



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

González Medina, Moneyba; Navarro, Carmen  
Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias  
de aprendizaje organizativo informal en la administración local  
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 29, 2022, pp. 88-102  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281572129007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 02-03-2022

Aceptado: 27-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

Páginas: 88-102

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: González Medina, M., Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

## Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local

### *Institutional Capacity and Public Procurement. Informal Organisational Learning Experiences in Local Administration*

González Medina, Moneyba

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9160-1527>

moneyba.gonzalez@uam.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política y de la Administración, es profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y Secretaria Académica del Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL-UAM). Su investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas y la modernización de las administraciones, con especial atención al ámbito urbano.

Navarro, Carmen

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0473-6261>

c.navarro@uam.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Es Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y subdirectora del Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL-UAM). También es miembro del ECPR Standing Group on Local Government and Politics. Su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas, el gobierno y la democracia local.

---

#### RESUMEN

La capacidad institucional se ha relacionado tradicionalmente con el éxito de la implementación de políticas públicas. Desde los primeros análisis sobre por qué fallan los programas públicos, la inefficiencia de las organizaciones públicas para optimizar recursos, producir resultados y alcanzar metas ha sido identificada como una de las variables a la que se debe prestar atención. Esta contribución analiza la capacidad de las administraciones municipales en el ámbito de la contratación pública local. A partir de datos procedentes de entrevistas a técnicos y jefes de servicio en municipios de la Comunidad de Madrid, el trabajo explora los retos a los que se enfrentan los gestores de contratos públicos, así como las herramientas de que disponen para el aprendizaje organizativo. Entre los hallazgos emerge la complejidad de la gestión derivada de la profunda reforma operada mediante la Ley de Contratos del Sector Público (2017), que no se ha visto acompañada de suficientes herramientas de capacitación adaptadas a la realidad de estas administraciones; pero también queda patente la resiliencia de los gestores de contratos que acuden a canales informales para avanzar en el conocimiento necesario para el desempeño de su trabajo.

## PALABRAS CLAVE

Capacidad institucional; contratación pública local; aprendizaje organizativo; aprendizaje informal; aprendizaje en el puesto de trabajo; municipios de Madrid.

## ABSTRACT

Institutional capacity has traditionally been related to the success of public policy implementation. Since the first analyses on why public programmes fail, the inefficiency of public organisations to optimise resources, produce results and achieve goals has been identified as one of the variables to which attention should be paid. This contribution addresses the capacity of municipal administrations in the field of local public procurement. Based on data from interviews with the staff and heads of service in municipalities of the Region of Madrid, the work explores the challenges faced by public contract managers, as well as the tools available to them for organisational learning. Among the findings emerges a management complexity derived from the deep reform operated through the Public Sector Contracts Law (2017) that has not been accompanied by sufficient capacity-building tools adapted to the reality of these administrations. But also, the resilience of contract managers who use informal channels to advance the necessary knowledge to perform their work.

## KEYWORDS

Institutional Capacity; Local Public Procurement; Organisational Learning; Informal Learning; Workplace learning; municipalities of Madrid.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS. 2.1. DEFINICIONES Y TIPOS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL. 2.2. CAPACITY-BUILDING: DEFINICIÓN, OBJETIVO Y HERRAMIENTAS. 3. LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE SU REFORMA EN ESPAÑA. 4. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL. 4.1. NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS GESTORES DE CONTRATOS EN EL CONTEXTO DE LA LCSP. 4.2. APRENDIZAJE ORGANIZATIVO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL. 4.2.1. Valoración de las herramientas y canales de capacitación para los gestores de contratos públicos locales. 4.2.2. Las herramientas informales como factor principal de capacitación. CONCLUSIONES. ANEXO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

En la década de los setenta se desarrollaron una serie de investigaciones que pusieron el foco en la efectividad de las políticas públicas, dando lugar a los denominados estudios de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973). La pregunta de investigación que guiaba estos trabajos era por qué fallaban las políticas. Una hipótesis que se popularizó en la década de los ochenta, propiciada por el auge de la Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP) (Osborne y Gaebler, 1992; Gruening, 2001), apuntaba a la inefficiencia de las organizaciones públicas, consideradas demasiado grandes, poco flexibles y muy costosas. Esto motivó la introducción en el sector público de técnicas de gestión del ámbito privado que, junto a la privatización, la descentralización, la contratación externa y la cooperación público-privada fueron consideradas las mejores estrategias para aumentar el desempeño organizativo y la solución para resolver la crisis de «eficiencia» y de «funcionamiento» de las organizaciones del sector público (Demmke, 2006, p. 6).

Por su parte, el debate europeo sobre el rendimiento del sector público, enmarcado en la corriente de la *good governance* (CE, 2001), ha otorgado una gran importancia a la capacidad institucional (en adelante, CI) como factor clave para alcanzar el éxito de las políticas y la calidad del gobierno (OCDE, 2008). Se trata, además, de un factor particularmente relevante para la Política de Cohesión de la Unión Europea y la gestión de los fondos estructurales (CE, 2014; CE 2016; CdR, 2018), especialmente a nivel local (Barca, 2009, URBACT III<sup>1</sup>), siendo uno de los objetivos específicos de esta política. Su estudio ha puesto de manifiesto que

<sup>1</sup> Más información sobre el programa en este enlace: <https://urbact.eu/files/urbact-iii-programme-manual>

el análisis de la CI no solo es *policy-specific* (Busetti y Pacchi, 2014) (es decir, que varía por sector de acción pública), sino que también depende de las singularidades de cada país, del pasado de la política, de la cultura organizativa, así como de otros factores institucionales y ambientales (El-Taliawi y Van der Wal, 2019, p. 252).

Este trabajo explora la capacidad administrativa de las administraciones locales en el contexto de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que entró en vigor en 2018. La contratación pública es estratégica para la gestión eficiente de los fondos de recuperación Next Generation EU<sup>2</sup>, ya que incide de forma directa en la capacidad de absorción y de gasto de estos recursos. No obstante, la externalización de servicios, tanto hacia empresas como hacia el tercer sector, lleva aparejada un aumento de la intensidad de la gestión, en términos de volumen y de control de los procesos de contratación pública, lo que exige una alta capacidad institucional. En este sentido, es muy ilustrativo que el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no solo haya introducido elementos para agilizar la gestión de la contratación administrativa, sino para el desarrollo de la CI (en contraste con la LCSP), al incorporar artículos que prevén explícitamente formación específica, reorganización de las unidades de gestión y dotación de recursos humanos especializados.

