente no han funcionado. Da una mayor relevancia en el proceso a las variables económicas y socioculturales, entre las que podrían estar, por ejemplo, la influencia de otras políticas públicas. Así como a las posibles deficiencias de las que están más “arriba”, como podrían ser las relativas a la elaboración de las propias políticas e incluso ascendiendo a analizar los agentes previos que influyen y condicionan la elaboración de los programas políticos, o la escasez de recursos de los órganos administrativos, posibles deficiencias estructurales, distinguir qué componentes de

las políticas actúan de forma favorable en la implementación y cuales no y también tiene en cuenta a través del tiempo, el proceso de aprendizaje de los actores en la política (policy learning). Pudiendo concluir, por ejemplo, que desajustes en la retórica política, en los objetivos fijados, en los recursos asignados y en los procedimientos establecidos son las responsables de la inejecución adecuada de las políticas y no los ejecutores de estas.

Las principales críticas al modelo “bottom up” han sido las relacionadas con el énfasis que le da a los actores de la periferia frente a los del centro, que es de donde emanan las leyes, al descuido que precisamente le da a las leyes como elemento clave para inducir cambios en el comportamiento ya que se centra en el comportamiento de actores ubicados en la periferia y como consecuencia de todo ello, el hecho de que no valora la consecución de los objetivos marcados en las leyes.

Si bien el enfoque “top down” le da una mayor relevancia a la variable legal y el enfoque “bottom up” se la da a la variable burocrática⁴, lo cierto es que ambos enfoques reconocen la complejidad de variables y de factores que influyen y condicionan los resultados derivados de los procesos de ejecución de las políticas públicas. Estos dos modelos analíticos fueron desarrollados durante las décadas de los 70 y de los 80 y son considerados como fuentes clásicas y todavía relevantes, entre otros motivos porque durante las décadas posteriores no se han llevado a cabo avances significativos en nuevos modelos que expliquen el problema específico de la ejecución de las políticas públicas. En estas últimas décadas, los especialistas han estado centrados en estudios relacionados con la “policy process” (Sabatier, 1999; citado en Revuelta, 2007), “policy networks” (Marsh, 1998; citado en Revuelta, 2007), “policy communities” (Sabatier, 1999; citado en Revuelta, 2007) y “advocacy coalitions” (Sabatier, 1999; citado en Revuelta, 2007). Y únicamente Grantham (2001; citado en Revuelta, 2007) efectúa un esbozo de lo que viene a denominar “implementation networks”.

⁴ La “variable burocrática” debe ser entendida como la que afecta a la ejecución de la política pública por el burócrata, funcionario o gestor de primer nivel.

En la actualidad estos modelos generales se han beneficiado con estudios empíricos que han puesto de manifiesto aspectos concretos que se han de tener en cuenta. Y que permiten abordar este asunto como un proceso de aprendizaje en que en base a los fracasos y a los éxitos alcanzados y analizados es posible redefinir las políticas y elaborar e implementar nuevas políticas que mantengan las virtudes y eliminen los defectos observados en otras.

Los estudios en esta materia han incidido en la importancia de la “policy network”, puesto que supone el reconocimiento de todo un entramado de redes entre distintos actores sociales e instituciones políticas y privadas que van a influir en todas las fases de las políticas y que igualmente permiten valorar, por ejemplo, la relevancia de los niveles locales para influir y condicionar a las estancias superiores como son las estatales. También desatacaría la necesidad de llevar a cabo procesos de control y de feedback (Kaufman, 1973; citado en Subirats, 1998), que permitieran la redefinición de las políticas y su reimplementación y el hecho de reconocer que las relaciones intergubernamentales implican la existencia de relaciones de dependencia de unas administraciones con otras, lo cual es independiente de que las mismas dispongan de diferentes recursos y poderes. Asimismo, a través de los trabajos de Weartherly y Lipsky (1977; citado en Subirats, 1998) y de Mondragón (2021), se ha revalorizado el papel de los funcionarios de primer nivel como protagonistas esenciales para la consecución de los objetivos perseguidos en ese proceso complejo de ejecución de las políticas públicas.

4.Objetivos e hipótesis y metodología: diseño de la investigación.

4.1 Objetivos e hipótesis.

El objetivo de este trabajo final de master (TFM) consiste en analizar las dificultades con las que se encuentran los gestores de primer nivel a la hora de compaginar la finalidad que se persigue con una determinada política y la literalidad de la norma que debe ser respetada, junto a una sensación de desamparo en la actitud de las Administraciones centrales que dificulta que el responsable de su ejecución pueda tomar decisiones con mayor seguridad jurídica y alcanzar una mayor igualdad en el trato a los ciudadanos.

Los objetivos de este TFM se resumen en:

Primero. - Manifestar la dificultad que en ocasiones la propia normativa origina para que la ejecución de las políticas públicas obtenga un resultado más adecuado al perseguido: la normativa que emana de los poderes legislativos estatales y autonómicos es en ocasiones ambigua y contradictoria, dando lugar al planteamiento de disyuntivas a los gestores de primer nivel.

Segundo. - Valorar la concesión de un mayor margen de maniobra a los gestores de primer nivel: una mayor competencia para poder decidir, ejercida de forma motivada y responsable, dará lugar a mejorar la consecución de una determinada política pública.

Tercero. - Reconocer el papel fundamental de los gestores de primer nivel para lograr mejoras en la formulación de las políticas públicas que permitan adecuar las normas a los contextos tan complejos y cambiantes que caracterizan a la sociedad actual.

Tras haber llevado a cabo un proceso de contextualización de los modelos administrativos en los que los responsables de la ejecución de las políticas públicas llevan a cabo sus cometidos, así como del marco teórico de los estudios sobre implementación, la hipótesis se concreta en comprobar que:

“En ocasiones la normativa estatal o autonómica descuida aspectos de las normas que van a ser muy relevantes para su ejecución y dejan en manos de los gestores de primer nivel su ejecución y la asunción de responsabilidades cuando surgen disyuntivas entre el cumplimiento y la efectividad de estas”

4.2 Metodología: diseño de la investigación.

La metodología o el conjunto de pasos que se van a llevar a cabo en este proceso de investigación para llegar a esta hipótesis o conclusión se basará en el “estudio de casos”. A pesar de que el estudio de casos cuenta con una amplia tradición en la sociología y ha sido una técnica utilizada por académicos de la talla de Max Weber, Tocqueville, Drukheim y Marx (Coller, 2005), lo cierto es que hay un consenso generalizado en considerar que este método que generalmente utiliza herramientas cualitativas e inductivas produce una investigación menos rigurosa que la basada en técnicas cuantitativas y deductivas a través fundamentalmente de la estadística. No garantizan la misma objetividad que una técnica cuantitativa para generar un conocimiento que pueda generalizarse y ser representativo, o para explicar las relaciones de causalidad, o dotar el análisis de fiabilidad, de validez externa y de capacidad para hacer inferencias: Las pautas que se van a establecer en el estudio de caso de este trabajo van a intentar construir un conocimiento que adolezca de los sesgos que existen en algunos estudios de caso y que han dado lugar a la infravaloración de esta herramienta de análisis.

Un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco. Para su análisis se pueden utilizar materiales diferentes, desde entrevistas semiestructuradas hasta análisis de contenido de documentos varios, pasando por encuestas u observación participante. El caso a estudiar puede ser una persona, una familia, tribu, región geográfica, religión, política gubernamental, el ex bloque soviético o una organización. Cualquier objeto de naturaleza social puede construirse como un caso (Coller, 2005:29)

Las técnicas que con carácter general se utilizan en los estudios de caso, tales como la descripción del análisis de los documentos y la observación participante, per se, no casan

bien con la lógica estadística, de ahí su dificultad para ser bien considerados. Hay que entender que sobre todo deben tener una representatividad analítica en el sentido de que son apropiados para demostrar las hipótesis que se formulan y en su caso la discusión teórica que se quiere valorar.

Con el objetivo de dar a este trabajo una mayor fiabilidad, este estudio de caso va a ser analizado teniendo en cuenta el contexto histórico de las 2 políticas escogidas y a través del análisis de diferentes documentos, en especial de las normas que las regulan, de la observación directa y participante de la propia autora de este TFM que es interventora municipal y de la realización de encuestas a otros funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. Al utilizar distintas fuentes para obtener información se lleva a cabo el uso de la técnica de la triangulación que permite contrastar los resultados obtenidos y con ello darles un mayor rigor y validez externa.

Los 2 programas económicos seleccionados en este trabajo tienen como objeto el análisis de la ejecución de 2 políticas públicas de gran envergadura económica en los últimos años: una de ellas alude a la concesión de las ayudas a los autónomos y microempresas que fueron reguladas en el ámbito de la Comunidad Valenciana por el “Decreto-ley 1/2021, de 22 de enero del Consell”, por el que se aprobó la concesión de ayudas a los sectores económicos considerados como más afectados por la crisis del Covid-19 por un valor de 160 millones de euros. El segundo estudio de caso se basa en el “R.D.Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales”. Esta normativa estatal de obligado cumplimiento para todas las entidades locales que presentaran una deuda comercial pendiente de pago anterior al 31 de diciembre de 2011, tenía como objetivo la concesión de préstamos bancarios avalados por el ICO a los Ayuntamientos para poder hacer frente al pago de dicha deuda comercial: 3.094 municipios españoles se acogieron a los mecanismos de pago iniciados con el RD Ley 4/2012, que supuso la concertación de préstamos por la Administración local por un valor global de 11.150 millones de euros.

Estos 2 estudios de caso tienen una naturaleza distinta puesto que el primero abarca a la situación de vulnerabilidad económica de aquellos sectores productivos de la población directamente afectados por la pandemia del Covid-19 iniciada a finales del año 2019, mientras que el segundo caso hace referencia a los planes de ajuste que, tras la grave crisis económica iniciada en 2007, fueron prácticamente impuestos a los ayuntamientos con elevados niveles de deuda comercial. Y los dos estudios han sido escogidos por su distinto ámbito competencial, al ser uno autonómico y otro estatal y precisamente por su diferente función económica, puesto que en uno se regula la concesión de ayudas económicas a determinados sectores de la población y en el otro se regula un mecanismo para pagar a los proveedores locales. El objetivo es demostrar que con independencia de sus diferencias se observan problemas parecidos en cuanto a su implementación: Un futuro estudio de casos más amplio podría ayudar a una mayor generalización.

El contexto social e histórico descrito, La interpretación de la normativa que regula los dos programas económicos analizados, así como la narración de la observación directa de lo vivido realizadas por la autora de este TFM, se limitan a lo descrito, interpretado y narrado por una sola persona y son insuficientes: Es necesario dotar a este trabajo de una herramienta que consiga que las conclusiones individuales manifestadas tengan una mayor representatividad y generalización. De esta manera se elimina o reduce las principales críticas que se realizan a las técnicas tradicionales del estudio de caso ya indicadas: En realidad, es necesario combinar técnicas cualitativas e inductivas con técnicas cuantitativas y deductivas, para eliminar o reducir los sesgos o defectos de unas y de otras.

Los investigadores y los científicos de hace unos 300 años, en el denominado “siglo de las luces” (S. XVIII), representados en la figura de Descartes, iniciaron un cambio de paradigma que se ha constituido como la piedra angular que ha permitido el desarrollo de la ciencia y de la tecnología hasta alcanzar nuestros días. El denominado “método científico” requiere que lo analizado se pueda medir, cuantificar, extrapolar y generalizar. De ahí la necesidad de utilizar herramientas como la estadística.

Teniendo en cuenta lo indicado por Corbetta (2007), una encuesta es un modo de obtener información preguntando a un conjunto de individuos que forman parte de una muestra representativa, mediante un procedimiento estandarizado de cuestionario y en este caso, con la finalidad de estudiar las relaciones existentes entre variables. Una vez recopilada la información contestada ésta se agrupa y cuantifica para poder ser utilizada a través de herramientas estadísticas y los datos que se obtienen deben ser generalizables a la población a la que muestra pertenece.

El diseño metodológico del proyecto que se presentó para la autorización de la encuesta ante el Comité de Ética e Investigación con Seres Humanos (CEISH) de la UPV fue el siguiente:

“1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

El objetivo de esta investigación consiste en comprobar científicamente las dificultades que en ocasiones existe en la ejecución de las normas que emanan de los poderes estatales y autonómicos y que deben ser ejecutadas por los gestores de primer nivel. Es un tipo de estudio observacional porque se estudian 2 políticas públicas a través del análisis de la normativa que las regula y de la observación directa de la autora del TFM y también cuantitativo porque incluye una encuesta dirigida a dotar al trabajo de una mayor representatividad y generalización.

Se trata de un estudio relativo a la ejecución de políticas públicas estatales y autonómicas por los encargados de su ejecución en el ámbito local.

Este trabajo tienen como objeto el análisis de la ejecución de 2 políticas públicas de gran envergadura económica en los últimos años: una de ellas alude a la concesión de las ayudas a los autónomos y microempresas que fueron reguladas en el ámbito de la Comunidad Valenciana por el “Decreto-ley 1/2021, de 22 de enero del Consell”, por el que se aprobó la concesión de ayudas a los sectores económicos considerados como más afectados por la crisis del Covid-19 por un valor de 160 millones de euros. La segunda de ellas concierne al “R.D.Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información

y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales”. Esta normativa estatal de obligado cumplimiento para todas las entidades locales que presentaran una deuda comercial pendiente de pago anterior al 31 de diciembre de 2011, tenía como objetivo la concesión de préstamos bancarios avalados por el ICO a los Ayuntamientos para poder hacer frente al pago de dicha deuda comercial: en realidad se trataba de la sustitución de deuda comercial por deuda bancaria, debiendo aprobarse por cada municipio afectado planes de ajuste que en los plazos estipulados supusieran la devolución a los bancos de los importes concedidos garantizando igualmente el cumplimiento de una serie de magnitudes económicas que sanearan las cuentas municipales.

La variable independiente en esta investigación se centra en "la normativa estatal y autonómica a ejecutar en el ámbito de la administración local" y las variables dependientes, entendidas como las variables que van a estar condicionadas y supeditadas a la variable independiente, van a ser:

- la eficacia y eficiencia de la norma en su ejecución.
- la existencia de dudas y disyuntivas en cuanto a su interpretación.
- la seguridad jurídica del gestor a la hora de implantarlas.
- la consecución o no de un trato igualitario para todos los ciudadanos.
- la posibilidad de que el gestor disponga de un mayor margen de maniobra para la consecución de los objetivos fijados en las normas.

2.DISEÑO DEL CUESTIONARIO Y DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONTIENE.

El cuestionario estará basado en preguntas cerradas. El objetivo de esta encuesta es dotar a la observación directa y participante de los estudios de caso analizados de una mayor representatividad y generalización. Por lo que las preguntas son sencillas y de fácil contestación y las respuestas tienen una elevada fiabilidad en el sentido de que los encuestados son personas con conocimientos técnicos en la materia.

Se utilizará la escala de Likert, atribuyendo cinco categorías de contestación con las siguientes puntuaciones: Muy de acuerdo (5 puntos), De acuerdo (4 puntos), indiferente (3 puntos), en desacuerdo (2 puntos) y muy en desacuerdo (1 punto).

El universo al que se refiere esta encuesta alcanza a la totalidad de los responsables de la implementación de estas políticas en los municipios que existen en el territorio español.

Conforme a la Resolución de 28 de mayo de 2021 de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Política Territorial, el número de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional asciende a 7.704 personas, de los cuales 1.468 son interventores-tesoreros, 1.211 son secretarios, 4.625 secretarios- interventores y 400 secretarios de tercera no integrados. La muestra está integrada por 323 responsables de las áreas jurídicas y económicas de ayuntamientos españoles. Dicha muestra se obtiene a partir de 3 grupos de chats en el que la investigadora forma parte y que se considera representativa de todas las personas que en el ámbito local se enfrentan a este tipo de problemas.

