

DESAFÍOS ORGANIZATIVOS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS DERIVADOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN. ADMINISTRACIÓN DIVISIONAL *VERSUS* ADMINISTRACIÓN POR PROYECTOS¹

ORGANIZATIONAL CHALLENGES IN THE MANAGEMENT OF EUROPEAN RECOVERY PLAN FUNDS. DIVISIONAL VS. PROJECT STRUCTURES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Rafael Jiménez Asensio

Consultor en Administraciones Públicas y Catedrático de Universidad, acreditado
<https://rafaeljimenezasensio.com/>
estudiconsultoria@gmail.com

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.03>

Recibido: 10/05/2022

Aceptado: 02/06/2022

© 2022 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrDerivada (by-nc-nd)



En el paradigma naranja de la máquina, las organizaciones se consideran sistemas inanimados y estáticos: una colección de cajas que se apilan hasta formar una pirámide. Los sistemas estáticos no tienen capacidad interna de cambio. Es necesario aplicarles fuerza desde el exterior. (Laloux, p. 241)

Laburpena: Artikulu honen ardatz nagusia entitate publikoak inguruneke erronka berrietan moldatzeko zailtasunak aztertzea da. Eta, helburu horrekin, saileko ereduak Espainiako Administrazio Publikoen ezgaitasunekiko dituen eraginak ikertzen dira, misioen edo proiektuen araberako egiturak bezalako eredu antolatzaile malguagoak txertatzeko. Eredu horiek europar funtsen kudeaketaren erronkei eta 2030 Agendari erantzuna eman beharko liekete, beste erronka askoren artean. Europar funtsen ku-

deketaren salbuespenezko araudian (36/2020 Errege Lege-dekretua) adierazten diren behin-behineko emaitza antolatzaileek arazoa partzialki konpontzen dute. Izan ere, kudeaketa-eredu dual edo eskizofreniko bat ezartzen dute, barne-kontrolako sisteman bereziki agerian geratzen dena (baina ez sistema horretan bakarrik). *Gako-hitzak: administrazio publikoa, misioen edo proiektuen araberako egiturak, next generation eu funtsak, antolaketa, berreskurapen eta erresiliencia, zati durako edo saileko sistema, administrazio publikoen transformazioa.*

Resumen: El presente artículo tiene como eje central el análisis de las dificultades de adaptación de las organizaciones públicas a los nuevos desafíos del entorno, Y, con ese objetivo, se estudian las influencias que el modelo departamental tienen sobre la incapacidad de las Administraciones Públicas españolas para incorporar modelos organizativos más flexibles como son las estructuras por misiones o por proyectos, que deberían dar respuesta a los desafíos de la gestión de fondos europeos y a la Agenda 2030, entre otros muchos retos. Las soluciones organizativas provisionales que se dibujan en la normativa excepcional de gestión de fondos europeos (Real Decreto-ley 36/2020) solo resuelven parcialmente ese problema, ya que implantan un modelo dual o esquizofrénico de gestión, que se hace particularmente visible (aunque no solo) en el sistema de control interno.

Palabras clave: Organización/administración pública, sistema divisional o departamental, estructuras por misiones o proyectos, fondos next generation eu, recuperación y resiliencia, transformación administraciones públicas.

Abstract: This paper's central axis is the analysis of the difficulties of adaptation of public organizations to the new challenges of the environment, and, to that end, it studies the influences that the departmental model have on the incapacity of the Spanish Public Administrations to incorporate more flexible organizational models such as mission or project structures, which should respond to the challenges of managing European funds and the 2030 Agenda, among many other challenges. The provisional organizational solutions outlined in the exceptional European fund management regulations (Royal Decree-Law 36/2020) only partially solve this problem, since they implement a dual or schizophrenic management model, which is made particularly visible (albeit not only) in the internal control system.

Keywords: Organization, public administration, divisional or departmental system, mission or project structures, next generation eu funds, recovery and resilience, transformation of public administrations.

Sumario:

1. Preliminar.—2. La rigidez organizativa: condicionamientos normativos y culturales. Líneas centrales del presente estudio.—3. Unas Administraciones Públicas en España ancladas en el modelo divisional. La lenta, compleja e incompleta incorporación de las estructuras de proyecto.—4. Un caso de Administración dual: el sistema de control interno en la gestión de los fondos europeos y en la gestión de fondos propios.—5. Reflexiones conclusivas.