Por lo general, las herramientas que desarrollan la CI son de tipo formal, como pueden ser los programas de formación; el reclutamiento; las redes de aprendizaje; o las innovaciones organizativas, procedimentales y los estándares. Ahora bien, junto a estos (y muy especialmente en su ausencia), también emergen herramientas de carácter informal. El concepto de «workplace learning» –aprendizaje en el puesto de trabajo– (Le Clus, 2011) se refiere a las oportunidades de aprendizaje informal que surgen en el marco de las actividades laborales cotidianas. La emergencia de este tipo de dinámicas en organizaciones públicas, por definición fuertemente formalizadas, reviste un gran interés. A pesar de ello, existen pocos trabajos que exploren la dimensión micro de los lazos interpersonales para el aprendizaje en el sector público (Siciliano, 2017).

A partir de estas consideraciones, el objetivo de este trabajo es analizar, por un lado, la situación de los gestores de contratos públicos en las administraciones locales tras la reforma de este sector en España; y, por otro, conocer las herramientas de aprendizaje organizativo que utilizan para obtener y transferir el conocimiento necesario para llevar a cabo sus tareas. De los resultados se desprende que las mayores exigencias en la gestión de contratos de servicios derivadas de los cambios normativos no se han visto acompañadas de suficientes herramientas de capacitación de tipo formal adaptadas a la realidad de las administraciones locales; pero también queda patente la resiliencia de los gestores de contratos que acuden a canales informales para avanzar en el conocimiento necesario para el desempeño de su trabajo.

Este trabajo se estructura como sigue. El primer apartado describe la metodología del estudio. El segundo, aborda la noción de capacidad institucional y su importancia como factor de éxito en la implementación de políticas públicas. El tercero desarrolla el concepto de construcción de capacidad y sus herramientas. En el cuarto se justifica la importancia de la capacidad administrativa en el ámbito específico de la contratación pública. El quinto apartado presenta los principales resultados, centrados en el nivel de administración local, analizando las herramientas a través de las que los gestores públicos refuerzan sus habilidades, produciendo aprendizaje organizativo. El apartado de conclusiones reflexiona, a partir de las evidencias recabadas, sobre los objetivos del estudio y su contribución en términos teóricos y empíricos.

## 1. METODOLOGÍA

La premisa de este trabajo es que la capacidad institucional en el ámbito de la contratación pública es un factor clave para el uso eficiente de los recursos públicos. Por ello, el objetivo de la investigación es analizar, por un lado, la capacidad administrativa de los gestores de contratos públicos locales; y, por otro, conocer las herramientas de aprendizaje organizativo que utilizan para obtener y transferir el conocimiento necesario para llevar a cabo sus tareas.

<sup>2</sup> El marco de recuperación Next Generation EU, acordado por el Consejo Europeo en 2020 para afrontar el impacto socioeconómico de la pandemia y construir un futuro más sostenible, se articula en torno a los siguientes instrumentos: (i) el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (representa el 90 % de la financiación); (ii) la ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa –REACT-UE– (6 %) y (iii) otros instrumentos: Horizonte Europa, InvestEU, Desarrollo Rural, Fondo de Transición Justa (FTJ) o Resceu (4 %). Las ayudas, que están coordinadas con el marco financiero plurianual para 2021-2027, se canalizan a través de los denominados planes nacionales de recuperación, transformación y resiliencia. El plan de España «España puede», que fue aprobado en abril de 2021, puede consultarse aquí: <https://planderecuperacion.gob.es/>

En cuanto al ámbito del estudio, éste se centra en España y, concretamente, en el nivel de administración local. El caso de España es pertinente dada la reciente reforma experimentada por el sector de la contratación pública tras la aprobación de la LCSP, que entró en vigor en 2018. El foco del estudio se pone en el nivel local porque es donde se podrían estar produciendo las mayores carencias en cuanto a las capacidades de los gestores públicos, dadas sus limitaciones en términos financieros y de personal, a pesar de ser, en términos comparados, el nivel donde se realizan un mayor número de licitaciones (OIReScon, 2020).

El trabajo se nutre de información procedente de entrevistas realizadas entre octubre de 2019 y marzo de 2020 en el marco de una investigación sobre experiencias, competencias y desafíos de la gestión de contratos en las administraciones públicas municipales (Reynaers et al., 2021). Si bien se trata de un estudio anterior a la pandemia y a la aprobación del paquete europeo de ayudas, sus preguntas están alineadas con los objetivos del presente estudio y sus hallazgos resultan igualmente relevantes para reflexionar sobre la capacidad institucional local en el momento actual.

Para seleccionar los casos se tuvieron en cuenta los criterios de tamaño del municipio y la naturaleza del servicio, utilizados en otras investigaciones (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2018; Ávila et al., 2019). En relación con el tamaño de los municipios, se fijó el umbral mínimo de 50.000 habitantes a fin de tener un nivel suficiente de complejidad en la estructura institucional y de sofisticación prestacional del servicio.

Se realizaron un total de diecisésis entrevistas semiestructuradas a técnicos y jefes de servicio que gestionan servicios de diversa naturaleza (sociales, medioambientales, obras e infraestructura, cultura y parques y jardines) en ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (ver Anexo) y a dos gestores del sector privado implicados en contratos públicos. Los entrevistados fueron seleccionados siguiendo la técnica no probabilística de la «bola de nieve» (*snowball sampling*) (Van Meter, 1990; Guest et al., 2006). Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y codificadas con el programa MAXQDA.

## 2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS

### 2.1. Definiciones y tipos de capacidad institucional

Diversos estudios señalan que un sector público capaz es aquel que optimiza los recursos y los alinea con las acciones, coadyuvando de este modo a una buena implementación de las políticas (Farazmand, 2009; Wu et al., 2015; El-Taliawi y Van der Wal, 2019). El término «capacidad» hace referencia a la habilidad de un individuo o una organización para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (Hilderbrand y Grindle, 1997; Casado et al., 2018). La «capacidad institucional» se refiere al ejercicio de dicha habilidad en el ámbito público, y ha sido definida por la OCDE (2008) como la suma de los sistemas organizativo, estructural y técnico, junto a las competencias individuales, en el diseño e implementación de políticas públicas (CE, 2014, p. 3).

Existen otros conceptos afines a esta noción como son el de «capacidad administrativa», «capacidad estatal» o «capacidad política», que, con frecuencia, se emplean indistintamente. En nuestro trabajo, manejaremos los términos capacidad institucional y capacidad administrativa. Painter y Pierre (2005) definen la «capacidad administrativa» como la habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los gobiernos, y la «capacidad estatal» como la habilidad del Estado para movilizar el apoyo social y económico, así como para generar acuerdo para el alcance de objetivos de carácter público. Por su parte, Rosas (2008) entiende que la capacidad administrativa se refiere la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados; mientras que la capacidad relacional o política se refiere a la acción de los actores sociopolíticos implicados en un determinado sector de acción pública.