El muestreo se realizará a través de la remisión del cuestionario y de la carta de presentación a los 3 grupos de chats de profesionales de la Administración local habilitados nacionales siguientes:

-Un grupo de chat se denomina “La sexta” y está integrado por 80 funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de la subescala de intervención-tesorería de la promoción del año 1999.

-Un segundo grupo de chat se denomina "SITAL" y está formado por 84 profesionales que ejercen las funciones de secretaría, intervención y tesorería en municipios pertenecientes a la provincia de Alicante.

-El tercer grupo se denomina "interventores-tesoreros" y está integrado por 159 interventores y tesoreros de administración local que ejercen su actividad en distintos municipios de la totalidad del territorio español.

El criterio de inclusión ha sido la consideración de estos 3 grupos de chats porque todos sus participantes son implementadores de estas políticas públicas económicas.

La fecha prevista de inicio del reclutamiento es el 25 de julio de 2022 y su finalización se prevé para el 20 de septiembre de 2022.

3. ADMINISTRACIÓN DEL CUESTIONARIO Y REALIZACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO.

Se procederá a través de los propios chats a comunicarse con los destinatarios de la encuesta facilitándoles la remisión del link y de la carta de presentación junto con el cuestionario a cumplimentar.

Una vez finalizada y remitida las encuestas se procesarán las mismas, eliminando en su caso aquellos cuestionarios incorrectos y obteniendo una base de datos que a través de análisis estadísticos permita la obtención de los resultados.

Se trata de una encuesta anónima que únicamente se realizará una vez y se utilizará la herramienta “encuesta fácil”.

Está compuesta por siete preguntas y la duración máxima prevista para su contestación es de aproximadamente 10 minutos.

4. ANÁLISIS DE LOS DATOS Y REDACCIÓN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN

Los datos serán objeto de un “análisis estadístico descriptivo” que permitirá a través del estudio, del procesamiento y de los resultados de la información obtenida de los mismos plantear deducciones. El objetivo es identificar las principales características del conjunto de datos explorados.

El “análisis estadístico descriptivo” del contenido de la encuesta usará medidas de tendencia central, así como medidas de distribución de frecuencias: Las medidas de tendencia central permitirán conocer la respuesta promedio, utilizando para ello el cálculo de los 3 promedios clásicos: la media, la mediana y la moda. En este estudio, el cálculo de la media será un dato descriptivo muy representativo y útil. Respecto a las medidas de distribución de frecuencias, se efectuará la medición de la frecuencia con la que se produce una determinada contestación o respuesta a través del cálculo de porcentajes o recuentos.

Estas técnicas permitirán valorar la interrelación entre la variable independiente y las variables dependientes, y sobre todo valorar la coherencia de los resultados obtenidos del análisis cuantitativo de la encuesta con las conclusiones o resultados obtenidos del análisis cualitativo de la descripción de la normativa y de la observación directa y participante realizada.

Finalmente, se redactarán las conclusiones pertinentes que se incorporarán al Trabajo Final de Máster, acompañadas de una tabla y de un gráfico que facilite su comprensión.”

El cuestionario o formulario de preguntas ha consistido en manifestar el grado de acuerdo en las siguientes afirmaciones:

Uno. “En ocasiones, la normativa estatal o autonómica a aplicar en un caso determinado en el municipio en el que trabajo presenta dificultades en cuanto a su interpretación”.

Dos. “Si la normativa estatal o autonómica admitiera un mayor margen de maniobra para su adecuación a las circunstancias específicas del municipio en el que trabajo, los resultados obtenidos serían más eficaces y eficientes”:

Tres. “En ocasiones, la normativa estatal o autonómica descuida o no regula aspectos que repercuten negativamente en la seguridad jurídica y en la responsabilidad que asume el encargado de su ejecución”.

Cuatro. “La falta de claridad en determinados aspectos de la normativa estatal y autonómica puede ocasionar que no se otorgue el mismo trato a los ciudadanos en función del municipio en el que residen”:

Cinco. “En ocasiones la literalidad de la normativa estatal y autonómica demuestra una lejanía y un desconocimiento de la realidad en la que dichas normas deben ser ejecutadas”:

Seis. “Si los ejecutores de las políticas públicas participaran realmente en la elaboración y redacción de las políticas públicas, éstas presentarían menos dificultades en su ejecución”:

Siete. “En ocasiones las normativas estatales y autonómicas exigen nuevas actuaciones en el ámbito local que no van acompañadas de la dotación de más medios personales y financieros para su ejecución”

5. Análisis.

El análisis de este estudio de casos se ha estructurado diferenciando 3 subapartados: En el primero se estudia el programa económico derivado del “Decreto Ley 1/2021, de 22 de enero” llevando a cabo una breve explicación del contexto y de la normativa que lo regula así como la descripción de la observación directa y participante de la autora de este TFM en el Ayuntamiento de Onil donde ejerce funciones de interventora. En el segundo subapartado se analiza el programa económico derivado del “RD Ley 2/2012, de 24 de febrero” e igualmente se describe el contexto y la normativa que lo regula así como la descripción de la observación directa y participante de la autora de este TFM en el Ayuntamiento de Villajoyosa, donde ejercía las funciones de interventora municipal a la entrada en vigor de dicho Real decreto ley El tercer subapartado se refiere a la encuesta realizada.

5.1 Programa económico 1: “Decreto Ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, por el cual se aprueba el Plan Resistir, que incluye ayudas paréntesis en cada municipio para los sectores más afectados por la pandemia.

A) Contexto histórico y socioeconómico del Decreto ley 1/2021 de 22 de enero:

A principios de enero de 2020, la prensa española empezó a difundir noticias sobre la existencia de pacientes en la ciudad china de Wuhan con síntomas propios de una neumonía viral, aunque de etiología desconocida, y que tenían en común haber estado en el Mercado Mayoritario de Mariscos donde se comercializan vivos aves de corral, murciélagos, serpientes y otros animales salvajes⁵. El 7 de enero de 2020 las autoridades chinas comunicaron la existencia de un “nuevo coronavirus”, al que posteriormente se le denominaría “COVID-19”: Estos tipos de virus se transmite entre humanos al inhalar partículas de gotas infectadas suspendidas en el aire o localizadas en las superficies que las personas afectadas dejan en suspensión cuando estornudan o tosen o que caen en superficies y que al tocarlas con las manos tienen un fácil acceso a la cara y de ahí a las

⁵ Hay una parte relevante de la Comunidad Científica que considera que la transmisión de este virus al ser humano se produjo directamente desde los murciélagos o bien que el virus se transmitió desde el murciélago a otro animal intermediario y desde este al hombre y a la mujer.

fosas nasales. Con el fin de evitar contagios, los países asiáticos, quizás por la experiencia previa derivada de la pandemia SARS de 2003⁶ o bien por la mentalidad y cultura oriental o por ambos motivos, fueron los primeros en adoptar medidas de cuarentena y confinamiento para la población.

Del mismo modo que la “peste negra” asoló la Europa medieval durante los siglos XIII y XIV, que en los siglos XV y XVI los indígenas sufrieron las enfermedades contagiosas que los conquistadores europeos transportaron a América y que el continente africano se ha visto diezmado por enfermedades infecciosas iniciadas en la etapa colonialista, el virus “Covid-19” se ha configurado como una pandemia del siglo XXI que 2 años y medio después de su irrupción contabiliza más de 478.100.000 de personas infectadas y más de 6.100.000 de fallecimientos⁷ en todo el mundo y que ha puesto en valor a esa rama de la medicina a la que se denomina “epidemiología”, así como la importancia de la investigación para el descubrimiento de nuevos tratamientos y vacunas.

La pandemia del covid-19 trajo comportamientos de la sociedad rechazables, como los de los negacionistas, que afirmaban la inexistencia de esta enfermedad, o la de los cretinos que continuaban organizando fiestas y encuentros poniendo en riesgo su propia vida, la de sus familiares y amigos y la del personal sanitario que una vez enfermos debían atenderles, o la de los oportunistas, que vieron en la necesidad de adquirir material sanitario por las autoridades un filón de oro para enriquecerse. No obstante, junto a la desolación que conllevó la pandemia del covid-19, surgieron comportamientos en la sociedad que supusieron un consuelo. Una sola palabra es suficiente para definir estas actitudes, la solidaridad: La solidaridad del vecino que ayudaba a otro vecino más frágil y vulnerable, la del sanitario que daba su mano al enfermo aislado y moribundo, la del maestro que se armaba de paciencia para impartir una clase on line a sus alumnos,...Es en estos comportamientos individuales donde surge la base de colectivos que junto con los ejemplos ya indicados en el apartado 2.1 de este TFM son muestras de gobernanza como movilización de la sociedad civil. Sin ir más lejos del entorno personal de cada uno, se

⁶ La epidemia SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Grave) fue ocasionada por un virus de la familia de los coronavirus, se identificó por primera vez en noviembre de 2002 en la localidad de Foshan, en China. Como consecuencia de ella, más de 8.000 personas de 29 países se infectaron y al menos 774 murieron. La OMS la declaró contenida el 5 de julio de 2003.

⁷ Datos facilitados por la Universidad de Johns Hopkins.

observaron colectivos que se autoorganizaron para el mantenimiento de economatos durante los meses de confinamiento estricto, o asociaciones como la de padres de alumnos de escuelas públicas que organizaron redes de cortadoras y de modistas, encargadas de confeccionar a partir de bolsas de basura industriales batas sanitarias para hospitales y geriátricos comarcales. Es en estas muestras donde se observa el requisito que debería subyacer en el concepto de Gobernanza: una participación activa e incluso liderada por la sociedad civil en la esfera pública.

Fue el 11 de marzo de 2020 el día en que la Organización Mundial de la Salud elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional y el 14 de marzo de 2020 cuando se declaró en España el estado de alarma mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado del “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”⁸.

La declaración del estado de alarma afectó a todo el territorio nacional y al ámbito competencial autonómico y preveía una duración de 15 días naturales⁹, plazo máximo (sin perjuicio de sus posibles prórrogas) que establece la Ley orgánica 4/2018 de duración de un estado de alarma. Este Real Decreto 463 fue objeto de 6 sucesivas prórrogas que finalizaron el 21 de junio de 2020 y que dieron lugar a un período de 100 días naturales en los que en toda España se mantuvo la declaración del “estado de alarma”. La entrada en vigor de esta norma implicó el confinamiento domiciliario y la limitación de la libertad de circulación de las personas por las vías de uso público salvo para la realización de actividades relacionadas con la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, la asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios, el desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o

⁸ Tal y como se indica en la exposición de motivos del RD 463/2020, de 14 de marzo, el artículo cuarto, apartado b), de la “Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio”, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución Española, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.

⁹ En el ámbito administrativo se diferencia entre días “naturales”, que son todos los días del año y días “hábiles”, donde se excluyen sábados, domingos y festivos (artículo 30.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

empresarial¹⁰, la asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personal con discapacidad o personas especialmente vulnerables, el desplazamiento a entidades financieras y de seguros, así como por causa de fuerza mayor o situación de necesidad. Igualmente se suspendió la actividad educativa presencial a todos los niveles, se suspendió la apertura al público de locales y establecimientos minoristas a excepción de los relacionados con la alimentación, la venta de productos farmacéuticos y similares considerados como servicios esenciales, se clausuraron museos, archivos, bibliotecas, así como los establecimientos donde se realizaban actividades deportivas y de ocio, las verbenas y fiestas populares y las actividades de hostelería y restauración, salvo los servicios de entregas a domicilio. Así mismo se adoptaron medidas de contención relacionadas con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas, incluyendo las fúnebres. Se adoptaron medidas extraordinarias en materia sanitaria y de salud pública, también medidas en materia de transporte, de garantías para el abastecimiento alimentario, el tránsito aduanero, el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural, y del funcionamiento de los medios de comunicación de titularidad pública y privada. Así mismo se aprobó la suspensión de los plazos procesales, administrativos y de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y de sus posibles prórrogas.

El fin de la declaración del “estado de alarma” en España, no supuso el fin de la pandemia sino una situación relativamente más controlada y el inicio de una vuelta al ordenamiento jurídico “ordinario” que prevé la Constitución de 1978 con un regreso progresivo y a veces polémico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si el RD 463/2020 y sus sucesivas prórrogas estableció el marco regulador básico de la normativa adoptada para hacer frente a la pandemia en un “estado de alarma”, la aprobación del “RD-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19” lo hacía para una situación de un “estado en crisis sanitaria”. Circunstancias diversas y la propia

¹⁰ Se impulsaron medidas para el fomento del teletrabajo como 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 la COVID-19”.

evolución de la pandemia han dado lugar a variadas intervenciones normativas, jurídicas y económicas en España, en Europa¹¹ y en todo el mundo. A fecha de la redacción del presente trabajo final de máster, hay un gran número de reales decretos, reales decretos – leyes, ordenes, reglamentos y demás normativa estatal y autonómica y también europea, que han pretendido combatir el elevado coste humano y sanitario, pero también el elevado coste social y económico derivado tanto de la pandemia como de las medidas adoptadas para su contención. Estas normativas han sido genéricas o bien destinadas a ámbitos concretos como las dirigidas a los sectores con una mayor vulnerabilidad económica y social, a la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, las sanitarias, las que apoyaban a las empresas y a los autónomos, el turismo, la hostelería, la vivienda, el transporte, ...

Fueron y son los gestores de primer nivel de las administraciones públicas y de los sectores privados que tienen un trato directo con los ciudadanos y con la realidad más palpable, las que debieron y deben implementar y ejecutar toda la retahíla de normativa estatal, autonómica y europea derivada de la pandemia: los sanitarios, los trabajadores sociales, los vendedores de productos básicos, todos los cuerpos de seguridad, los maestros, los transportistas, los informáticos, los encargados de la recogida de los residuos y de la limpieza viaria, del alcantarillado o del alumbrado público.... Cabe destacar que los servicios jurídicos y económicos de las Administraciones Públicas fueron considerados servicios esenciales: son las áreas jurídicas y económicas de una Administración las que se encuentran implícitas en la totalidad de actividades que se realizan en este conglomerado que es una organización.

B) Análisis de la normativa: Principales características del Decreto ley 1/2021 y sometimiento a la Ley General de Subvenciones y a su reglamento de desarrollo.

El Decreto ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, tenía como finalidad la concesión de ayudas a aquellos sectores económicos, que además de las limitaciones horarias y de aforo,

¹¹ Merece destacar por su importancia los Fondos Next Generation de la Unión Europea y en especial su Mecanismo de Recuperación y de Resiliencia.

y las restricciones a la libre circulación de personas se veían directamente afectados por la Resolución de 19 de enero de 2021 por la que se acordó el cierre preventivo y la suspensión cautelar de centros recreativos y de establecimientos y actividades de hostelería y restauración. Se trataba de aliviar a los sectores económicos más afectados por las medidas de contención que las Autoridades habían ido adoptando como consecuencia de la pandemia.

Objetivo:

La concesión de transferencias a 526 municipios valencianos¹² indicados en la propia norma, para acometer la concesión de ayudas a autónomos y microempresas que debían pertenecer a la actividad económica correspondiente al código CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) especificado en el Anexo II del citado texto normativo.

Razones de interés público:

Reforzar los sectores gravemente afectados por la pandemia evitando el deterioro del tejido empresarial y la conservación del empleo.

Cuantía:

El Plan resistir preveía un coste total de 160 millones de euros, cuya financiación correspondía en 100 millones a la Comunidad autónoma (62,5 % del total), 36 millones de euros a las diputaciones provinciales (22,5% del total) y 24 millones de euros a los ayuntamientos beneficiarios (15 % del total).