1. Preliminar

Las Administraciones Públicas son las típicas organizaciones que, en el excelente libro publicado hace años por Frederic Laloux, se encuadran en el paradigma naranja. Y, por tanto, su fuerza reformadora o transformadora es prácticamente imposible que proceda del interior, pues las propuestas de cambio (aunque algunas consigan puntuales efectos) se amortizan pronto por fuerzas internas de resistencia y por la propia estructura jerárquica de funcionamiento. Así las cosas, se requiere un impulso exterior, como pueden ser los retos o desafíos del contexto acompañado de un liderazgo ejecutivo sostenible en el tiempo, para que las transformaciones organizativas tomen cuerpo.

Este estudio continúa una línea abierta hace algún tiempo en la que se pretende profundizar en las dificultades de transformación organizativa que, desde la perspectiva estructural, tienen las Administraciones Públicas españolas, partiendo de los condicionamientos que implica la omnipresencia de un modelo estructural organizativo de corte divisional, que hunde sus raíces en el Antiguo Régimen y en los primeros pasos del Estado Liberal, y que desde entonces tan solo ha ido complicándose su arquitectura departamental, a rebufo de la asunción cada vez con mayor intensidad de tareas acumuladas (o *apiladas*) conforme el Estado Social fue implantándose y a partir también de un creciente rol del sector público en el ámbito de la regulación/prestación de un abanico cada vez más intenso y extenso de servicios públicos. En todo caso, esta es una cuestión que comienza a tener algún modesto impacto académico y de propuestas².

El presente trabajo parte del hecho de que las administraciones públicas españolas, particularmente la Ad-

ministración General del Estado y las administraciones autonómicas, aunque con reflejo también en las administraciones locales de cierto tamaño, han venido a lo largo del tiempo articulando sus respectivas organizaciones a partir del modelo divisional/departamental, repartiendo las responsabilidades gubernamentales (atribuciones o funciones) en departamentos o «silos» (tal como los denominó gráficamente la profesora Mariana Mazzucato³, 2021, p. 124), cuyas posibilidades de interrelación recíproca ofrecen limitados recorridos sobre su eficacia y eficiencia organizativa y, asimismo, presentan altos costes de transacción, dando como resultados adicionales una baja capacidad ejecutiva en cuanto al cumplimiento de las misiones más generales o de naturaleza transversal que trascienden de las meramente departamentales o sectoriales.

Y ello provoca disfunciones evidentes en el ejercicio de la política y también de la propia gestión. El problema fundamental de tal modelo divisional es que, en efecto, combina muy mal con la transversalidad, en no pocas ocasiones muy necesaria para poner en marcha determinadas políticas que exigen sumar visiones y estrategias sectoriales y no trabajar a través de universos cerrados o compartimentos estanco. La visión *estancada* que ofrece la mirada departamental encaja mal con las necesidades de interacción política y gestora que requieren las organizaciones públicas para llevar a cabo un programa de gobierno. De hecho, los costes de eficacia y eficiencia (y sobre todo la pérdida absoluta de *efectividad*; un concepto clave a la hora de valorar la *capacidad ejecutiva* de una organización) en la puesta en marcha de políticas concretas que despliegan su radio de acción a través de diferentes ámbitos departamentales, suelen ser elevadísimos, más aún cuando las estructuras departamentales se fragmentan en exceso, como suele ser el caso de gobiernos de coalición en los que la atomización de responsabilidades fractura la coherencia de las políticas creando mini-departamentos o ministerios que no pasan de ser direcciones generales remozadas en su

enunciado. En estos casos, los costes sobre la efectividad político-gestora (dejemos ahora de lado los costes económico-financieros o de imagen) son elevadísimos. Todo ello comporta —como bien expuso la voz autorizada de Renate Mayntz (1982)— «tiempo y dinero»⁴. Y lo que muchas veces no se percibe en su génesis, pero sí en su desenlace: decisiones equivocadas de construcción de estructuras gubernamentales fragmentadas y hasta cierto punto elefantiásicas, pueden generar incluso una profunda erosión en la imagen de funcionamiento del Gobierno y la pérdida ulterior de las elecciones y, por tanto, del poder.