De lo anterior se extrae que mientras que el concepto de capacidad administrativa tiene una marcada connotación asociada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, el concepto de capacidad institucional se extiende más allá, englobando además las dinámicas relaciones y políticas en la consecución de los objetivos de una política pública. En esta línea, Casado et al. (2018) aportan una definición comprensiva de la capacidad institucional y de sus dimensiones principales, como habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando óptimamente los recursos a su disposición (eficiencia), estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional) y rindiendo cuentas acerca de los recursos empleados y el alcance de los objetivos (transparencia).

Por su parte, la Comisión Europea (en adelante, CE) ha puesto especial atención en la dimensión administrativa de la capacidad en el marco de su Política de Cohesión y de la gestión de los fondos estructurales (CE, 2014; CE, 2016; Smeriglio et al., 2015). También, en la capacidad de las instituciones locales, al asumir que dicha capacidad es un prerrequisito para el desarrollo territorial (Barca, 2009). La importancia de la dimensión local para la Política de Cohesión se observa en el trabajo de Busetti y Pacchi (2014), quienes proponen la siguiente definición genérica de capacidad institucional en el contexto de los programas financiados por la Política de Cohesión de la UE 2014-2020: «la capacidad de las instituciones locales de dirigir y coordinar procesos de decisión colectiva» (p. 17).

Además, estos autores identifican tres tipos de aspectos en los que se plasma la capacidad institucional referidos a: «1) la habilidad de acomodarse a las normas y procedimientos de la UE, es decir, a la complejidad de la gestión de los fondos europeos y a la destreza de combinarlos con los procedimientos nacionales y/o regionales; 2) la capacidad para gestionar fondos europeos para atraer e implementar proyectos y estrategias concebidos por actores locales; y 3) la capacidad de mejorar la calidad general de la gestión administrativa de la organización gracias a las habilidades adquiridas en la propia gestión de fondos UE» (Busetti y Pacchi, 2014, p. 17).

El primer tipo guarda relación con el debate sobre la *good governance* (CE, 2001), que tiene que ver con la difusión de las capacidades básicas de gestión relacionados con la complejidad de las reglas y procedimientos comunitarios. El segundo, con el denominado *place-based approach* (Barca, 2009), que se refiere a la habilidad estratégica de diseñar políticas y proyectos de carácter integrado ajustados a la realidad local. El tercero, con la *europeización del proceso de elaboración de las políticas* (Radaelli, 2003), referido a la capacidad de integrar los principios de seguimiento, evaluación y partenariado en el conjunto de la Administración a nivel doméstico.

## 2.2. Capacity-building: definición, objetivo y herramientas

Reconocida la importancia de la capacidad institucional como factor de éxito de las políticas, la cuestión que se plantea a continuación es cómo puede reforzarse dicha capacidad. El fortalecimiento o la construcción de capacidad institucional (*capacity-building*) no solo es uno de los conceptos más relevantes abordados por la literatura sobre políticas públicas (El-Taliawi y Van der Wal, 2019) sino también por la CE, que ha impulsado una política explícita de capacitación o profesionalización en diversos ámbitos, especialmente en materia de cohesión (CE, 2014) y de contratación pública (CE, 2017).

De hecho, uno de los Objetivos Temáticos de la Política de Cohesión de la UE en el periodo 2014-2020 (Objetivo Temático 11) fue, precisamente, «mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública» (artículo 9, Reglamento de Disposiciones Comunes) con el fin de «crear instituciones estables y previsibles, pero también lo suficientemente flexibles como para reaccionar a los numerosos desafíos de la sociedad, abiertas al diálogo con el público y capaces de presentar nuevas soluciones políticas y ofrecer mejores servicios»<sup>3</sup>. Las inversiones acometidas bajo este objetivo pretendían impulsar procesos organizativos más eficientes, una gestión más moderna y funcionarios motivados y capacitados para desarrollar la capacidad administrativa.

Entre las *herramientas formales* que promueven el fortalecimiento de la capacidad se encuentran la formación (*training*), que es la más típica y extendida; el reclutamiento (*staffing*); las redes de aprendizaje (*networking*); la introducción de innovaciones procedimentales y estándares (*procedural innovations and standards*); y las innovaciones institucionales (*institutional innovations*). Todos estos instrumentos persiguen tanto mejorar las prácticas de gestión siguiendo los presupuestos de la NGP, como transformar las relaciones institucionales y de poder para generar conocimiento y acuerdos innovadores de gobierno (Busetti y Pacchi, 2014, p. 17).

Ahora bien, junto a estas herramientas también existen otras de carácter *informal* como las redes sociales de asesoramiento entre pares (Siciliano, 2017). Nuestra hipótesis es que este tipo de canales de capacitación informal, basados en relaciones interpersonales, tienden a surgir y a ser los preferidos en ambientes con una *alta demanda* de información (ya sea por la complejidad técnica de la materia o por su novedad), donde existe una *experiencia previa de interacción* y donde los *canales formales de capacitación* resultan *insuficientes* (ya sea porque no existen o porque resultan inadecuados para las necesidades del servicio).

<sup>3</sup> Más información sobre el objetivo en este enlace: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/themes/better-public-administration/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/better-public-administration/)