Criterios de distribución del Plan resistir:

Una cantidad fija de 2.000,00 € por cada persona trabajadora autónoma o microempresa con un máximo de 10 personas trabajadoras y una cantidad fija de 200,00 € por persona

¹² En la Comunidad Valenciana hay 542 municipios, por lo que esta norma iba dirigida al 97% de los ayuntamientos.

trabajadora afiliada a la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2020 de dichas microempresas y personas trabajadoras autónomas en los sectores identificados en el Anexo II.

Procedimiento para la participación en el presente Plan:

La presentación por parte de los ayuntamientos incluidos en el Anexo I del acuerdo del órgano competente municipal por el que aceptaba la ayuda y se comprometían a aportar el porcentaje del 15% que se le exigía, así como el cumplimiento del resto de obligaciones reguladas en el Decreto ley.

Cabe destacar que el artículo 6 del Decreto ley 1/2021, eximía a los Ayuntamientos solicitantes de la obligación de estar al corriente en sus obligaciones tributarias y ante la seguridad social y de ser deudores por reintegro ante la Administración.

Obligaciones de los Ayuntamientos beneficiarios:

De entre las indicadas en el Decreto ley, y con el objeto de no desviar la intención de este TFM, únicamente se alude a la relativa al establecimiento del régimen de ayudas para su obtención por los beneficiarios finales, que debían de cumplir las siguientes condiciones:

- Ir dirigidas a personas trabajadoras autónomas y microempresas con un máximo de 10 personas trabajadoras de los sectores indicados.
- Distribuir las ayudas conforme a los criterios de distribución previstos en el artículo 5.
- Que dichas ayudas fueran destinadas a cubrir gastos corrientes de la actividad realizada por los potenciales beneficiarios a partir de abril del año 2020 acreditándose dichos gastos a través de los propios justificantes a presentar por las personas trabajadoras autónomas y las microempresas solicitantes.

Una vez obtenida la concesión por el órgano competente de la Conselleria de la condición de beneficiario, los municipios debían proceder a la elaboración y posterior aprobación de

las bases o de las normas reguladoras para la concesión de las ayudas directas a los sectores más afectados por la pandemia, dentro del plan resistir.

Esta capacidad municipal para la aprobación de normas reguladoras o de ordenanzas para la concesión de subvenciones es ejercida por los Ayuntamientos en base a su capacidad reglamentaria, que no legislativa, reconocida en la Constitución Española, que a posteriori se desarrolla a través de normativa local específica como la del régimen local o la hacienda municipal. En todo caso, el ejercicio de esta competencia debe respetar las normas estatales o autonómicas de obligado cumplimiento. Por lo que las administraciones locales en la redacción de dichas bases o normas debían respetar no sólo lo estipulado en el Decreto ley 1/2021, del Consell, sino también la normativa estatal en materia de subvenciones de obligado cumplimiento (legislación básica estatal): Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

Conflicto en el cumplimiento de esta política pública.

El principal conflicto en el proceso de cumplimiento de esta política surgió cuando los Ayuntamientos en la fase de elaboración de las bases reguladoras para otorgar estas ayudas debían decidir si los potenciales beneficiarios de las mismas debían estar sujetos o no a los requisitos que establece la ley 38/2013, en especial el previsto en el artículo 13.2e) que prohíbe la concesión de subvenciones a aquellos sujetos que no se hallen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente: La cuestión a dilucidar era valorar que si el objetivo de estas ayudas era contribuir al sostenimiento de los gastos corrientes que los autónomos y las microempresas habían continuado soportando a pesar de la disminución de sus ingresos era compatible o no con el requisito de exigirles que estuvieran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la hacienda tributaria y la seguridad social para ser beneficiarios.

C) Observación directa en el Ayuntamiento de Onil.

Onil¹³ es un municipio situado en el interior y en el norte de la provincia de Alicante y pertenece a la comarca de la Hoya de Alcoy, cuenta con una población de 7.475 habitantes y fue junto a las localidades de Castalla y de Ibi un referente en el sector industrial del juguete. En la actualidad cuenta con una industria que ha sabido reconvertirse parcialmente en el sector del plástico y una creciente actividad en el sector turístico de interior.

Mediante Decreto de Alcaldía de 3 de febrero de 2021, el Ayuntamiento solicitó la participación en el Plan resistir, que preveía para la Corporación un gasto total de 220.841,00 €, de los cuales 138.025,62 € serían de financiación autonómica, 49.689,23 € provincial y 33.126,15 € municipal.

Solicitada por el Ayuntamiento y admitida su inclusión por el Consell, los servicios jurídicos y económicos municipales priorizaron este expediente, concretando su trabajo en la elaboración de las bases o normas que debían ser aprobadas para regular el trámite de solicitud y concesión de las ayudas a los posibles beneficiarios. La necesidad de agilizar este proyecto por los municipios valencianos dio lugar a la celebración de reuniones y talleres on line por el Colegio de secretarios, interventores y tesoreros de Valencia (COSITAL Valencia) con el objetivo de clarificar aquellos aspectos más complejos para su elaboración. De entre ellos, la cuestión que suscitó un mayor debate interno era la que aludía al establecimiento en la ordenanza específica municipal para la concesión de las ayudas del Plan Resistir del requisito por parte de los beneficiarios de estar al corriente o no de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Este aspecto no era una cuestión baladí puesto que dada la naturaleza de la ayuda y el contexto social, económico y sanitario en la que se aprobó, existía entre el colectivo de secretarios y de interventores interpretaciones jurídicas y argumentaciones diferentes en cuanto a su obligada inclusión.

En el caso de Onil, la secretaría municipal hacía una interpretación de la norma rigurosa que abocaba a exigir dichos requisitos para ser beneficiarios de las ayudas y la intervención

¹³A fecha de la entrada en vigor del Decreto ley 1/2021, del Consell, ejercía las funciones de interventora municipal en acumulación de funciones en dicha localidad, puesto que mi puesto principal de trabajo como titular del órgano de contabilidad, se encuentra en el Ayuntamiento de Gandía, en la provincia de Valencia

municipal se inclinaba por una interpretación más flexible que atendiera a las circunstancias del momento y que admitiera la no inclusión en las bases de dichos requisitos basándose jurídicamente en la referencia ciertamente ambigua de la literalidad del artículo 13.2 de la Ley 38/2003, que prevé la exclusión de los requisitos para ser beneficiarios cuando así se exceptúe por su normativa reguladora: *“No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora”*.

Finalmente, por Decreto de Alcaldía de 24 de febrero, se aprobaron “las normas reguladoras y la convocatoria de la concesión de ayudas directas a los sectores más afectados por la pandemia-Plan resistir”, incluyendo entre los requisitos para ser beneficiario de las ayudas el estar al corriente con las obligaciones tributarias y con la seguridad social, con la siguiente literalidad:

“NORMA 4. Beneficiarios y requisitos. “Que no se encuentren incursas en ninguna de las circunstancias recogidas en el artículo 13.2 y 13.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en particular, que estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Hacienda Estatal (AEAT) y con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). El requisito de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social previsto en el artículo 13 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones y en artículo 171 de la Ley 1/2015, de la Generalitat, podrá acreditarse mediante una declaración responsable de la persona beneficiaria.”

Dichas normas o bases reguladoras fueron publicadas en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, en su página web y a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) en el Boletín oficial de la provincia de Alicante nº 40 de 1 de marzo de 2021.

Algunos de los posibles beneficiarios de estas ayudas, y entre ellos representantes de la Asociación de empresarios y comerciantes, comunicó a órganos municipales la imposibilidad de solicitar y participar en esta convocatoria porque no todos reunían el

requisito exigido en la norma 4. Por su parte el 2 de marzo la Dirección General de Administración Local dependientes de la Generalitat Valenciana, publicó en su página web una nota informativa que si bien resultaba muy ambigua pretendía dar una mayor “claridad” a este conflicto que había surgido en muchos municipios.

Ante dicha situación, la Alcaldesa del municipio emitió una nueva providencia en la que solicitaba la “modificación” de las bases reguladoras y la convocatoria de la concesión de ayudas económicas a autónomos y microempresas cuya actividad se había visto afectada por la pandemia provocada por el Covid-19 en el marco del “Plan Resistir”, para entre otros aspectos eliminar el requisito regulado en la norma 4, solicitando nuevos informes a la secretaria e intervención municipales y aprobándose finalmente las nuevas normas en la Junta de Gobierno Local celebrado el 8 de marzo. Las nuevas bases fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante el 12 de marzo de 2021.

La experiencia en el Ayuntamiento de Onil refleja las dificultades en la interpretación de la norma, con la inseguridad jurídica que comportó, originando un cierto desencuentro entre el área jurídica y económica municipal, una demora en la tramitación de los expedientes y una menor eficacia en la consecución de los objetivos perseguidos. Asimismo, reflejó la actitud poco clara y comprometida de la Administración autonómica en su nota informativa¹⁴, así como un trato desigual a los ciudadanos, puesto que las circunstancias que se originaron en el ayuntamiento de Onil no fueron atípicas y finalmente hubo municipios que sí que exigieron el cumplimiento por parte de los beneficiarios de los requisitos regulados en el artículo 13.2e) de la ley 38/2002 mientras que en otros lo excluyeron.

¹⁴ Nota informativa que el 2 de marzo la Dirección General de Administración Local de la Generalitat Valenciana publicó en su página web, “NOTA INFORMATIVA RELATIVA AL REQUISITO DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS DE HALLARSE AL CORRIENTE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS O FRENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS ESPECIALES CIRCUNSTANCIAS DERIVADAS DE LA PANDEMIA. Esta Dirección General comunica que en respuesta a una consulta municipal el Ministerio de Hacienda ha manifestado que “en el marco de las disposiciones previstas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de conformidad con el artículo 13.2 de la citada norma, los Ayuntamientos tienen a su disposición, como Administración concedente, la posibilidad de exonerar a los potenciales beneficiarios del requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en tanto se estime conveniente por la naturaleza de la subvención. Entendemos que esta solución, ya prevista en la normativa en vigor, facilita la concesión de subvenciones en las especiales circunstancias derivadas de la pandemia.”

5.2 Programa económico 2: “R.D.Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales”.

A) Contexto histórico y socioeconómico del R.D.Ley 4/2012, de 24 de febrero:

Durante el ejercicio 2012, el estado español al igual que el resto del mundo occidental, continuaba inmerso en una grave crisis económica derivada del estallido de la burbuja urbanística y especulativa que abarcó un período que se considera iniciado en 1999 y que finalizó con la grave crisis económica mundial cuya piedra de toque fue la caída del gigante financiero Lehman Brothers en 2008.

Las consecuencias que derivan de actuaciones, descuidos, errores, abusos e incluso hechos que en su momento pueden parecer irrelevantes se pueden convertir con el paso del tiempo en importantes fuentes de problemas que como bolas de fuego crecen, se propagan y no se pueden contener.

Antes del estallido de la crisis ya se percibían síntomas que no fueron atendidos en su momento. La “ilusión financiera” auspiciada por el sector bancario y que se reflejaba con el fácil acceso al endeudamiento contagió a muchos sectores de la sociedad: Son los años del boato, de las construcciones públicas faraónicas y muchas veces innecesarias, de la proliferación de urbanizaciones y de polígonos industriales que a día de hoy continúan en algunos casos medio despobladas e infrautilizadas, de la compra por mileuristas de coches de lujo y de viviendas con elevadas hipotecas y de jubilados que invertían sus ahorros en productos financieros de elevado riesgo.

En el ámbito municipal esos síntomas previos al año 2007 se reflejaban con carácter general en una excesiva dependencia de la Administración local a los ingresos procedentes de la actividad urbanística, junto con una tendencia al gasto por encima de los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos municipales y una sobrevaloración de los estados de ingresos de los presupuestos municipales por encima de lo que efectivamente se recaudaba.

Los problemas de los Ayuntamientos para hacer frente al pago de sus proveedores empezaron a ser alarmantes con el parón urbanístico y la morosidad alcanzó plazos desorbitados que en algunos ayuntamientos superaban los trescientos sesenta y cinco días. Estas circunstancias unidas a las dificultades de las empresas para obtener financiación bancaria que aliviara los impagos y demoras de las administraciones originaron muchas dificultades financieras, suspensiones de pago y quiebras económicas.

Ante esta situación, desde el ámbito estatal se promulgaron normas que con carácter excepcional permitían el acceso de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos a la concertación de operaciones de crédito¹⁵ para el pago de las deudas contraídas con sus proveedores, con independencia de su naturaleza corriente o de capital¹⁶.

En el ámbito local y como antesala del R.D.Ley 4/2012, se aprobaron normas que aliviaron pero que no consiguieron revertir esta situación, como fueron el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Las dos normas citadas se caracterizaban porque tenían un carácter potestativo y no obligatorio para que los Ayuntamientos pudieran acogerse a las posibles operaciones de crédito que regulaban, con una duración máxima para la devolución del préstamo regulado en el RD Ley 5/2009 de 6 años y sujeción a un Plan de saneamiento y una duración para la devolución del préstamo regulado en el RD Ley 8/2011 de 3 años.

Ante la insuficiencia de estas normas para lograr el objetivo perseguido, los sujetos responsables de la emisión de leyes, elaboraron un nuevo Real Decreto Ley en el ejercicio 2012 que rectificaba o que aprendía de las dificultades que habían tenido los anteriores intentos normativos para paliar esta grave situación: La entrada en vigor mediante su

¹⁵ En la normativa local, salvo excepciones como las que se indican en este TFM, sólo se prevé la concertación de operaciones de crédito para la financiación de inversiones a las cuales se les suele denominar “gastos de capital”.

¹⁶ Los gastos corrientes son aquellos que tienen un carácter repetitivo en el tiempo como son los gastos de personal, la limpieza viaria o la luz, su financiación tradicionalmente debe proceder de ingresos de naturaleza repetitiva en el tiempo como son los percibidos por la puesta al cobro del padrón del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) o la participación anual en los tributos del estado. Los gastos de capital tienen un carácter no repetitivo y están relacionados con la realización de inversiones, que pueden ser financiados con recursos de naturaleza corriente (como el IBI) por recursos de capital como puede ser la enajenación de un inmueble o por recursos financieros mediante la concertación de una operación de crédito.

publicación en el BOE nº45, de 25 de febrero de 2012, del “Real Decreto-ley 4/2012¹⁷, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales” se concibió como la primera fase del mecanismo de pago a proveedores. Con posterioridad entraron en vigor la segunda y tercera fase del mecanismo de pago a proveedores a través de la promulgación del RD Ley 4/2013, de 22 de febrero y del RD Ley 8/2013, de 28 de junio.

B) Análisis de la normativa: Principales características del RD Ley 4/2012, de 24 de febrero:

Objetivo:

Habilitar las condiciones necesarias para permitir la cancelación por las entidades locales de sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores derivadas de contratos de obras, suministros o servicios. Sustituyendo dicha deuda comercial por deuda financiera.