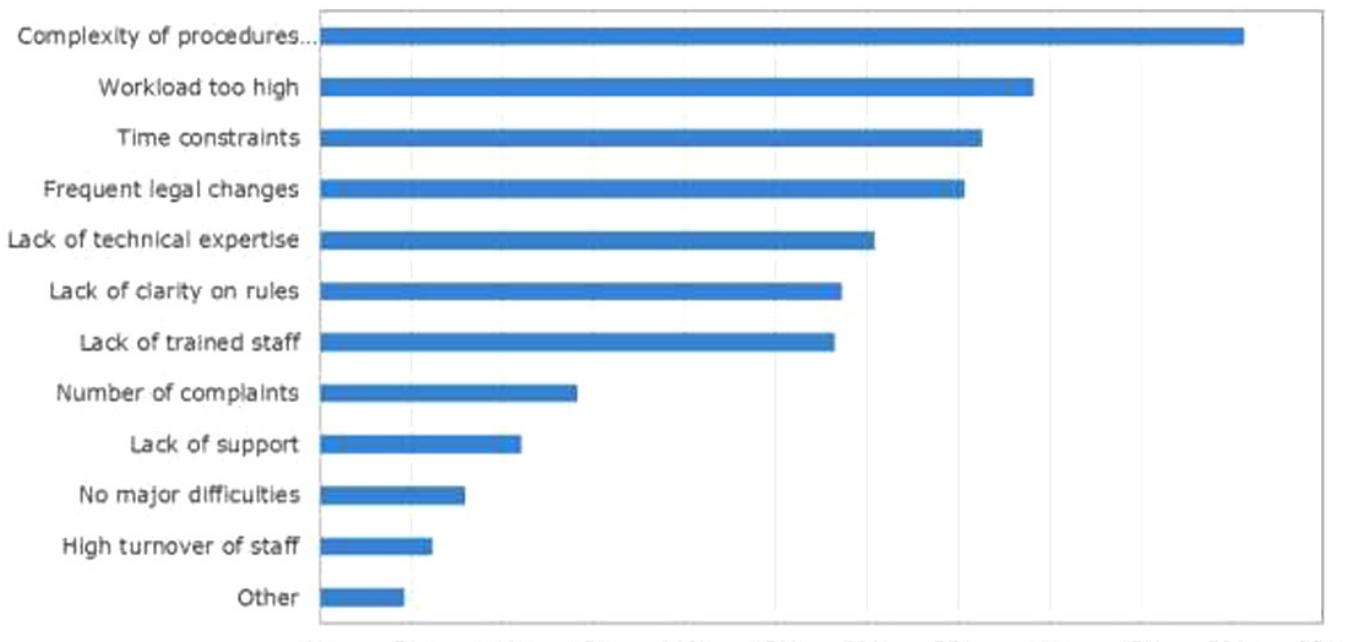
### 3. LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE SU REFORMA EN ESPAÑA

La contratación pública (*public procurement*) se refiere al proceso mediante el que los contratos de suministro, servicios y obras públicas son adjudicados por entidades públicas contratantes a operadores externos tales como empresas del sector privado (CE, 2016). Como se mencionó, una de las estrategias promovidas por la NGP para aumentar la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio era la externalización (*outsourcing o contracting-out*), que consiste en la contratación de una parte de los servicios que presta una organización pública a través de agentes externos, con o sin ánimo de lucro (Fernández, 2003).

Como resultado, la externalización implica el aumento del peso de los «gestores» sobre los «administradores» (o, «administrativos») y, por tanto, un cambio en el rol de la Administración que exige «dar más importancia a las funciones de control y seguimiento sobre las tareas meramente administrativas» (Reynaers et al., 2021, p. 84). En este sentido, si la externalización no se acompaña de una mejora de las competencias profesionales de los empleados públicos para asumir el rol de gestores de contratación, su mera introducción no tiene por qué derivar en una mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio.

En estudios encargados por la CE, los empleados de este sector en los distintos Estados miembros identifican una serie de problemas que pueden tener un alcance mayor en un nivel de Administración más vulnerable como el local. Entre los principales destacan, por orden de importancia, la complejidad de los procedimientos (a gran distancia del siguiente), la elevada carga de trabajo, la brevedad de los plazos y los frecuentes cambios normativos.

**FIGURA 1. PRINCIPALES DIFICULTADES IDENTIFICADAS POR LOS PROFESIONALES DEL SECTOR DE LA CONTRATACIÓN**



Fuente: Comisión Europea (2016, p. 53).

En la figura anterior se confirma que la contratación pública es un sector muy complejo, con un elevado nivel de exigencia técnica (también ética) y una alta carga de trabajo, donde además interviene una gran variedad de actores a lo largo del proceso de contratación y se producen cambios normativos frecuentes<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, se trata de un sector con un carácter estratégico para la buena gestión de las inversiones

<sup>4</sup> Esto se observa en el caso español, donde se ha producido una reforma de tipo estructural (LCSP) y otra de tipo coyuntural (Real Decreto-ley 36/2020).

y del dinero público, siendo el canal a través del que se genera aproximadamente el 20 % del PIB de la UE (CE, 2016). Sin embargo, es un ámbito en el que se han observado deficiencias atribuidas, en gran medida, «a la falta de una capacidad administrativa suficiente en términos de recursos humanos, sistemas y herramientas y estructuras de gobernanza» (CE, 2016, p. 7). Por ello, la Comisión Europea (2017) recomienda impulsar una política de profesionalización de la contratación pública para garantizar un uso eficiente de los fondos públicos.

Por otra parte, aunque la contratación pública es un sector muy expuesto a las dinámicas de europeización, de modo que los principios, procedimientos y reglas que ordenan esta materia a nivel comunitario tienen un gran impacto a nivel nacional (Huber, P. M., 2001; Gurakar y Gunduz, 2015), lo cierto es que éstos pueden chocar con las culturas de gestión y con la situación de las estructuras administrativas domésticas. En el caso de España, en aplicación de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, se llevó a cabo una reforma del sector a través de la aprobación de LCSP, que estableció un nuevo marco jurídico de extraordinaria complejidad y extensión, que estuvo profundamente marcado por los casos de corrupción que salieron a la luz justo en el periodo anterior a su aprobación. Este hecho, aplicado al ámbito municipal, ha tenido una especial significación pues la literatura sobre el tema señala que los problemas de corrupción son mucho más frecuentes en este nivel de gobierno (Jiménez et al., 2012).

En respuesta a esta situación, la norma ha supuesto un reforzamiento de la fiscalización del gasto y de las relaciones con los entes prestadores del servicio, y trascurridos estos años hay consenso en que ha logrado su objetivo de combatir la corrupción, reforzando la integridad y la transparencia. Sin embargo, también ha implicado una ralentización de los procesos de contratación y una mayor rigidez en la interpretación de los contratos, que ha derivado en un aumento de la carga administrativa y en cuellos de botella (Reynaers et al., 2021).

**TABLA 1. NORMAS QUE REGULAN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA**

Norma	Influencia de la UE	Objetivos de la norma	Cómo afecta a la contratación pública	Medidas que inciden en la capacidad administrativa
Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).	Transposición de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.	Mayor transparencia en la contratación pública y una mejor relación calidad-precio.	Reforzamiento de los controles; generación de cuellos de botella.	No se contemplan de forma expresa.
Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	Facilitación de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).	Mayor eficacia en la implementación para la consecución de los objetivos vinculados a los proyectos incluidos en el PRTR; y facilitación de la absorción de los fondos.	Régimen excepcional de tramitación urgente (reducción de plazos y agilización del procedimiento).	Reorganización de los recursos del departamento/organismos públicos; provisión de recursos materiales, organizativos y de personal; formación para el personal.

*Fuente:* Elaboración propia.

Respecto al tratamiento de la cuestión de la capacidad administrativa en las normas que regulan la contratación pública en España, la LCSP no incorpora de forma expresa herramientas de capacitación para hacer frente a estos nuevos requerimientos. Esta situación contrasta con el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>5</sup>, que prevé de forma específica en los artículos 23 y siguientes una serie de medidas para reforzar la capacidad administrativa (si bien con carácter temporal) en la gestión de los fondos.

Resulta, por tanto, muy llamativo el distinto encaje que ha tenido la cuestión de la capacidad administrativa en uno y otro caso, a pesar de que ambas normas se sustancian en la adaptación de la regulación de la contratación administrativa doméstica a los principios comunitarios. En la LCSP el foco se ha puesto en el control para reforzar la transparencia; mientras que, en el citado Decreto, el foco se ha puesto en la agilidad y flexibilidad para la absorción de los fondos europeos, de modo que la propia norma incorpora medidas que inciden de forma expresa en un reforzamiento de la capacidad administrativa tales como la formación, el reclutamiento y la restructuración organizativa y procedimental.

#### **4. LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL**

Del conjunto de las administraciones, la local emerge como la más vulnerable en términos de capacidad administrativa. En este sentido, a pesar de que la Política de Cohesión haya dedicado una atención específica a la construcción de capacidad, un informe del Comité de las Regiones (en adelante, CdR) concluye que los programas de *capacity-building* tienen un carácter marginal para la Administración local: «en el actual Marco Financiero Pluriannual [referido al de 2014-2020], solo se está abordando el reforzamiento de la capacidad institucional de las autoridades locales y regionales de forma marginal y muchas de las oportunidades para dicho reforzamiento no han sido aún suficientemente explotadas. El próximo MFP acentuará tanto los desafíos como las oportunidades, pero, sobre todo, hará aún más difícil para las autoridades locales y regionales acceder a apoyo financiero para este reforzamiento» (CdR, 2018, p. 5). Las diferencias en los datos de inversión a este respecto en los distintos niveles de gobierno son abrumadoras, situándose en el 5% en el nivel local durante el periodo 2014-2020.

**TABLA 2. FINANCIACIÓN DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR TIPO DE BENEFICIARIO**

<b>Tipo de beneficiario</b>	<b>FSE 2007-2013</b>	<b>%</b>	<b>OT 11 2014-2020**</b>	<b>%</b>
Nivel nacional/central	1.366.114.958	59	1.697.498.825	85
Nivel regional	175.604.757	8	157.013.655	8
Local/municipal	456.698.732	20	94.55.057	5
Sociedad civil/ONG	312.664.951	14	35.462.477	2
<b>Total</b>	<b>2.311.082.398</b>	<b>100*</b>	<b>1.894.480.014</b>	<b>100</b>

\* Redondeado. \*\* A 31-03-2017.

*Fuente:* Traducción propia. EUPACK task 3, citado en Comité de las Regiones (2018, p. 46).

En el ámbito español, como se ha visto, la LCSP no prevé medidas específicas para el reforzamiento de la capacidad administrativa de los gestores de contratación. El Real Decreto-ley 36/2020, sí las contempla; no obstante, tienen un carácter temporal y no están específicamente previstas para el ámbito local. Este es el contexto en el que deben entenderse las valoraciones que realizan los gestores de contratos entrevistados que serán reproducidas a continuación.

<sup>5</sup> El Capítulo III del Título IV del Decreto está dedicado a las especialidades en materia de contratación administrativa, con el fin de agilizar su tramitación.

#### **4.1. Necesidades de fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gestores de contratos en el contexto de la LCSP**

La reforma de la contratación en el sector público introducida por la LCSP se ha traducido en un reforzamiento de los controles: «todo está infinitamente más controlado» [entrevistado 11]. Sin embargo, éste no se ha visto acompañado del correspondiente reforzamiento de los recursos necesarios para realizar un seguimiento adecuado de la contratación pública en el ámbito local, al que la norma no reconoce ni su singularidad ni su diversidad. Se trata de una queja de los gestores de la contratación local, que no debe ser ignorada en tanto que es el sector donde, en términos comparados, se realiza un mayor número de licitaciones, si bien es el menor en términos de importe económico licitado (OIReSCon, 2020).

Algunos de los gestores de contratos entrevistados incluso llegan a hablar de un énfasis desmesurado en los aspectos legales y procedimentales y de una interpretación excesivamente rígida de los mismos. Esto tiene como consecuencia la ralentización de la gestión, que no solo es causada por el aumento de la complejidad de la tramitación, sino también por las dudas sobre la forma en que la nueva ley debe aplicarse: «Hay un atasco general en todas las Administraciones. Desde los pliegos se dan cien mil vueltas, no salen a nivel jurídico, tienen un montón de versiones. Se va atascando la gestión y todo eso al final está creando un cuello de botella bastante potente» [entrevistado 4].

La mayor complejidad de la elaboración de los pliegos, la exigencia de canalizar las licitaciones a través de plataformas digitales o la propia dificultad para interpretar la ley son solo algunos de los aspectos que hacen que estas entidades locales se encuentren en situación de desventaja: «en lo que estamos hablando el derecho contractual público, es un derecho muy difícil, muy específico, y que normalmente no recibe la atención ni la formación por parte del Ayuntamiento que deberíamos recibir» [entrevistado 1].

El aumento de carga de trabajo que deben afrontar las unidades implicadas en la gestión de contratos debe ser puesta en relación con el volumen y la composición de las plantillas de los ayuntamientos: «En el capítulo del personal es muy difícil conseguir avances. La crisis de hace diez años fue utilizada en muchas Administraciones, y en concreto en este Ayuntamiento, para eliminar. O sea, no solo no ampliar, sino para reducir el personal interno disponible» [entrevistado 13]. La alta tasa de interinidad, que afecta tanto a la categoría de personal funcionario como laboral, y que caracteriza todos los niveles de la administración en España, ha sido tildada como un «problema grave», que «se concentra en comunidades y ayuntamientos» (Gordo, 2020, p. 176). A esta situación se ha llegado, en gran medida, por el efecto de la tasa de reposición mínima (o incluso «0») impuesta durante los años de la crisis, que ha limitado el margen de renovación de la función pública y a la que han hecho referencia varios de los entrevistados: «Un municipio pequeño a lo mejor no tiene ningún técnico. Tiene un habilitado nacional, que igual hace de secretario, de interventor, y ya está. Entonces, ¿cómo va a sacar un Ayuntamiento pequeño un contrato ahora mismo, con la complejidad de la nueva LCSP y sin técnicos? Es inviable» [entrevistado 4].