Ámbito de aplicación:

Debían de tratarse de obligaciones vencidas, liquidadas y exigibles anteriores a 1 de enero de 2012, y por lo tanto las mismas ya habían sido revisadas por los técnicos competentes, conformadas por los concejales y contabilizadas por los servicios económicos municipales. Se exigía igualmente que dichas facturas o documentos equivalentes derivaran de contratos de obras, servicios o suministros incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de contratos del sector público por lo que se excluía de su aplicación a las obligaciones que tuvieran las Entidades locales derivadas de contratos privados, con la Administración general del estado, con las comunidades autónomas o con otras entidades locales y con la seguridad

¹⁷ Este RD Ley 4/2012, de 24 de febrero, fue acompañado de la aprobación del RD Ley 7/2012, de 24 de febrero, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. Tal y como se indica en su exposición de motivos, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores se constituyó como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar; habilitada para la concertación en los mercados de capitales de toda clase de operaciones de endeudamiento, las cuales contarían con la garantía del Estado, así como para la concertación con las Entidades locales y Comunidades Autónomas de las operaciones de crédito necesarias para el pago de sus obligaciones. Se preveía que el nivel de operaciones de crédito a formalizar con las Entidades de crédito rondaría los 35.000 millones de euros.

social. Igualmente se excluía a aquellas facturas o documentos equivalentes que principalmente, ante la falta de crédito presupuestario para su contabilización puesto que se gastaba sin consignación presupuestaria, se imputaban financieramente a la cuenta 413 “Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto”.

Procedimiento establecido en el RD Ley 4/2012, de 24 de febrero:

Se estableció la obligación (que no la voluntariedad), de que todas las entidades locales con deudas remitieran al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, una relación certificada por el interventor municipal antes del 15 de marzo, que incluyera todos los datos identificativos de las facturas o documentos equivalentes anteriores a 1 de enero de 2012 pendientes de pago.

Dicha relación certificada debía estar a disposición de aquellos contratistas que desearan comprobar su inclusión en ella y en caso de no estarlo y considerar que se había producido un error administrativo ante su falta de inclusión, se regulaba la obligatoriedad del interventor de expedir certificados individuales a remitir igualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El incumplimiento por parte de los funcionarios competentes de la obligación de expedir estas relaciones certificadas tenía la consideración de falta muy grave en los términos previstos en el artículo 95 de la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

La cuantía a la que ascendía dicha relación de deuda comercial, era la cuantía a la que debía ascender la operación de crédito a concertar por los ayuntamientos con las entidades financieras para que los proveedores hicieran efectivo el cobro de sus deudas.

La norma regulaba la obligación del interventor municipal, que no la del Alcalde o la del equipo de gobierno, de elaborar un plan de ajuste a elevar al pleno de la corporación, conforme a los términos recogidos en la normativa, antes del 31 de marzo de 2012, cuyo

objetivo principal era prever la devolución del préstamo que se preveía concertar con las entidades financieras.

Características del Plan de ajuste:

El montante al que ascendía la totalidad de las certificaciones emitidas por los interventores era el importe al que debía ascender el préstamo bancario avalado por el ICO para hacer efectivo el pago a los proveedores. Las condiciones financieras de dichas operaciones de crédito debían ser fijadas por el Acuerdo de la Comisión delegada de Gobierno para Asuntos Económicos. Por lo que el Plan de ajuste debía contener aquellas medidas y previsiones necesarias para que en el plazo estipulado de 10 años para la devolución de dicho préstamo éste fuera amortizado: Los planes de ajustes se configuraron como el requisito que posibilitaba la concertación de las operaciones de crédito y que a su vez garantizaba la devolución del préstamo a las entidades de crédito.

La Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas estableció el modelo o estructura del plan de ajuste a elaborar y a aprobar por las Entidades locales afectadas. El contenido del Plan de ajuste tenía una proyección temporal que finalizaba en el ejercicio 2022, año máximo para la amortización de la deuda:

En primer lugar se aludía a la situación actual y a las previsiones de los ingresos y de los gastos hasta el 2022, así como a la evolución prevista de magnitudes financieras y presupuestarias municipales como son: el ahorro bruto, al ahorro neto, el saldo de operaciones no financieras, los ajustes SEC (en términos de contabilidad nacional), la capacidad o necesidad de financiación, la previsible evolución del Remanente de tesorería para gastos generales, de las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados, de los derechos pendiente de cobro de ejercicios cerrados, del saldo de dudoso cobro, del saldo de las obligaciones pendientes de aplicar a 31 de diciembre de cada ejercicio económico y de la evolución del periodo medio de pago. El último subapartado de este primer apartado debía indicar el nivel de endeudamiento tanto de las operaciones de crédito vigentes como de la nueva operación de crédito prevista por el RD Ley 4/2012, de 24 de febrero. En

concreto se debía indicar la deuda pendiente de amortizar cada año hasta el 2022, así como las cantidades que en concepto de cuota de amortización y cuota de intereses se debía pagar anualmente.

En relación con los ingresos, cabe destacar que el modelo facilitado en formato Excel por la Orden HAP/537/2012, y que figuraba en la Oficina Virtual de las Entidades Locales, indicaba como punto de partida para las previsiones de los ingresos corrientes desde el ejercicio 2012 al 2022, el cálculo sobre los derechos reconocidos netos del ejercicio 2011 de una tasa de crecimiento medio. Dicha tasa¹⁸ se calculaba de forma automática por el programa de la OVEL y tomaba como base la recaudación líquida (que no la liquidada pendiente de recaudación) de los ejercicios 2009 a 2011.

A) SITUACIÓN ACTUAL Y PREVISIONES.

A.1 Ingresos.

A.2 Gastos.

A.3 Magnitudes financieras y presupuestarias.

A.4 Endeudamiento.

El segundo apartado era el relativo a los “ajustes propuestos en el Plan”, donde se distinguía y se requería hasta el ejercicio 2022, de medidas por la vertiente de los ingresos como las relativas a las subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias, el refuerzo de la eficacia de la recaudación ejecutiva y voluntaria, la potenciación de la inspección tributaria para descubrir hechos imposables no gravados, la correcta financiación de servicios a través de tasas y precios públicos y de otras medidas en ingresos. En cuanto a las medidas por la vertiente de los gastos se indicaban como posibles medidas las relativas a la reducción de costes de personal, mediante la disminución de sueldos y de efectivos, la limitación de salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección, la

¹⁸ Dicha tasa se debe entender como el porcentaje de variación de los ingresos desde el año 2009 al 2011.

reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de las empresas del sector público, la regulación de las cláusulas indemnizatorias, la reducción del número de personal de confianza y su adecuación al tamaño de la entidad local, la reducción de los contratos externalizados considerando si su objeto pudieran ser prestados por el personal municipal, etc. También se aconsejaba la disolución de empresas que presentaran pérdidas, la realización de estudios de viabilidad y análisis coste/beneficio como requisito previo para la adjudicación de contratos de inversión, la reducción de contratos menores y la reducción de la prestación de servicios no obligatorios. Así como otras medidas como una estimación realista de los derechos de dudoso cobro o la publicación anual en las memorias de las empresas de las retribuciones que percibían los máximos responsables y directivos.

Asimismo preveía una proyección de la previsible adopción de medidas en los servicios públicos municipales hasta el ejercicio 2022 tanto del coste en la prestación del servicio como de los posibles ingresos previstos para su financiación a través de tasas y de precios públicos: se trataba de servicios municipales tales como los correspondientes al abastecimiento de agua, el servicio de alcantarillado, de recogida de basuras, de tratamiento de residuos, de saneamiento, sanitarios, sociales y asistenciales, educativos, deportivos, culturales, de protección civil, de transporte colectivo urbano de viajeros, de gestión urbanística, etc.

B AJUSTES PROPUESTOS EN EL PLAN.

B.1 Descripción medidas de ingresos.

B.2 Descripción medidas de gastos.

B.3 Otro tipo de medidas.

El tercer apartado del Plan, hacía referencia expresa al compromiso del Pleno de la Entidad Local de adoptar las medidas previstas en el Plan de ajuste, así como el compromiso de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información que considerara necesaria para el seguimiento del mismo, la fecha de aprobación del Plan de

ajuste por el Pleno municipal y si dicho Plan contaba o no con el informe favorable del interventor local.

Dichos planes de ajuste debían ser elaborados y elevados al Pleno de las Corporaciones hasta el 31 de marzo y debían ser remitidos al Ministerio para que en un plazo no superior a 30 días naturales los informara favorablemente o no. El informe favorable del Ministerio era el requisito necesario que habilitaba al Ayuntamiento para la concertación de la operación de crédito que necesitara.

Pago a los contratistas de las deudas pendientes:

Una vez concertadas las operaciones de crédito, los contratistas incluidos en las relaciones y certificados expedidos por los interventores podían acudir a las entidades financieras para hacer efectivo el cobro de dichas deudas reconocidas. Dichos pagos del principal suponían la cancelación de la deuda municipal no sólo por el principal sino también por los intereses, las costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios.

Incumplimientos por parte de las Entidades locales:

En el caso de que los Ayuntamientos incumplieran las obligaciones relativas a la concertación de la operación de endeudamiento o bien concertado el mismo no se cumplieran con las obligaciones de pago derivados de éste, el organismo competente del Ministerio procedería a la retención que procediera con cargo a la participación en los tributos del Estado de dicho Ayuntamiento.

Resultados obtenidos con el mecanismo de pago a proveedores:

Conforme a la información facilitada en la Oficina Virtual de las Entidades Locales, 2.639 municipios españoles participaron en este primer mecanismo de pago a proveedores de las Entidades locales. Teniendo en cuenta a los dos mecanismos posteriores que vinieron a ampliar y perfeccionar a este primero, el número total de entidades locales a las que se les

aplicó estas normas ascendió a 3.079 ¹⁹ municipios. Como consecuencia de este mecanismo, los ayuntamientos sustituyeron su deuda comercial por deuda financiera a devolver a las Entidades financieras en un plazo de 10 años, conforme a sus Planes de ajuste aprobados y las empresas y contratistas del ámbito local pudieron hacer efectivo el cobro de sus deudas²⁰. Conforme a los datos obtenidos del Banco de España, el montante total al que ascendieron las operaciones de crédito concertadas por los ayuntamientos con las entidades financieras para hacer frente al pago de sus deudas alcanzó la cifra de 11.595 millones de euros.

Conflicto en el cumplimiento de esta política pública.

Los 3.079 planes de ajuste de los 3.079 ayuntamientos a los que les fue de aplicación esta norma incluían medidas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos para la devolución de los préstamos a 10 años a través de los cuales se había hecho efectiva el pago de sus deudas. Dentro de las medidas de ingresos que se adoptaron merece destacar la importancia que tuvo en muchos ayuntamientos el incremento de la carga fiscal a soportar por sus ciudadanos para cumplir con dicha amortización: los auténticos protagonistas que hicieron posible la devolución de la deuda financiera contraída por sus ayuntamientos fueron los contribuyentes con la subida de los impuestos y demás cargas tributarias locales. Y de entre todos los impuestos locales, el que mayor relevancia tuvo fue el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Además, en esta época muchas entidades locales estaban afectadas por “procesos de revalorización catastral” que implicaba que junto a las medidas de incremento de los tipos de gravamen se produjeran incrementos de las bases liquidables de este impuesto. Estos incrementos en la base liquidable del impuesto originado por la revalorización catastral se veían parcialmente compensados con técnicas que desde la Dirección General de Catastro se promovían para que dicho aumento fuera paulatinamente

¹⁹ De los 8.131 municipios españoles, un total de 3.079 municipios que representan a un 38% del total, se acogieron a este mecanismo

²⁰ Si bien los proveedores tuvieron que renunciar al cobro de los posibles intereses de demora, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios y de otras cargas que tuvieran.

asumido en diversos ejercicios, pero que no impedían que los valores catastrales, aunque de forma un poco ralentizada, se incrementaran e implicaran un mayor esfuerzo económico para el contribuyente.

Además, los Planes de ajuste elaborados en tan corto espacio de tiempo, tenían la dificultad añadida de adoptar medidas en un momento dado con una proyección temporal de 10 años. Sin que el transcurso de los años y de las circunstancias que se iban desarrollando en cada municipio tuvieran una posibilidad ágil y flexible de suponer modificaciones en las medidas que se habían aprobado.

Las variaciones entre los objetivos fijados en el Plan y la realidad en su ejecución, se valoraba trimestralmente por los informes de los interventores municipales que se debían remitir al departamento correspondiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que suponían una valoración del grado de consecución de los objetivos fijados, así como una reflexión y análisis de las medidas que se habían adoptado y en consecuencia de la posibilidad de rectificarlas.

Este examen trimestral del Plan de ajuste permitía valorar la opción, entre otros, de relajar o disminuir la presión fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles sobre los contribuyentes, sin que dicha minoración necesariamente afectara a la devolución a los bancos de la deuda financiera en los plazos estipulados, aunque sí que suponía una variación cuantitativa de las previsiones de algunos de los objetivos fijados para las magnitudes económicas comprometidas en los Planes de ajuste.

Desde la Subdirección general de estudios y financiación de las Entidades Locales²¹ sí se autorizaba la modificación de los Planes de ajuste mediante medidas sustitutivas de algunas de las adoptadas por otras, siempre y cuando el impacto sobre las magnitudes presupuestarias y la situación económico-financiera permitiera la consecución de los

²¹ La Subdirección general de estudios y financiación de Entidades Locales depende de la Secretaría General de coordinación autonómica y local, que a su vez depende de la Secretaría de estado de Administraciones Públicas del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

objetivos fijados en dicho plan, tanto en términos cuantitativos como temporales. Y en todo caso dichas modificaciones requerían un informe favorable del interventor municipal. Este requisito era muy difícil de cumplir, puesto que, si bien se podía garantizar el cumplimiento de alguna de las medidas como la devolución de los préstamos a la Banca, asegurar el cumplimiento de la totalidad de las magnitudes económico presupuestarias previstas a lo largo de los 10 años de vigencia del Plan de Ajuste era realmente complicado.

Algunos Ayuntamientos ante las dificultades para modificar las medidas adoptadas en sus Planes de ajuste, adaptándolas a la evolución general de la economía y a sus circunstancias específicas vieron cómo se incrementaron innecesariamente sus ingresos tributarios produciéndose excedentes en sus tesorerías que a su vez no podían ser gastados como consecuencia de la regla fiscal que limitaba el incremento del gasto público local por encima del porcentaje que periódicamente fijaba el Ministerio como límite a la regla del gasto²² para la Administración local.

B) Observación directa en el Ayuntamiento de Villajoyosa.

Villajoyosa²³ es un municipio situado al norte de la provincia de Alicante en la denominada Costa Blanca y pertenece a la comarca de la Marina Baja, cuenta con una población de 34.684 habitantes y tuvo en su día, una gran relevancia en el ámbito de la pesca y en el comercio marítimo. En la actualidad destaca su actividad turística y su industria chocolatera. En el ejercicio 2012 el Presupuesto municipal sin incluir a sus 2 Organismos

²² La regla del gasto es una regla fiscal introducida por el “RD Ley 8/2011, de 1 de julio”, que vino a modificar el RD Ley 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y que tiene como objetivo limitar el crecimiento económico del gasto en las administraciones públicas. En el ámbito local se considera que se cumple con la regla del gasto si la variación en términos del Sistema Europeo de Cuentas del gasto computable entre 2 ejercicios económicos no supera la tasa de referencia del crecimiento del PIB de la economía española. Cabe destacar que como consecuencia de la pandemia originada por el covid-19 el Consejo de Ministros acordó el 6 de octubre de 2020 la suspensión de las reglas fiscales. Dicho acuerdo de suspensión fue prorrogado para los ejercicios 2021 y 2022, por lo que en la actualidad no es obligatorio su cumplimiento.

²³ A fecha de la entrada en vigor del RD Ley 4/2012, de 24 de febrero, ejercía las funciones de interventora municipal en dicha localidad.

Autónomos (los cuales no se vieron afectados por este RD Ley 4/2012) ascendía a 31.607.204,32 €.