Junto a ello, otro aspecto relevante está relacionado con el sistema de reclutamiento y la composición de los equipos implicados en la gestión de contratos, donde existe un desequilibrio entre conocimiento técnico y capacidades o habilidades de gestión, un ámbito en el que los ayuntamientos van por detrás en comparación con otras administraciones (Reynaers et al., 2021).

#### **4.2. Aprendizaje organizativo en la contratación pública local**

Como se ha visto, la contratación pública es un ámbito en el que la capacidad administrativa juega un papel clave, no solo para un correcto desarrollo de la gestión de los contratos sino para el alcance de los objetivos de las políticas. Las herramientas de capacitación pueden tener un carácter formal (manuales, plantillas, formación, unidades, reuniones periódicas, etc.) o informal (canales o redes sociales de asesoramiento). Estas últimas emergen en el contexto de las tareas cotidianas relacionadas con el desarrollo del trabajo (Le Clus, 2011). A través de la aplicación de estas herramientas se persigue generar aprendizaje organizacional y transferencia de conocimiento que redunde en una mejora de la capacidad administrativa y, por tanto, de la gestión de los recursos para el alcance de los objetivos de la política pública.

Una definición amplia de aprendizaje organizativo es la que proporciona Huber, G. P. (1991), quien entiende que una organización aprende si cualquiera de sus unidades adquiere un conocimiento que reconoce como potencialmente útil para la organización. En este sentido, solo habrá un verdadero aprendizaje organizacional si se produce una transferencia del aprendizaje desde el individuo a la organización en su conjunto. Por su parte, Hager (2001) puntualiza que el aprendizaje puede ser entendido como proceso y como

producto; y Le Clus (2011) que el aprendizaje puede ser formal o informal. En este último tipo, el ambiente de trabajo funciona como un contexto de práctica social donde tienen lugar interacciones que generan una dinámica de aprendizaje conocida como «workplace learning».

#### **4.2.1. Valoración de las herramientas y canales de capacitación para los gestores de contratos públicos locales**

En el sector de la contratación local española se evidencia la falta de herramientas formales y de mecanismos estructurados de aprendizaje. De hecho, como se ha señalado, la LCSP no contempla medidas específicas para reforzar la capacidad administrativa en la gestión de contratos. Esto se confirma a través de las manifestaciones de los entrevistados cuando señalan que el intercambio de información «no está institucionalizado, pero debería hacerse» [entrevistado 11] o que «de forma reglada no hay nada. Todo está basado en las buenas relaciones, pues como en todo» [entrevistado 10]. De ello se deduce que impera una práctica contingente, de ir aprendiendo «sobre la marcha», apoyada en las relaciones interpersonales: «Naturalmente yo más o menos sé quién hace mejor los pliegos y quién no. Yo de una manera indirecta les remito» [entrevistado 10].

Asimismo, respecto a la frecuencia del intercambio de información, varios entrevistados hicieron referencia a una disminución de las oportunidades de contacto entre gestores de diferentes municipios con el paso del tiempo. Son varios los gestores que señalan que antes se reunían más para intercambiar información. La carga de trabajo, sumada a la ausencia de oportunidades de interacción formalizadas, podrían explicar este resultado: «Antes era más frecuente, ahora digamos que con la carga de trabajo que tenemos todos, pues casi aprovechas los seminarios, las jornadas, los congresos, cuando puedes ir a alguno de ellos y haces una puesta en común» [entrevistado 5]. Esta cuestión es relevante porque los estudios sobre aprendizaje organizativo parten de la premisa de que el aprendizaje organizativo tiene lugar a través del diálogo y la interacción entre individuos (Siciliano, 2017, p. 3).

En este contexto emerge que la alternativa privilegiada de capacitación en el sector de la contratación pasa por estrategias y canales de carácter informal. De hecho, los propios entrevistados confirman que lo natural es ver qué han hecho otros: «Nos formamos mucho de la experiencia de los demás» [entrevistado 2]. Se trata de un intercambio más transversal y sectorial, fundamentalmente entre pares.

#### **4.2.2. Las herramientas informales como factor principal de capacitación**

La dimensión de las relaciones interpersonales resulta fundamental para entender las dinámicas de aprendizaje en una organización. Pero las investigaciones en este campo suelen centrarse más bien en la interacción entre organizaciones y grupos, más que en los mecanismos individuales que generan aprendizaje organizativo. Además, existen pocos trabajos que exploren esta dimensión micro de los lazos interpersonales para el aprendizaje en el sector público. De hecho, la mayoría de trabajos publicados o se centra en organizaciones del sector privado o no hace mención a las especificidades del sector público (Marsick, 2006; Le Clus, 2011). Una de las pocas investigaciones empíricas que adopta la perspectiva micro y para el sector público es el estudio realizado por Siciliano (2017) sobre las redes sociales de asesoramiento (*Advice Networks*) en el ámbito de la educación a nivel local.

El análisis de las herramientas informales de capacitación resulta pertinente en el sector de la contratación pública local porque, como anticipamos, nuestra hipótesis es que este tipo de canales de capacitación y aprendizaje basados en las relaciones interpersonales tienden a surgir y a ser los preferidos en ambientes con una *alta demanda* de información, donde existe una *experiencia previa de interacción* y donde los *canales formales de capacitación* resultan *insuficientes*. Estas circunstancias concurren en el sector de la contratación pública local.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos y la finalidad del intercambio de información entre gestores de contratos públicos a nivel local, tal y como nos la han relatado nuestros entrevistados. Como puede observarse, hay un predominio de herramientas informales como son los *chats*, las reuniones puntuales, las visitas de campo o las llamadas por teléfono a compañeras y compañeros. Ahora bien, también es cierto que se observan diferencias por tipos de servicios, siendo mayor la interacción a través de estos instrumentos en los servicios sociales en comparación con el resto de servicios analizados. De hecho, uno de los canales más utilizados para obtener información es un chat en la aplicación

Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), que permite intercambiar información entre gestores de contratos de servicios sociales: «en servicios sociales, tenemos una web común donde estamos todos los compañeros de servicios sociales de los municipios de Comunidad de Madrid» [entrevistado 14]. En este sentido resulta interesante observar cómo los técnicos han sabido aprovechar la funcionalidad del SIUSS, que no es una aplicación diseñada para fortalecer la capacitación en materia de contratación pública<sup>6</sup>.

**TABLA 3. INSTRUMENTOS Y FINALIDAD DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL**

Área de servicio	Canal/instrumento	Finalidad
<b>Servicios sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chat (aplicación informática SIUSS).</li> <li>• Reunión puntual.</li> <li>• Visitas de campo a otras organizaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aclaración de dudas (p. ej., interpretación de pliegos).</li> <li>• Asesoramiento.</li> <li>• Intercambio de pliegos (modelos).</li> <li>• Información sobre las empresas del sector.</li> <li>• Configuración de equipos humanos en la administración (perfiles).</li> <li>• Adaptación de cambios (p. ej., convenio).</li> <li>• Evaluación y valoración.</li> <li>• Seguimiento del presupuesto.</li> <li>• Mostrar cómo se trabaja o aprender de los demás.</li> </ul>
<b>Obras, infraestructuras, medioambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Charlas, jornadas, congresos organizados por entidades externas (colegios profesionales, FEMP, etc.).</li> <li>• Seminarios.</li> <li>• Almuerzos organizados.</li> <li>• Llamadas por teléfono a compañeros.</li> <li>• Plataforma de contratación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aclaración de dudas (p. ej., interpretación de pliegos).</li> <li>• Intercambio de pliegos (modelos).</li> <li>• Interambio de ordenanzas (modelos).</li> </ul>
<b>Contratación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chat (INAP).</li> <li>• Resoluciones de tribunales administrativos.</li> <li>• Reunión puntual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aclaración de dudas.</li> <li>• Control jurídico (p. ej., inclusión de cláusulas, modificación de criterios de ponderación, etc.).</li> </ul>

Fuente: Reynaers et al. (2021, p. 166).

En segundo lugar, si se tiene en cuenta el perfil de los gestores, emergen diferencias entre los técnicos de los servicios específicos y los técnicos de contratación. Mientras que los primeros acuden mucho más a los canales informales, los jefes de contratación parecen tener menos necesidad de acudir a estas redes de intercambio: «No nos miramos mucho en el ombligo ajeno» [entrevistado 11]. De hecho, tienden más a obtener información, que a intercambiarla y lo hacen a través de canales como puede ser el chat del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o las resoluciones de los tribunales administrativos. Esta diferencia entre perfiles se explica porque en materia de contratos predomina un enfoque eminentemente técnico-jurídico (centrado en el control y la fiscalización) más que técnico-sustantivo del servicio (centrado en las características singulares de los servicios y en sus objetivos), lo que encaja con la hipótesis planteada por Siciliano (2017) de que «aquellos que son expertos en un sector específico muestran una menor tendencia a buscar consejos y recomendaciones sobre ese sector» mientras que «quien demanda consejos en un sector específico muestran una mayor tendencia a buscarlos de otros que son expertos en ese sector» (p. 9).

<sup>6</sup> El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) es una aplicación que permite la recogida de los datos básicos del usuario de los Servicios Sociales, información necesaria para realizar una intervención profesional como respuesta a una demanda social. Fue impulsado en 1994 por el entonces Ministerio de Sanidad y Política Social en colaboración con las Comunidades Autónomas.

## CONCLUSIONES

Este trabajo ha realizado un análisis de la capacidad institucional y de su importancia como factor de éxito para la implementación de las políticas públicas poniendo el foco en el ámbito de la contratación pública. Concretamente, se ha centrado en la capacidad de las administraciones municipales, examinando la gestión y seguimiento de los contratos públicos a través de la experiencia de los agentes implicados en este proceso. Consideramos que la información, proveniente de gestores de municipios situados en la Comunidad de Madrid, puede ser extrapolable a otros casos puesto que los gestores no refieren su experiencia a situaciones específicas de su territorio sino al contexto político-administrativo nacional.

Abordar este tema resulta crucial en un momento en que las Administraciones locales están llamadas a ejecutar una parte relevante de los fondos *Next Generation EU* y tendrán que hacerlo fundamentalmente a través de la externalización de contratos de obras y servicios y la gestión de subvenciones. De que sean capaces de hacerlo eficaz y eficientemente dependerá, en parte, el éxito de la recuperación social y económica. Por ello, generar conocimiento sobre los retos y límites a los que se enfrentan estas organizaciones para actuar eficientemente y explorar las vías para una buena gestión del aprendizaje organizativo adquiere hoy una enorme relevancia.

Entre los hallazgos más destacables desde un punto de vista teórico, hemos constatado la preocupación en la academia y en organizaciones internacionales y supranacionales por los desafíos derivados de capacidad institucional en general y la capacidad administrativa en particular. Son muy numerosos los trabajos e investigaciones encaminados a acuñar conceptos, identificar ejes de intervención y herramientas para mejorar la *capacity-building* de las instituciones a nivel formal. Sin embargo, la reflexión en torno a las herramientas informales a través de las que también se produce el aprendizaje organizativo y la transferencia de conocimiento emerge como un ámbito muy poco explorado, pero de creciente interés (Marsick, 2006), entre otras razones porque si el aprendizaje informal surge en el marco de las actividades cotidianas en el lugar de trabajo, es esperable que este tipo de conocimiento se produzca con más frecuencia que con las herramientas formales (Le Clus, 2011, p. 370).

En este sentido, la utilización de este tipo de herramientas informales en la experiencia de la contratación pública local española no solo justifica que se preste una mayor atención a este tipo de prácticas en el sector público, sino que, además, permite confirmar nuestra hipótesis de que los canales de capacitación informal, basados en relaciones interpersonales, tienden a surgir y a ser los preferidos en ambientes con una *alta demanda de información*, donde existe una *experiencia previa de interacción* y donde los *canales formales de capacitación resultan insuficientes*.

Por otra parte, destaca también la atención particular a las Administraciones locales, que emergen como las más vulnerables en términos de capacidad administrativa. En este sentido, la CE ha puesto especial atención a la cuestión en su discurso, al señalar que la dimensión administrativa de la capacidad institucional es un prerequisito para el desarrollo territorial y para la gestión eficaz de los fondos de su Política de Cohesión. Sin embargo, los datos arrojan que en la práctica, en términos comparados, es el nivel de administración que menos recursos económicos ha recibido para capacitación en el contexto de dicha política durante el periodo 2014-2020.

El análisis confirma que la Administración local es muy vulnerable en términos de capacidad administrativa como consecuencia, entre otros, de factores estructurales asociados al volumen y a la composición de las plantillas. Esto, junto con el hecho de que la contratación pública se ha convertido en un sector extremadamente complejo, supone una amenaza de cara a la gestión de los fondos de recuperación europeos. El elevado nivel de exigencia técnica, la variedad de los actores que intervienen a lo largo del proceso de contratación y la situación de aumento de la carga burocrática tras la última reforma legislativa obstaculizan una gestión local eficiente. Además, la legislación parece no estar reconociendo la singularidad y la diversidad del gobierno local pese a ser el sector en donde se producen un mayor número de licitaciones. Por ello, la queja generalizada de los gestores municipales sobre el aumento de la carga administrativa que la LCSP ha introducido en los procesos no puede ser ignorada.