El RD Ley 4/2012 entró en vigor el 25 de febrero con su publicación en el BOE. Los plazos perentorios que establecía esta norma obligaron a un esfuerzo adicional para poder cumplir tanto con el plazo de remisión de la relación certificada de las obligaciones pendientes de pago que reunían los requisitos establecidos en el artículo 2 del RD Ley 4/2012 (debía ser remitida al Ministerio hasta el 15 de marzo) como con la elaboración del Plan de Ajuste regulado en su artículo 7 (debía ser aprobado por el pleno municipal hasta el 31 de marzo).

La relación certificada se remitió telemáticamente y con la firma electrónica de la interventora municipal el último día previsto. La cuantía global ascendió a 13.112.067,75 €²⁴ e incluía las obligaciones pendientes de pago vencidas, liquidas y exigibles cuya factura, factura rectificativa o solicitud de pago equivalente había sido presentada en el registro administrativo del Ayuntamiento antes del 1 de enero de 2012 y derivaban de contratos de obras, servicios, suministros y gestión de servicios públicos en su modalidad de concesión, incluidos en el ámbito de aplicación de la entonces vigente Ley de contratos del sector público²⁵.

Se trataba de obligaciones para las que el contratista había llevado a cabo la prestación exigida, cuya justificación a través de factura, factura rectificativa o solicitud de pago equivalente había sido presentada antes del 1 de enero de 2012 y que debían constar con la conformidad del concejal competente. Igualmente fueron incluidas las facturas endosadas y las facturas afectadas por un proceso de embargo al contratista y aquellas cuyo pago había sido objeto de fraccionamiento a través de la aprobación de un calendario de pagos, siempre que cumplieran con los requisitos del artículo 2 del RD Ley 4/2012.

²⁴ Se ha considerado relevante incluir el importe del Presupuesto municipal de 2012 que ascendía a 31.607.204,32 € y el importe de la relación certificada de 13.112.067,75 € para comparar la proporción de deuda comercial sobre el presupuesto.

²⁵ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Esta relación no incluyó facturas o documentos equivalentes relacionados con el desarrollo urbanístico, la prestación de servicios o suministros considerados contratos privados de conformidad con el artículo 20 del Texto refundido de la ley de contratos del sector público, tales como los alquileres de bienes inmuebles, la realización de espectáculos, las facturas de la SGAE y las operaciones de crédito, los derivados de relaciones con otras Administraciones Públicas, los procedentes de convenios o las derivadas de la concesión de subvenciones. Tampoco se incluyeron aquellos registros contables con una antigüedad superior a cuatro años desde el 1 de enero de 2012, en los que se consideró que operaba la prescripción al no haberse practicado ningún tipo de actuación administrativa que interrumpiera dicho plazo. Cabe destacar que las facturas o documentos equivalentes que no se incluyeron en dicha relación ascendieron a 7.619.569,52 €²⁶.

La relación certificada que fue definitivamente remitida al Ministerio por valor de 13.112.067,75 € fue ligeramente incrementada por las solicitudes de algunos proveedores que, al no verse incluidos en dicha relación, solicitaron la emisión de certificados individuales que fueron favorablemente consideradas en los términos del artículo 4 del RD Ley 4/2012.

Una vez remitida la relación certificada el 15 de marzo, quedaban 15 días más para la elaboración, aprobación y remisión al Ministerio del Plan de Ajuste obligatorio. Dicho Plan de Ajuste debía de gozar de credibilidad, puesto que, una vez aprobado por el Pleno municipal, debía ser objeto de aprobación definitiva por el órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En el supuesto de que el órgano competente del Ministerio, en un plazo de 30 días naturales a contar desde la recepción del dicho Plan lo valorara favorablemente, se entendería autorizada la operación de endeudamiento prevista. No obstante, en el caso de que, el órgano competente del Ministerio no valorara favorablemente dicho Plan de ajuste aprobado por el Pleno (a cuyos

²⁶ Estas descripciones y alusiones a cifras exactas hasta el céntimo de euro pretenden reflejar las dificultades que en la práctica implica concretar la literalidad de un artículo con la realidad. Además, la deuda real del Ayuntamiento no se limitaba al importe de la relación certificada, sino que también estaba pendiente de pago esta cuantía a 1 de enero de 2012.

efectos, el silencio administrativo tenía sentido negativo, desestimatorio), se procedería a retener la participación en los tributos del Estado que correspondiera al Ayuntamiento de Villajoyosa con el objeto de pagar a los proveedores incluidos en la relación certificada remitida el 15 de marzo. Obviamente, de producirse esta situación, el Ayuntamiento vería muy mermada su autonomía y su capacidad gestora.

En cuanto a las medidas concretas del Plan de Ajuste que se aprobó en este municipio, cabe destacar que en la vertiente de los gastos se adoptaron las siguientes:

- En cuanto a los gastos imputables al capítulo II “gastos en bienes corrientes y de servicios”²⁷, se redujeron costes o incluso se resolvieron contratos en las siguientes materias: Contrato de mantenimiento de las zonas verdes, del transporte escolar, mixto de zona azul, grúa mantenimiento de semáforos y señalización, de renting y de leasing de vehículos, contrato de enfermera escolar, de transporte entre personas con necesidades especiales, de tratamientos anti vectoriales, de servicios técnicos y auxiliares del auditorio, de becas de arqueología, de servicios deportivos y de monitores de deportes, de mantenimiento de piscina cubierta municipal, del transporte urbano, de la telefonía fija y móvil, del suministro de energía eléctrica, de seguros, de alquiler de inmuebles y de limpieza de edificios municipales.

-Así mismo el capítulo IV relativo a las subvenciones de naturaleza corriente se redujo en un 60%.

- Y en cuanto a las medidas de ahorro en los gastos imputables al capítulo I “de personal”, cabe indicar la minoración de los costes de los corporativos y del personal eventual, nuevas valoraciones en materia de productividades de las guardias de los servicios técnicos y de playas, de la prolongación de la jornada de la policía local y de determinados artículos del convenio colectivo en materia de ayudas sociales del personal laboral y del acuerdo marco del personal funcionario, la reducción de las contrataciones fuera de la RPT (relación de

²⁷ En la contabilidad presupuestaria se clasifican los gastos atendiendo a la naturaleza económica de los mismos distinguiendo entre los capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX. Ver Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

puestos de trabajo), la no cobertura de determinados puestos no cubiertos, de vacantes por jubilación y de revocación de comisiones de servicios.

En la vertiente de los ingresos del Plan de Ajuste la “tasa de crecimiento medio” a aplicar a los ingresos corrientes (no a los ingresos de capital ni a los financieros) calculada automáticamente por el modelo sobre la base de la recaudación líquida obtenida de los ejercicios 2009 a 2011 y que debía aplicarse a los derechos reconocidos netos del ejercicio 2011, fue negativa y se cifró en -0,19. Este indicador negativo originó que los ingresos corrientes previstos para el ejercicio 2012 sobre los que se efectuaría una proyección de ingresos hasta alcanzar el ejercicio 2022, fuera más baja que los derechos reconocidos netos de corriente de 2011.

El resultado de la “tasa de crecimiento medio” de La Vila de signo negativo se explica como consecuencia de que para el cálculo de dicha tasa se tuvo en cuenta en la recaudación obtenida en el ejercicio 2009 un importe de naturaleza corriente (aunque no repetitivo en el tiempo), como fueron los 12 millones de euros obtenidos ese año en concepto de “canon anticipado” del “contrato de concesión para la gestión integral del servicio municipal de abastecimiento de agua potable y del contrato de mantenimiento de la red de alcantarillado”: De haberse podido eliminar dicho ingreso en el cálculo de los ingresos corrientes de 2009 el resultado de la “tasa anual de crecimiento media” hubiese sido de – 0,03 y las medidas de ajuste que se hubiesen tenido que adoptar en el Ayuntamiento de Villajoyosa hubiesen sido menos gravosas.

En cuanto a las demás medidas adoptadas en la vertiente de ingresos cabe indicar los siguientes aspectos:

-Se aconsejó no incrementar el tipo de gravamen del IBI puesto que éste estaba afectado por un proceso de revisión catastral que había originado un incremento de los valores catastrales que incrementaba a su vez la base liquidable del impuesto y con ello la recaudación (a pesar de los coeficientes reductores que durante un período de 10 años eran aplicados). En cuanto al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza

urbana se incrementó de un tipo de gravamen del 20 % al 25 %, asimismo se plasmó la necesidad de revisar las ordenanzas municipales vigentes y se propuso la eliminación de las bonificaciones y exenciones del precio público por la cesión de espacios municipales.

-Respecto al refuerzo de la eficacia en la recaudación voluntaria y ejecutiva, se previó incrementar los ingresos municipales, adaptando la gestión de la Tesorería municipal a las nuevas tecnologías, facilitando la captura de datos por los bancos, reduciendo incidencias y costes en la recaudación y optimizando el proceso de colaboración bancaria en el cobro de tributos y demás ingresos de titularidad municipal a través de la implantación del Cuaderno 60 de la Asociación Española de Banca.

-Así mismo, se previó la potenciación de la inspección tributaria, planificando medidas de formación y de reorganización del departamento de gestión recaudatoria de la Tesorería municipal.

-Se planteó, la necesidad de llevar a cabo, junto con la revisión de las ordenanzas fiscales, trabajos de contabilidad analítica para una actualización de los estudios de costes de las tasas y de los precios públicos de los servicios municipales que estaban sujetos a los mismos.

-Se propuso llevar a cabo medidas orientadas a una mejor coordinación interdepartamental entre el departamento de Urbanismo y de Tesorería, para mejorar la gestión liquidatoria y recaudatoria de ingresos procedentes del área urbanística, tales como la realización de liquidaciones y autoliquidaciones por el propio departamento gestor. Igualmente se manifestó la existencia de ingresos de naturaleza urbanística que no se habían liquidado hasta la fecha procedentes de aprovechamientos urbanísticos, cánones ecológicos y ejecuciones subsidiarias.

Este Plan de Ajuste fue informado favorablemente por la Intervención municipal y aprobado por el Pleno en la sesión celebrada el 30 de marzo de 2012, remitiéndose al Ministerio ese mismo día e informado favorablemente el 30 de abril de 2012. Como

consecuencia de esta valoración positiva se autorizó un préstamo consorciado con 13 entidades bancarias por un valor total de 13.188.024,84 €²⁸.

Una vez que entró en vigor la aplicación de este Plan de ajuste, ya se planteó la opción inmediata de rebajar el gravamen del IBI y se observó ya en los primeros años del plan que éste se estaba cumpliendo, aunque no exactamente en las cantidades previstas para cada una de las magnitudes consideradas, algunas con resultados superiores a los previstos y otras con resultados inferiores, pero en cualquier caso con una evolución favorable. Ante estas circunstancias, la posibilidad de disminuir considerablemente el tipo de gravamen del IBI, cuyo tipo anualmente sí que era objeto de pequeñas variaciones para compensar el incremento de la base liquidable que cada año se iba incrementando como consecuencia de la revisión catastral, se valoró positivamente tanto por el equipo de gobierno como por los técnicos municipales.

Dicha disminución del tipo de gravamen del IBI implicaba una variación a la baja en el cumplimiento de los importes previstos para cada una de las magnitudes, pero no ponía en riesgo el pago de las cuotas de amortización previstas para la devolución del préstamo y sobre todo suponía un alivio económico para los contribuyentes del municipio.

Manifestada ante el órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas esta opción, se contestó negativamente a la demanda indicando literalmente, entre otros, que: *“...sería admisible la adopción, mediante acuerdo plenario, de unas medidas que sustituyan a otras fijadas en el plan de ajuste sin que sea necesaria la autorización por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ahora bien, tal sustitución ha de tener un impacto sobre las magnitudes presupuestarias y la situación económico-financiera de la Entidad Local que permita la consecución de los objetivos fijados en dicho plan, tanto en términos cuantitativos como temporales, por lo que cabe entender que, para que sea admisible la reducción del tipo impositivo del IBI, el pleno municipal debe aprobar*

²⁸ En el ejercicio 2013, el Ayuntamiento se acogió al 3º mecanismo de pago a proveedores incrementando su deuda financiera en 1.038.889,44 € ampliándose el plazo de amortización hasta 2023. Posteriormente hubo modificaciones tanto de las condiciones financieras como del Plan de ajuste cuya explicación se considera innecesaria para los objetivos de este trabajo.

en este ejercicio 2012 las concretas medidas sustitutivas que, además, habrán de mantenerse durante todos los años de vigencia del plan de ajuste en los que se comprometió la medida inicialmente prevista... ”.

Ante las trabas que imponía la Administración Central y la propia intervención municipal que interpretaba el comunicado como una negativa para poder llevar a cabo esta disminución del tipo de gravamen, se optó por no modificarlo.

Finalmente, con los excedentes de remanentes de tesorería generados en la liquidación del ejercicio 2017, se anticipó la amortización del préstamo en 2018 por 7.965.038,94 € y el 30 de enero de 2019 se canceló definitivamente por 1.829.555,95 €.

El Plan de ajuste que debía finalizar en el ejercicio 2023 fue cancelado definitivamente y anticipadamente en 2019, cuatro años antes de lo previsto. No obstante, la voluntad municipal no era dicha amortización anticipada, sino una minoración relevante del tipo impositivo del IBI que relajara el esfuerzo económico del contribuyente municipal.

La experiencia en el Ayuntamiento de Villajoyosa refleja que la actitud comprensible, aunque cuestionable del Ministerio de no conceder un mayor margen de maniobra a los gestores de primer nivel permitiendo adaptar el Plan de Ajuste a las circunstancias que se producían en las diferentes realidades en las que se debían implementar originó el mantenimiento de medidas fiscales cuyo nivel de gravamen no era necesario para garantizar al sistema bancario la devolución de los préstamos concertados. La concesión de una mayor autonomía a los gestores de primer nivel para poder adaptar el plan de ajuste, ejercida de forma motivada y responsable, hubiera permitido la implementación de esta política pública con un menor coste económico para los ciudadanos-contribuyentes en aquellos ayuntamientos en los que se daban las circunstancias propicias para ello.

Se incluye en este apartado la tabla de [Excel del Plan de Ajuste²⁹](#):

²⁹ El expediente completo se encuentra publicado en la página web del Ayuntamiento de Villajoyosa, serveis econòmics, intervenció, pla d'ajusts 2012-2023.

5.3 Congruencias entre la observación directa de los 2 programas económicos y los datos obtenidos en la encuesta.

Tal y como se he indicado en el apartado tercero relativo a la metodología, en este TFM se están utilizando técnicas cualitativas como la narración del contexto histórico en el que se implantaron estas políticas públicas, la descripción de las normas que las regulaban y la observación directa de la propia autora en los puestos de trabajo que ocupaba a la entrada en vigor de las mismas.

En el caso del Decreto Ley 1/2021, de 22 de enero, se ha hecho incidencia en la dificultades relativas a la interpretación de la norma, la inseguridad jurídica que dichas dificultades acarrea, el desencuentro entre las áreas jurídicas y económicas municipales, la demora en la tramitación del expediente, la actitud poca clara, concisa y comprometida de la Administración autonómica, la obligatoriedad de efectuar una aportación económica para poder ser beneficiario de las ayudas y un trato desigual a los ciudadanos en función del municipio en el que ejercían sus actividades económicas. En el caso del RD Ley 4/2012, de 24 de febrero, también surgieron dificultades y conflictos en cuanto a la interpretación de la norma, la inseguridad jurídica que implicaba para el interventor municipal la asunción de obligaciones tales como la remisión de la relación certificada y la elaboración del Plan de Ajuste pero sobre todo se ha hecho hincapié en las dificultades de no otorgar al gestor de primer nivel un mayor margen de maniobra para adecuar los medios a los objetivos perseguidos, teniendo en cuenta las circunstancias específicas del municipio en el que se ejercen las funciones. Tanto en un programa económico como en el otro el principio de legalidad y los objetivos de eficiencia y de eficacia se encuentran con dificultades.