En este escenario, es preciso reforzar los canales de capacitación y promover activamente el aprendizaje organizativo y la transferencia de conocimiento. Sin embargo, se produce la paradoja de que las oportunidades para este aprendizaje son cada vez más escasas justo cuando más se necesitan. Por un lado, se detecta una ausencia de oferta de mecanismos estructurados de aprendizaje en el sector de la contratación local española. Por otro lado, las actuales condiciones de mayor complejidad de los procesos y mayor carga burocrática a las que se enfrentan los gestores les dificulta la participación en actividades de formación. Ante ello, cobran fuerza las herramientas informales como factor principal de capacitación. Reuniones puntuales,

chats, visitas de campo o llamadas de teléfono a compañeros proliferan y predominan como estrategias para hacer frente a las dudas, retos o dificultades que se encuentran en su día a día. En la medida en que estas estrategias les permitan superar obstáculos y avanzar hacia una buena implementación deben ser bienvenidas. Sin embargo, a pesar de ser un signo de gran resiliencia, debemos ser conscientes de que se asientan sobre relaciones personales y, por tanto, tienen también sus límites de cara a una buena gestión de los fondos de recuperación de la UE.

## ANEXO

**TABLA 4. ELENCO DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

Número	Cargo*
1	Subdirector de servicios sociales
2	Técnica de servicios sociales
3	Jefe de servicios sociales
4	Director de medioambiente
5	Director de medioambiente
6	Técnica de medioambiente
7	Técnica de medioambiente
8	Gestor empresa privada de servicios sociales
9	Responsable empresa privada de servicios sociales
10	Jefe de medioambiente
11	Jefe de contratación
12	Jefe de servicios culturales
13	Jefe de obras e infraestructuras
14	Jefa de servicios sociales
15	Técnico de parques y jardines
16	Jefe de obras públicas
17	Jefa de contratación
18	Director de servicios sociales

\* Para poder garantizar el anonimato de los entrevistados hemos adaptado la descripción del cargo de los entrevistados en algunos casos.

Fuente: Reynaers et al. (2021, p. 222).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila Cano, E. (dir. y coord.), Merino Estrada, V. y Ortega Jiménez, P. (2019). *Manual de remunicipalización de los servicios públicos del agua*. Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS). <https://www.aeopas.org/trabajos-y-proyectos/remunicipalizacion-del-agua/>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Barca Report)* [Informe independiente elaborado a petición de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional]. Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en)
- Busetti, S. y Pacchi, C. (2014). Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that matter. *disP - The Planning Review*, 50(4), 16-28. <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>

- Casado Maestre, V., Huete García, M. A., Merinero Rodríguez, R. y González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 124-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>
- Comisión Europea (CE) (2001). *Libro Blanco sobre la gobernanza*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea – Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final. Diario Oficial C 287 de 12-10-2001]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI10109>
- Comisión Europea (CE) (2014). *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*.
- Comisión Europea (CE) (2016). *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*. Dirección General de Política Regional y Urbana. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>
- Comisión Europea (CE) (2017). *Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>
- Comité de las Regiones (CdR) (2018). *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic Governance*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1>
- Demmke, C. (2006). Governmental, Organisational and Individual Performance. *Performance Myths, Performance «Hype» and Real Performnace. EIPAScope*, 2006(1), 4-11. [http://aei.pitt.edu/6370/1/Scop06\\_1\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/6370/1/Scop06_1_1.pdf)
- El-Taliawi, O. G. y Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020. <http://www.jstor.org/stable/40469017>
- Fernández Díez, E. (2003, 17 de noviembre). *Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid* [II Curso de Dirección Pública Local]. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundació Carles Pi i Sunyer (2018). *Les remunicipalitzacions en els municipis espanyols majors de 50.000 habitants. Memoria de proyecto y resultados*. Centro de recursos sobre remunicipalización de servicios públicos. <https://remunicipalitzacions.com/es/documents/per-tematica/resultats-questiari-majors-de-50000-habitants>
- González Medina, M. y Huete García, M. A. (2020). Real innovation in urban planning? Assessing the institutional capacity in the frame of the integrated sustainable urban development programmes. *European Planning Studies*, 28(6), 1139-1160, <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1675601>
- Gordo González, L. (2020). La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 165-203.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Guest, G., Bunce, A., y Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field methods*, 18(1), 59-82. <https://doi.org/10.1177%2F1525822X05279903>
- Gurakar, E. C. y Gunduz, U. (2015). *Europeanization and De- Europeanization of Public Procurement Policy in Turkey: Transparency versus Clientelism*. Palgrave Pivot.
- Hager, P. (2001). Workplace judgement and conceptions of learning. *The Journal of Workplace Learning*, 13(7/8), 352-359. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000006123>
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done? Getting Good Government*. Harvard University Press.
- Huber, G. P. (1991). Organizational Learning: the contributing processes and the literatures. *Organization Science*, 2(1), 88-115. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.88>
- Huber, P. M. (2001). The Europeanization of Public Procurement in Germany. *European Public Law*, 7(1), 33-49.
- Jiménez, F., Villoria, M., y García-Quesada, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex localis*, 10(4), 363-381. [https://doi.org/10.4335/10.4.363-381\(2012\)](https://doi.org/10.4335/10.4.363-381(2012))
- Le Clus, M. (2011). Informal learning in the workplace: A review of the literature. *Australian Journal of Adult Learning*, 51(2), 355-373.
- Marsick, V. (2006). Informal Strategic Learning in the Workplace. En J. N. Streumer (ed.), *Work-Related Learning* (pp. 51-69). Springer.
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) (2020). *Informe Anual de la Contratación Pública de España*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards an Integrated Public*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264043268-en>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Addison-Wesley Pub.

- Painter, M. y Pierre, J. (eds.) (2005). *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rama, J., Reynaers, A.-M., Navarro, C. y González Medina, M. (2020). Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 231-253.
- Reynaers, A. M., Navarro, C., González Medina, M. y Rama, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos* (1.<sup>a</sup> ed.) (Serie Innovación Administrativa). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. En K. Featherstone y C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford University Press.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065>
- Siciliano, M. D. (2017). Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 104-119. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw052>
- Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R. y Śliwowsk, P. (2015). *Administrative capacity building and EU Cohesion Policy. Paper 1: Literature Review*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>
- Van Meter, K. M. (1990). Methodological and Design Issues: Techniques for Assessing the Representatives of Snowball Samples. *NIDA Research Monograph*, 98, 31-43.
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>