Sostiene la autora de este TFM que los problemas que se manifiestan en estos 2 programas económicos no son infrecuentes en los procesos de ejecución de algunas normas autonómicas o estatales. E incluso afirma que estos problemas se pueden observar en la ejecución de normas que afectan a otros sectores distintos al local y en otras materias. Para corroborar estas opiniones personales se llevó a cabo una encuesta dirigida a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional con el objetivo de dar o de quitar a estas conclusiones una mayor representatividad y generalización.

La hipótesis de este trabajo es que “En ocasiones la normativa estatal o autonómica descuida aspectos de las normas que van a ser muy relevantes para su ejecución y dejan en manos de los gestores de primer nivel su realización y la asunción de responsabilidades cuando surgen disyuntivas entre el cumplimiento y la efectividad de la misma”. Y por ello la variable independiente de esta investigación es “la normativa estatal y autonómica a ejecutar en el ámbito local” y las variables que van a estar condicionadas van a ser la eficacia y eficiencia de la norma en su ejecución, la existencia de dudas y disyuntivas en

cuanto a su interpretación, la seguridad jurídica del gestor a la hora de implantarlas, la consecución o no de un trato igualitario para todos los ciudadanos y la posibilidad de que el gestor disponga de un mayor margen de maniobra para la consecución de los objetivos fijados en las mismas.

Estas variables dependientes se hayan implícitas en las 7 preguntas que constituyen el formulario de la encuesta. La remisión del enlace a los 3 chats con el cuestionario a cumplimentar y la carta de presentación fueron remitidas el 1 de agosto y la fase de reclutamiento se dio por concluida el 7 de septiembre. Finalmente contestaron a las preguntas 135 habilitados nacionales de la muestra integrada por 323³⁰ funcionarios, lo que representa un porcentaje de contestación del 41,77%.

Se ha utilizado la escala de Likert estableciéndose para cada pregunta 5 categorías de contestación con las siguientes puntuaciones: Muy de acuerdo (5 puntos), de acuerdo (4 puntos), indiferente (3 puntos), en desacuerdo (2 puntos) y muy en desacuerdo (1 punto). Los resultados obtenidos para cada pregunta se presentan a través de los gráficos interactivos que facilita la herramienta encuesta fácil en cuyo eje de abscisas está indicado las posibles contestaciones: muy de acuerdo, de acuerdo, indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo y en cuyo eje de ordenadas se indican el número de contestaciones dadas por categorías de contestación.

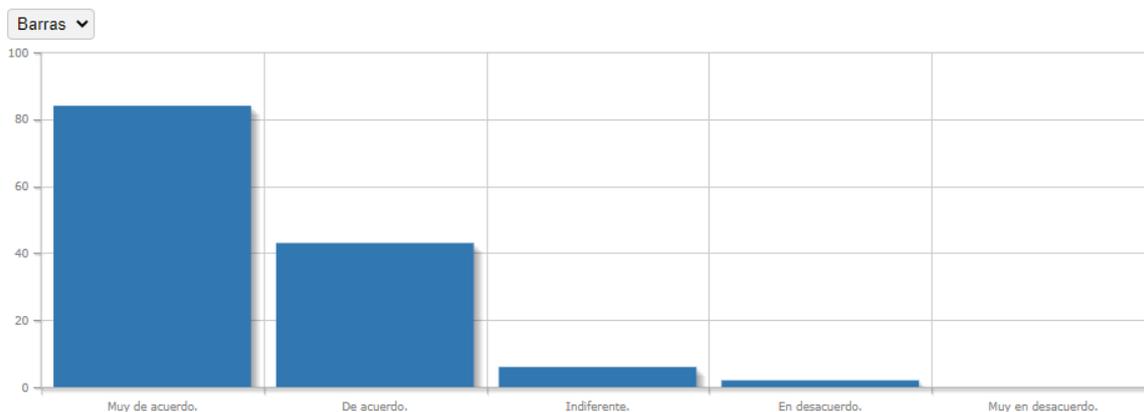
A continuación, se ha elaborado una tabla de Excel donde se ha señalado para cada pregunta el número de contestaciones que ha habido de cada categoría y se ha agrupado también en dos categorías de contestación: por un lado, muy de acuerdo y de acuerdo y por otro, indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo. Esta tabla se ha acompañado de un diagrama de sectores donde se distingue el porcentaje de personas que han contestado muy de acuerdo o de acuerdo del porcentaje de personas que ha contestado indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo. Se ha efectuado el cálculo de la media, de la moda y de la mediana: la media informa del valor promedio entre las cinco posibles categorías de contestaciones, la moda indica cuál de las cinco categorías de contestación ha sido la más repetida. Y la mediana representa el valor de la variable de posición central en un conjunto de datos ordenados, que comparándola con los resultados de la media y de la moda, indicará la tendencia hacia la que se decantan los encuestados: si hacia las contestaciones de muy de acuerdo y de acuerdo o las contestaciones de en desacuerdo o muy en desacuerdo, así como una posible dispersión o no en los resultados.

Los resultados obtenidos para cada una de las preguntas han sido los siguientes:

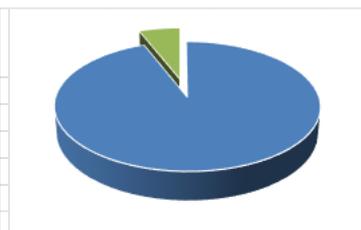
³⁰ La muestra integrada por 323 funcionarios habilitados nacionales representa al 4,19% de la población.

Pregunta 1:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “En ocasiones, la normativa estatal o autonómica a aplicar en un caso determinado en el municipio en el que trabajo presenta dificultades en cuanto a su interpretación”.



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	84	62%	Muy de acuerdo y de acuerdo	127	94%
De acuerdo	4 puntos	43	32%			
Indiferente	3 puntos	6	4%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	8	6%
En desacuerdo	2 puntos	2	1%			
Muy en desacuerdo	Un punto	0	0%			
Totales		135	100%		135	100%



Fuente: elaboración propia.

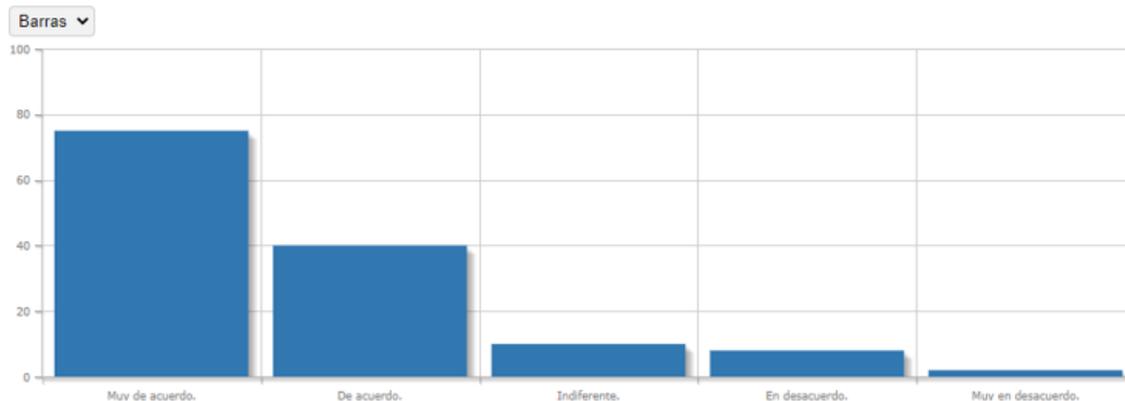
Un 94% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que, en ocasiones la normativa estatal o autonómica a aplicar en un caso determinado en el municipio en el que trabajan presenta dificultades en cuanto a su interpretación. Lo cual coincide con la narración realizada en la observación directa de los dos programas económicos analizados.

La media o valor promedio de las contestaciones es 4,55 lo que quiere decir que oscila entre las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 84 respuestas obtenidas y la mediana³¹ se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

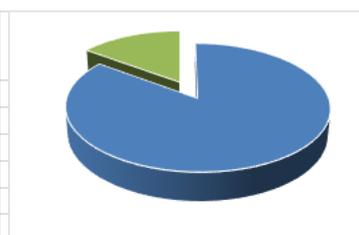
³¹ Cabe destacar que en esta encuesta, para el cálculo de la mediana no ha sido necesario acumular las respuestas obtenidas para cada categoría de contestación porque en todos los casos la mediana se encuentra en la categoría de “muy de acuerdo”, puesto que la posición central es 67,5.

Pregunta 2:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Si la normativa estatal o autonómica admitiera un mayor margen de maniobra para su adecuación a las circunstancias específicas del municipio en el que trabajo, los resultados obtenidos serían más eficaces y eficientes”:



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	75	56%	Muy de acuerdo y de acuerdo	115	85%
De acuerdo	4 puntos	40	30%			
Indiferente	3 puntos	10	7%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	20	15%
En desacuerdo	2 puntos	8	6%			
Muy en desacuerdo	Un punto	2	1%			
Totales		135	100%		135	100%



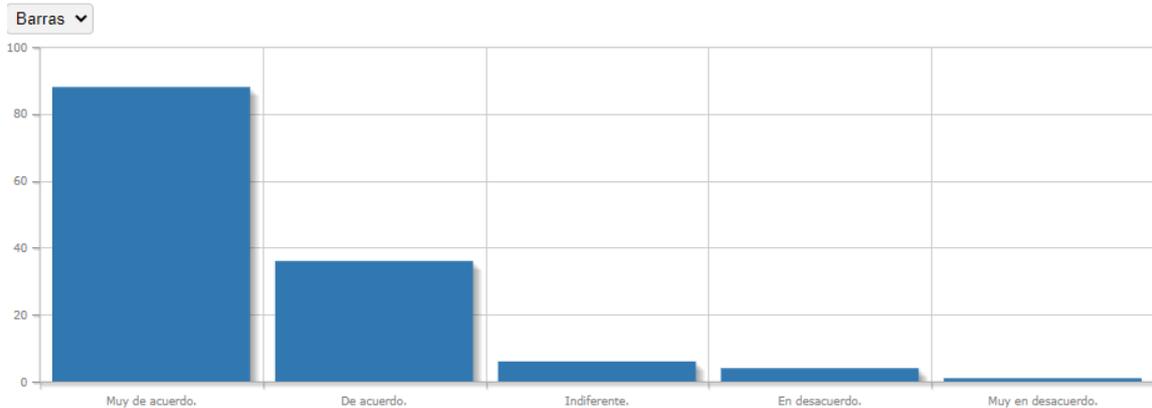
Fuente: elaboración propia.

Un 85% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que “si la normativa estatal o autonómica admitiera un mayor margen de maniobra para su adecuación a las circunstancias específicas del municipio en el que trabajo, los resultados obtenidos serían más eficaces y eficientes”. Lo cual coincide con la opinión manifestada en la narración realizada en la observación directa del RDLeg. 2/2012, de 24 de febrero. Insistiendo una vez más en que dicho margen de maniobra debe estar motivado.

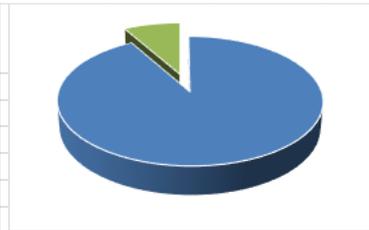
La media de las contestaciones es 4,32 lo que quiere decir que el valor promedio está claramente decantado en las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 75 respuestas obtenidas y la mediana se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

Pregunta 3:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “En ocasiones, la normativa estatal o autonómica descuida o no regula aspectos que repercuten negativamente en la seguridad jurídica y en la responsabilidad que asume el encargado de su ejecución”.



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	88	65%	Muy de acuerdo y de acuerdo	124	92%
De acuerdo	4 puntos	36	27%			
Indiferente	3 puntos	6	4%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	11	8%
En desacuerdo	2 puntos	4	3%			
Muy en desacuerdo	Un punto	1	1%			
Totales		135	100%		135	100%



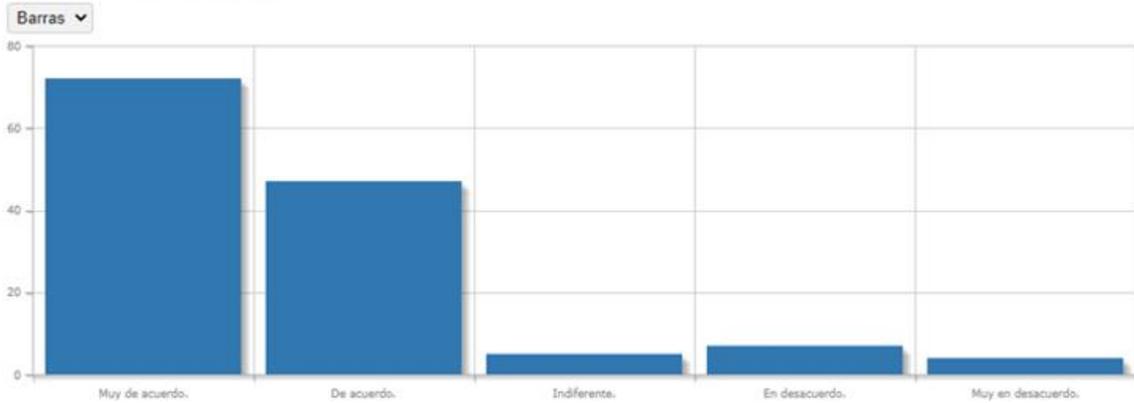
Fuente: elaboración propia.

Un 92% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que, en ocasiones la normativa estatal o autonómica descuida o no regula aspectos que repercuten negativamente en la seguridad jurídica y en la responsabilidad que asume el encargado de su ejecución. Lo cual coincide con la narración realizada en la observación directa de los dos programas económicos analizados.

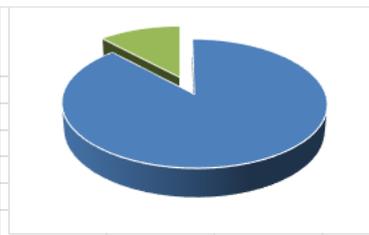
La media o valor promedio de las contestaciones es 4,52 lo que quiere decir que oscila entre las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 88 respuestas obtenidas y la mediana se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

Pregunta 4:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “La falta de claridad en determinados aspectos de la normativa estatal y autonómica puede ocasionar que no se otorgue el mismo trato a los ciudadanos en función del municipio en el que residen”:



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	72	53%	Muy de acuerdo y de acuerdo	119	88%
De acuerdo	4 puntos	47	35%			
Indiferente	3 puntos	5	4%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	16	12%
En desacuerdo	2 puntos	7	5%			
Muy en desacuerdo	Un punto	4	3%			
Totales		135	100%		135	100%



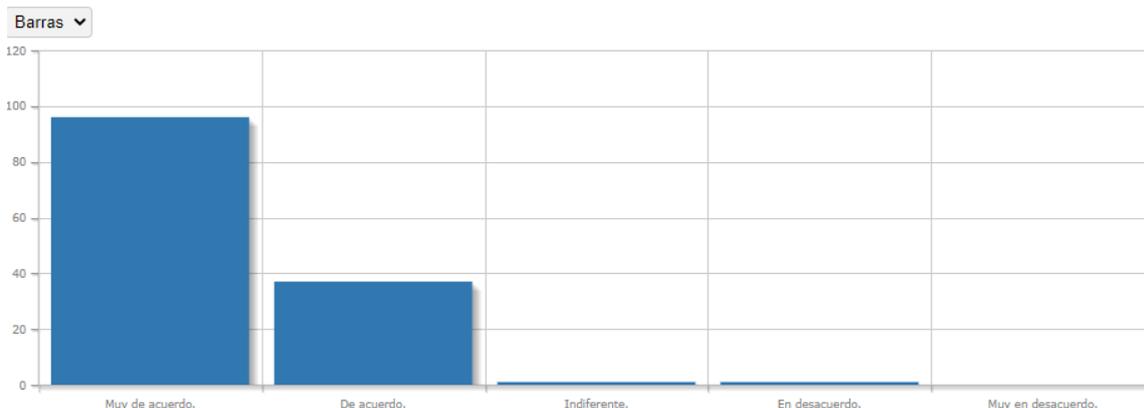
Fuente: elaboración propia.

Un 88% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que, la falta de claridad en determinados aspectos de la normativa estatal y autonómica puede ocasionar que no se otorgue el mismo trato a los ciudadanos en función del municipio en el que residen. Esta opinión coincide con la narración realizada en la observación directa del programa económico relativo al Plan resistir (Decreto ley 1/2021) donde el requisito de estar o de no estar al corriente con la hacienda tributaria y con la seguridad social para ser beneficiario de dichas ayudas, fue interpretado de diferente manera por las áreas jurídicas y económicas de los municipios valencianos.

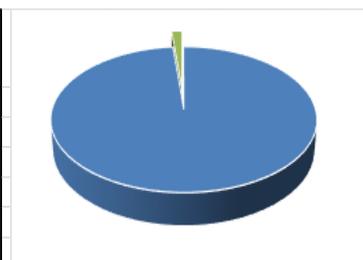
La media o valor promedio de las contestaciones es 4,30 lo que quiere decir que oscila entre las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 72 respuestas obtenidas y la mediana se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

Pregunta 5:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “En ocasiones la literalidad de la normativa estatal y autonómica demuestra una lejanía y un desconocimiento de la realidad en la que dichas normas deben ser ejecutadas”:



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	96	71%	Muy de acuerdo y de acuerdo	133	99%
De acuerdo	4 puntos	37	27%			
Indiferente	3 puntos	1	1%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	2	1%
En desacuerdo	2 puntos	1	1%			
Muy en desacuerdo	Un punto	0	0%			
Totales		135	100%		135	100%



Fuente: elaboración propia.

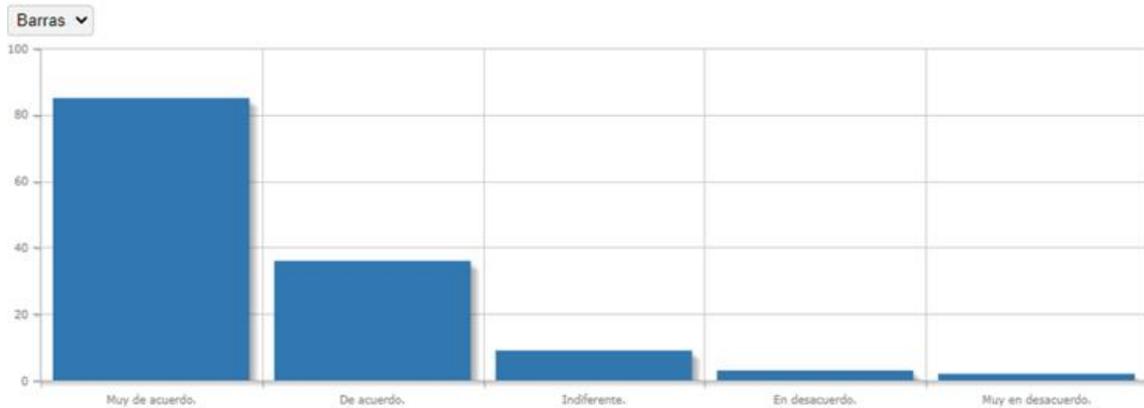
Un 99% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que, en ocasiones la literalidad de la normativa estatal y autonómica demuestra una lejanía y un desconocimiento de la realidad en que dichas normas deben ser ejecutadas. Esta opinión subyace en la narración realizada de la observación directa de los dos programas económicos analizados.

La media o valor promedio de las contestaciones es 4,69 lo que quiere decir que oscila entre las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 96 respuestas obtenidas y la mediana se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

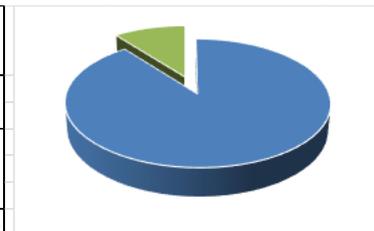
“Los gestores de primer nivel en la ejecución de las políticas públicas:
Estudio de caso de dos programas económicos en el ámbito local”.
M^a Consuelo Ferrer Pellicer.

Pregunta 6:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Si los ejecutores de las políticas públicas participaran realmente en la elaboración y redacción de las políticas públicas, éstas presentarían menos dificultades en su ejecución”:



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	85	63%	Muy de acuerdo y de acuerdo	121	90%
De acuerdo	4 puntos	36	27%			
Indiferente	3 puntos	9	7%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	14	10%
En desacuerdo	2 puntos	3	2%			
Muy en desacuerdo	Un punto	2	1%			
Totales		135	100%		135	100%



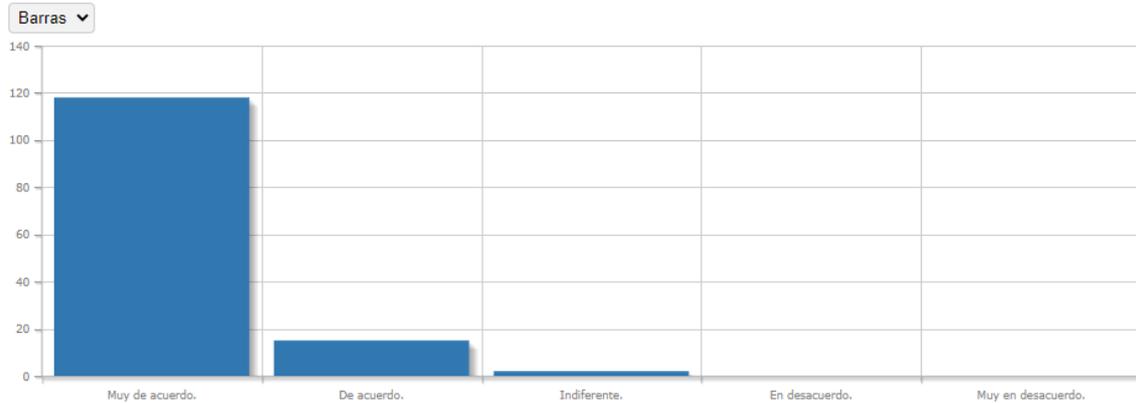
Fuente: elaboración propia.

Un 90% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que, si los ejecutores de las políticas públicas participarán realmente en la elaboración y redacción de las políticas públicas, estar presentarían menos dificultades en su ejecución. Esta opinión subyace en la narración realizada de la observación directa de los dos programas económicos analizados.

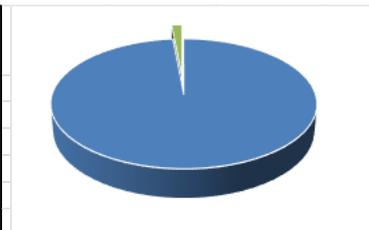
La media o valor promedio de las contestaciones es 4,47 lo que quiere decir que oscila entre las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 85 respuestas obtenidas y la mediana se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

Pregunta 7:

Manifieste el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “En ocasiones las normativas estatales y autonómicas exigen nuevas actuaciones en el ámbito local que no van acompañadas de la dotación de más medios personales y financieros para su ejecución”.



Categorías de contestación	Puntuación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total	Agrupación de categorías de contestación	Respuestas obtenidas	Porcentaje sobre el total
Muy de acuerdo	5 puntos	118	87%	Muy de acuerdo y de acuerdo	133	99%
De acuerdo	4 puntos	15	11%			
Indiferente	3 puntos	2	1%	Indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo	2	1%
En desacuerdo	2 puntos	0	0%			
Muy en desacuerdo	Un punto	0	0%			
Totales		135	100%		135	100%



Fuente: elaboración propia.

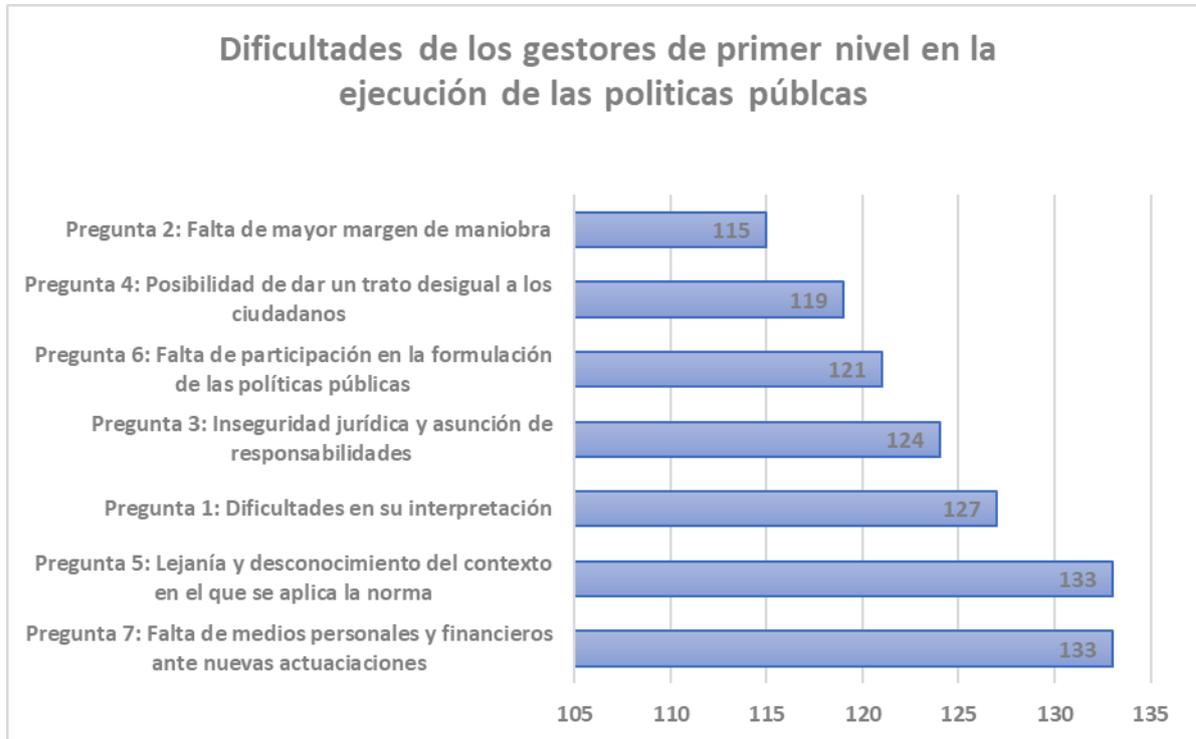
Un 99% de los encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que en ocasiones las normativas estatales y autonómicas exigen nuevas actuaciones en el ámbito local que no van acompañadas de la dotación de más medios personales y financieros para su ejecución. Esta opinión coincide con la narración realizada en la observación directa del programa económico relativo al Plan resistir (Decreto ley 1/2021) donde los Ayuntamientos para poder acogerse a esta medida debían efectuar una aportación económica del 15%.

La media o valor promedio de las contestaciones es 4,86 lo que quiere decir que oscila entre las categorías “muy de acuerdo y de acuerdo”. La moda, como categoría de contestación más veces repetida es la de “muy de acuerdo” con 118 respuestas obtenidas y la mediana se encuentra en la categoría de contestación “muy de acuerdo”.

Un análisis en su conjunto de la encuesta permite observar que en todas las preguntas realizadas el porcentaje que ha contestado “muy de acuerdo” o “de acuerdo” es superior al 85% del total, es decir: para cada una de las preguntas la respuesta “muy de acuerdo” o de “acuerdo” ha sido la contestación realizada como mínimo por el 85% de los encuestados, lo que significa que como mínimo hay 115 personas de las 135 encuestadas que están muy de acuerdo o de acuerdo con la totalidad de las afirmaciones realizadas.

La clasificación de las siete preguntas ordenadas en función de cuáles han sido las que más contestaciones de “muy de acuerdo” o “de acuerdo” han tenido, ofrece el siguiente resultado:

Orden de prelación	Descripción de las preguntas:	Contestaciones "muy de acuerdo"	Contestaciones de acuerdo	Totales de "muy de acuerdo" y de "acuerdo"	% sobre el total de encuestados
Primera	<u>Pregunta 7:</u> “En ocasiones las normativas estatales y autonómicas exigen nuevas actuaciones en el ámbito local que no van acompañadas de la dotación de más medios personales y financieros para su ejecución”.	118	15	133	99%
Segunda	<u>Pregunta 5:</u> “En ocasiones la literalidad de la normativa estatal y autonómica demuestra una lejanía y un desconocimiento de la realidad en la que dichas normas deben ser ejecutadas”.	96	37	133	99%
Tercera	<u>Pregunta 1:</u> “En ocasiones, la normativa estatal o autonómica a aplicar en un caso determinado en el municipio en el que trabajo presenta dificultades en cuanto a su interpretación”.	84	43	127	94%
Cuarta	<u>Pregunta 3:</u> “En ocasiones, la normativa estatal o autonómica descuida o no regula aspectos que repercuten negativamente en la seguridad jurídica y en la responsabilidad que asume el encargado de su ejecución”.	88	36	124	92%
Quinta	<u>Pregunta 6:</u> “Si los ejecutores de las políticas públicas participaran realmente en la elaboración y redacción de las políticas públicas, éstas presentarían menos dificultades en su ejecución”.	85	36	121	90%
Sexta	<u>Pregunta 4:</u> “La falta de claridad en determinados aspectos de la normativa estatal y autonómica puede ocasionar que no se otorgue el mismo trato a los ciudadanos en función del municipio en el que residen”.	74	47	119	88%
Séptima	<u>Pregunta 2:</u> “Si la normativa estatal o autonómica admitiera un mayor margen de maniobra para su adecuación a las circunstancias específicas del municipio en el que trabajo, los resultados obtenidos serían más eficaces y eficientes”.	75	40	115	85%



Fuente: elaboración propia.

La pregunta 7, que hace referencia a la falta de medios personales y financieros ante nuevas actuaciones exigidas por la legislación es una opinión compartida por 133 de las 135 personas encuestadas. Y manifiesta un amplio consenso con la realidad de muchos ayuntamientos españoles que ven cómo surgen nuevas normas, políticas y asunción de competencias que los niveles autonómicos y estatales deciden que deben ser ejecutadas en el ámbito local y que no siempre van acompañadas ni de más medios financieros³² ni tampoco personales³³.

El segundo puesto en el ranking es la pregunta cinco, relativa a la lejanía y desconocimiento del contexto en el que se debe aplicar la norma. Esta afirmación ha obtenido la misma puntuación que la pregunta siete, relativa a la falta de medios, pero se ha ubicado en

³² En ocasiones sí que hay una financiación global o parcial de una determinada actuación

³³ Incluso en el caso de que un Ayuntamiento disponga de recursos económicos propios para ello, el cumplimiento de la “tasa de reposición de efectivos” limita la creación de puestos de trabajo municipales y afecta sobre todo a Ayuntamientos pequeños que al contar con plantillas de personal reducidas tienen bajos niveles de jubilación y las posibilidades de creación de los puestos necesarios queda muy limitada.

segundo lugar porque, aunque el total de contestaciones ha sido la misma de ciento treinta y tres, la distribución ha sido diferente y ha habido menos contestaciones de muy de acuerdo y más contestaciones de acuerdo que en la pregunta siete.

El tercer lugar lo ostenta la pregunta uno, que alude a las dificultades en la interpretación de la norma y que ha sido confirmada por ciento veintisiete de las ciento treinta y cinco personas encuestadas. Esta pregunta se centra en las dificultades en la comprensión de la lectura de una determinada norma en aspectos tales como los relacionados con su objetivo, los requisitos que establece, el ámbito de aplicación, la forma de efectuar determinados cálculos, etc.

El cuarto puesto lo ostenta la pregunta tres, sobre la inseguridad jurídica y la asunción de responsabilidades que asumen los encargados de implementar la norma en una actuación concreta y que ha sido contestada con un muy de acuerdo o de acuerdo por ciento veinticuatro de los ciento treinta y cinco encuestados. Se refiere esta pregunta tanto al vacío jurídico en el que se puede encontrar el encargado de ejecutar una determinada política pública que carece de norma exhaustiva que la regule como cuando por ejemplo se le hace responsable de determinadas actuaciones, pero quienes tienen autoridad para ejecutarlas son los políticos.

El quinto nivel en la clasificación es para la pregunta sexta relativa a la participación de los gestores de primer nivel en la formulación, elaboración y redacción en las políticas públicas. Y que ha obtenido una contestación favorable de ciento veintiuna personas de las ciento treinta y cinco encuestadas: La cuestión a considerar es si la participación real en la formulación y elaboración de las políticas públicas por parte de los ejecutores de estas, que son los que realmente conocen las circunstancias, el contexto, la problemática y el fin o a sus destinatarios últimos facilitarían su ejecución.

El sexto lugar de la lista es para la pregunta cuarta, relativa a la posibilidad de que la normativa pueda otorgar un trato desigual a los ciudadanos y que ha sido contestada con un muy de acuerdo o de acuerdo por ciento diecinueve de los ciento treinta y cinco encuestados. Esta situación de un trato desigual a los ciudadanos se produce cuando la ambigüedad de la norma origina que se puedan defender argumentaciones distintas que afectan o inciden en los destinatarios de la misma de forma diferente.

Y en último lugar está la pregunta más conflictiva para aquellos funcionarios encargados de garantizar el cumplimiento de las normas y que es la segunda, sobre la concesión o no de mayores márgenes de maniobra a los gestores de primer nivel para la ejecución de las políticas públicas y que ha obtenido una valoración favorable de ciento quince de los ciento

treinta y cinco encuestados: “Si la normativa estatal o autonómica admitiera un mayor margen de maniobra para su adecuación a las circunstancias específicas del municipio en el que trabajo, los resultados obtenidos serían más eficaces y eficientes”. Esta afirmación implica reconocer la posibilidad de establecer márgenes de maniobra o de discrecionalidad en la ejecución de las normas y debe ser siempre entendida atendiendo a las características del ámbito de aplicación de la norma en concreto que se deba ejecutar.

6. Conclusiones.

No hay que infravalorar el esfuerzo de los responsables de la elaboración y formulación de las políticas públicas, puesto que en muchas ocasiones la toma de decisiones se caracteriza por espacios de incertidumbre en los que se desconoce cuáles van a ser los resultados de una determinada actuación, donde hay una variable que requiere actuar con agilidad y rapidez como es el tiempo y coexisten todo un conjunto de aspectos que deben ser considerados y cuyas repercusiones pueden ser contradictorias y de difícil encaje.

El Decreto Ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell por el que se aprobó el Plan Resistir y el RD Ley 4/2012, de 24 febrero, de la Jefatura del Estado por el que se aprobó el primer mecanismo de pago a los proveedores locales, fueron programas económicos que alcanzaron en gran medida los objetivos que perseguían: El primero destinado a aliviar la situación de aquellos colectivos económicos más perjudicados por las limitaciones horarias y de aforo y las restricciones a la libre circulación impuestas por las autoridades sanitarias como consecuencia del COVID-19 y el segundo para hacer frente al pago de las deudas comerciales que muchas Entidades locales tenían pendientes de pago con sus proveedores y que se agudizó con la grave crisis económica iniciada en 2007.

Ello no es óbice para estudiar aquellas características de estas normas que fueron más conflictivas para a través de reflexiones ayudar a mejorar políticas, planes o programas públicos futuros... El análisis del pasado siempre debe tener un objetivo de mejora de cara al futuro, puesto que lo sucedido ya no se puede cambiar.

El marco teórico desarrollado en el apartado tercero ha analizado sucintamente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la evolución de la sociedad y las formas más tradiciones de estado y con ello de sus modelos administrativos desde la Administración Pública Tradicional y la Nueva Gerencia Pública hacia la Gobernanza, realizando un estudio más exhaustivo de esta última, así como de las características de los responsables de la implementación de las políticas públicas a medida que el papel de las Administraciones Públicas se transforma. Para finalizar con un análisis de los antecedentes y del estado actual de los estudios sobre implementación.

El estudio de los dos programas económicos y de la descripción realizada de los mismos se ha llevado a cabo desde un punto de vista que podría considerarse cualitativo e inductivo, pretendiendo demostrar las dificultades de la propia norma para facilitar su adecuada ejecución, la conveniencia en ocasiones de dotar de un mayor margen de maniobra al gestor de primer nivel y reconocer su papel fundamental no sólo para mejorar las fases de formulación y elaboración de la normativa a aplicar sino también en los procesos de

retroalimentación que permitan revisar las decisiones adoptadas y en su caso modificarlas o adaptarlas a las circunstancias que se van produciendo y a los resultados que se van obteniendo, todo ello en aras a lograr una mayor eficacia en la obtención de los objetivos perseguidos.

Además de permitir la ubicación histórica de estos dos programas, la descripción del contexto socioeconómico en el que fue aprobada las ayudas del Plan Resistir de la Generalitat Valenciana durante la pandemia del covid-19 ha expuesto cómo durante la etapa de confinamiento surgieron modelos de organización de la sociedad civil que son ejemplos de Gobernanza y también ha servido para resaltar la importancia de los gestores de primer nivel en la ejecución de las políticas públicas. La descripción del contexto en el que se desarrolló el mecanismo de pago a proveedores ha aludido a dos reales decretos leyes anteriores al RD Ley 4/2012, de 24 de febrero para destacar que el proceso de elaboración y de ejecución de las políticas públicas tiene un carácter dinámico donde se modifican las decisiones y las políticas a medida que los resultados obtenidos se contrastan con los deseados.

En el análisis de la normativa tanto del Decreto ley 1/2021 como del Real Decreto ley 4/2012 se han hecho referencias expresas a artículos y a normas de obligado cumplimiento en la ejecución de dichos programas económicos con el objetivo de dotar a este trabajo de un mayor rigor en su exposición.

Respecto a la observación directa derivada de la experiencia profesional vivida en los dos ayuntamientos indicados, se ha descendido al detalle para intentar visibilizar las dificultades de los gestores de primer nivel a la hora de materializar la ejecución de una determinada política en la práctica.

Para dar una mayor representatividad a la observación directa de los 2 programas económicos se ha realizado una encuesta, considerada una herramienta cuantitativa y deductiva, obteniendo respuesta de 135 encuestados con formación profesional en las materias abordadas y cuyos resultados dotan de representatividad y capacidad de generalizar las conclusiones obtenidas a través de las técnicas cualitativas descritas.

Con todo ello se ha pretendido justificar los objetivos y la hipótesis de este TFM que se ha concretado en que “En ocasiones la normativa estatal o autonómica descuida aspectos de las normas que van a ser muy relevantes para su ejecución y dejan en manos de los gestores de primer nivel su ejecución y la asunción de responsabilidades cuando surgen disyuntivas entre el cumplimiento y la efectividad de estas”.

Los gestores de primer nivel se encuentran en una posición relevante para facilitar el papel de las Administraciones Públicas en los procesos de Gobernanza por su relación directa con los usuarios o destinatarios de las políticas públicas y por tanto, por su contacto directo con representantes de la sociedad civil. Sería conveniente potenciar modelos de participación de estos implementadores en la totalidad de las fases de una determinada actuación política, desde la incorporación de un asunto en la agenda política, a la definición del problema, su formulación y elaboración, la asignación de recursos y su posterior ejecución, a través de mecanismos inspirados en los estudios “bottom up”, que se dirigen de lo particular a lo general y de lo local a lo global.

Si bien el trabajo se ha centrado en programas económicos de ámbito municipal, lo cierto es que estudio de casos en otras materias y en otros sectores podrían ayudar a generalizar los resultados o conclusiones obtenidas en este Trabajo Final de Máster.

En cuanto a propuestas o sugerencias para mejorar los problemas detectados en este TFM cabría destacar que el problema que suscita la falta de medios personales y financieros para la realización de nuevas actuaciones podría ser solventado estableciendo siempre como requisito previo para la aprobación de una norma, la dotación de recursos económicos y personales suficientes. Ante la lejanía y desconocimiento del contexto en que se aplica la norma, sería conveniente que en la redacción de estas participaran gestores de primer nivel. Las dificultades en su interpretación requieren una redacción de estas clara y concisa. La inseguridad jurídica y la asunción de responsabilidades, debe ser resuelta incluyendo artículos que expresamente aborden estos temas y la concesión de un mayor margen de maniobra en aquellas materias que lo permitan, debe tener como objetivo lograr una mayor eficacia.

7. Bibliografía y legislación.

7.1 Bibliografía.

Alberdi, Jokin (2019). “Construyendo poder político: aprendizaje de los territorios en conflicto”, en Jokin Alberdi et al *Territorios en conflicto. Claves para la construcción de alternativas de vida*. Gernika-Lumo: Red Gernika (181-220).

Colón de Carvajal, Borja (2011). “Hacia un modelo social de Administración Pública, de la burocracia a la gobernanza”. *Noticias jurídicas* (en línea), disponible en: <https://Noticiasjuridicas.com> (consultado el: 11/05/2022).

Coller, Xavier (2005). *Cuadernos metodológicos 30, estudios de caso*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.

Corbetta, Piergiorgio (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Traducción de Marta Díaz Ugarte y Susana Díaz Ugarte. Madrid: Mc Graw-Hill.

Delgado, Mar. et al. “Los mecanismos de pago a proveedores de las administraciones públicas en España”. *Documentos ocasionales*, (1501), 1-33.

Estevez, Sandra (2019). *Dopaje y salud. Conocimientos entre los atletas canarios*. Trabajo Final de Grado. San Cristobal de la Laguna: Universidad de la Laguna.

Fernández-Santillán, José (2018). “Valor público, gobernanza y tercera vía”. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (78), 175-193.

Fukuyama, Francis (2019). *Identidad: La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Traducción de Antonio García. Barcelona: Deusto.

García de Enterría, Eduardo (2014). “El control de los poderes discrecionales de la administración”. *Revista de Derecho Público*, (17), 81-96.

Innerarity, Daniel (2011). “¿Qué es eso de la gobernanza?”. *Tiempo de paz*, (100), 228-233.

Laka, Iker (2017). *Gobierno abierto. Consolidación de sus políticas en Euskadi, Navarra y Cataluña*. Trabajo Final de Máster. Leioa: Universidad del País Vasco.

Mendoza, Xavier (1990). “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España”. *Documentación administrativa*, (223), 261-290.

Muñoz, Emilio (2005). “Gobernanza, ciencia, tecnología y política: trayectoria y evolución”. *Arbor ciencia pensamiento y cultura*, 181 (715), 287-300.

Mondragón, Jaionne (2021). “Política social y gestión pública de primera línea (Street level bureaucracy”, en Caminal Badia et al *Manual de ciencias políticas*. Sexta edición revisada. Madrid: Tecnos.

Pérez, Claudia (2020). *El finalismo histórico de Fukuyama: Análisis después de tres décadas de evolución*. Trabajo Final de Grado. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Revuelta, Benjamín (2007). “la implementación de políticas públicas”. *Dikaion*, 16 (1), 135 - 156.

Rivas, Frank E; Aranguren, Williams y Rondón, Virginia (2020). “Transformación de la gerencia pública: hacia un nuevo paradigma de gerencia pública”. *Revista de ciencias administrativas y económicas*, 3 (2), 114-132.

Sanchis, M^a de los Desamparados (2021). *Plan de mejora para afrontar el escenario post-covid-19 en el Ayuntamiento de Gandía*. Trabajo Final de Máster. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, Joan (1988). “Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas”. *Revista catalana de dret públic*, (9), 105-124.

Subirats, Joan (1989). “el papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”. *Revista vasca de administración pública* (25), 67-76.

Subirats, Joan; Parés, Marc y Blanco, Ismael (2009). “Calidad democrática y redes de gobernanza: Evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas”, en Marc Parés (coordinador) *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel. (367-398).

Taibo, Carlos (2016). *Colapso: capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*. Segunda edición. Madrid: Los libros de la catarata.

7.2 Legislación.

Constitución española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998).

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003).

Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 176, de 25 de julio de 2006).

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007).

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2007).

Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE núm. 297, de 10 de diciembre de 2008).

Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos (BOE núm. 101, de 25 de abril de 2009).

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (BOE núm. 161, de 7 de julio de 2011).

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011).

Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (BOE núm. 48, de 24 de febrero de 2012).

Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, por la que se aprueban el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2012).

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013).

Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (BOE núm. 155, de 29 de junio de 2013).

Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2014).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 314, de 29 de diciembre de 2018).

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 (BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020).

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 163, de 10 de junio de 2020).

Decreto-ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, por el cual se aprueba el Plan Resistir, que incluye ayudas paréntesis en cada municipio para los sectores más afectados por la pandemia (DOGV núm.9005, de 26 de enero de 2021).

“Los gestores de primer nivel en la ejecución de las políticas públicas:
Estudio de caso de dos programas económicos en el ámbito local”.
M^a Consuelo Ferrer Pellicer.

8. Anexos.

8.1. Excel del Plan de Ajuste del Ayuntamiento de Villajoyosa.

PLAN DE AJUSTE DE LA ENTIDAD LOCAL:

(Denominación)

AYUNTAMIENTO DE VILLAJOYOSA

Ir a.....

A) SITUACIÓN ACTUAL Y PREVISIONES

B) AJUSTES PROPUESTOS EN EL PLAN

C) DECLARACIONES

Antes de enviar el plan de ajuste compruebe que se han cumplimentado correctamente las tres hojas que contiene.
Recuerde que los importes se expresarán en miles de euros

“Los gestores de primer nivel en la ejecución de las políticas públicas:
Estudio de caso de dos programas económicos en el ámbito local”.
M^a Consuelo Ferrer Pellicer.

CONTENIDO DEL PLAN DE AJUSTE

[Ir al índice](#)

Compromisos declarados por la Entidad local

AYUNTAMIENTO DE VILLAJYOUSA

(Denominación)

CIF de la Entidad local

P0313900C

1. Declaración expresa de la Entidad local comprometiéndose a adoptar las medidas previstas en el plan de ajuste para garantizar la estabilidad presupuestaria, límites de deuda y los plazos de pago a proveedores, por un periodo coincidente con el de amortización de la operación de endeudamiento que se prevea concertar en el marco del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero (que será como máximo de 10 años de duración).
2. Declaración expresa de la Entidad local comprometiéndose a aplicar las medidas indicadas en el presente plan de ajuste
3. Declaración expresa de la Entidad local comprometiéndose a remitir toda la información que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas considere necesaria para el seguimiento del cumplimiento de este plan de ajuste, así como cualquier otra información adicional que se considere precisa para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, los límites de deuda pública y las obligaciones de pago a proveedores.

4. El presente plan de ajuste ha sido aprobado por el Pleno de la Entidad en sesión del día

30/03/2012

(dd/mm/aaaa)

con el informe favorable del interventor local.

(marcar con una x)

desfavorable