Los problemas de rigidez del modelo organizativo gubernamental-burocrático vienen, por tanto, de lejos. Y se puede decir que hasta cierto punto están enquistados, sobre todo en la concepción cultural del modo de ejercer la política gubernamental y proyectan su funcionamiento sobre las estructuras burocráticas e institucionales (sector público). El profesor Francisco Velasco (2019) en un lúcido artículo aporta, por ejemplo, la siguiente conclusión, que cabe compartir: «El Derecho español no ofrece flexibilidad organizativa»⁵ (p.127). Y así es, en efecto, ya que el peso determinante del modelo organizativo de Administración Pública está completamente hipotecado en España por la variable jurídica, muy formalizada y habitualmente (de forma incorrecta) despegada de los resultados de la gestión. La vieja dicotomía, planteada hace décadas inteligentemente por Joan Prats, entre legalidad y eficacia/eficiencia sigue consumiendo contradictoriamente el funcionamiento interno de nuestras organizaciones públicas⁶.

2. La rigidez organizativa: condicionamientos normativos y culturales. Líneas centrales del presente estudio

Efectivamente, como se ha puesto de relieve en el epígrafe anterior los condicionamientos normativos y culturales en el plano organizativo son evidentes. Las leyes de Administración Pública, así como las leyes de procedimiento administrativo, han configurado unas estructuras que pivotan centralmente sobre el cumplimiento formal de la legalidad sin apenas peso efectivo de los principios de eficacia y eficiencia, cuyo uso tanto normativo como en su aplicación práctica no pasa de ser retórico (o acotado todo lo más y con limitaciones notables a la gestión económico-financiera). Los principios organizativos tradicionales han

sido ahora adornados con otro arsenal de principios «nuevos», que en muchos casos son más formales que efectivos, tales como el de transparencia (que también se aplica con claves jurídico-formales y procedimentales), u otros de pretendido nuevo cuño como la rendición de cuentas o la integridad, que han sido en buena medida —al menos hasta ahora— incomprensidos e inaplicados por las estructuras políticas y burocráticas existentes, a pesar de que lleven décadas aplicándose por otros pagos. A todo ello se añade una manifiesta incapacidad para la innovación, que todo lo más se utiliza como una idea-fuerza siempre esgrimida y pocas veces practicada de forma real en la dimensión estructural del sector público.

En cualquier caso, se advierte con especial extrañeza, cómo las Administraciones Públicas y sus respectivos niveles de gobierno (dominados por la política de comunicación, más que por los resultados efectivos) venden cada vez con mayor intensidad realizaciones vagas basadas en una autocomplacencia político-funcionarial, que se asienta en presentaciones formales muy vistosas o en campañas en redes sociales, por cierto, con muy escaso eco en la práctica. Las pretendidas realizaciones, una vez más, se plasman en proyectos departamentales que se concretan políticamente en la búsqueda de lo que se podría denominar como *el minuto de gloria* del responsable político, directivo o alto funcionario, en cuanto al eco (o las cámaras eco) que reciben tales iniciativas y propuestas en los medios de comunicación y en las redes sociales. En la sociedad de la *infocracia* y de la *infoxicación*, en la que el discurso político y la deliberación está roto o muy dañado⁷, lo que impera es la imagen y la velocidad, esto es, hacer siempre aceleradamente como que se está haciendo algo.

Por consiguiente, no cabe extrañarse de que los modelos departamentales de organización de las Administraciones Públicas hayan vivido hasta ahora de espaldas a la transversalidad y a las presiones cada día mayores de adaptación permanente de sus estructuras a los retos y desafíos a los que se debe enfrentar el sector público. Por ejemplo, no cabe duda, que la política de implantación de la Agenda 2030 y de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, o también —por estar hoy en día tan inmersos en ella— la política de recuperación económica y de transformación del país, como resultado de la lenta y tortuosa puesta en marcha del aireado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), como consecuencia del también conocido programa *Next Generation EU* (NGEU), por no hablar de la propia digitalización, la transición verde o la cohesión social y territorial, son todos ellos ámbitos en los que las cuarteadas estructuras departamentales a la hora de configurar los respectivos Gobiernos o Administraciones no ayudan precisamente a afrontar con garan-

tías de éxito tales retos. Dicho de otro modo, es francamente difícil que nuestro sector público pueda coger la ola de la recuperación y la resiliencia, alinearse de verdad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible o llevar a cabo de forma razonable su adaptación a la revolución tecnológica o, incluso, materializar el denso y extenso relevo generacional que debe abordar el empleo público en los próximos años, guiándose a través de un modelo estructural periclitado y rígido, sin ningún grado de flexibilidad ni capacidad de adaptación. Un nuevo modo de trabajar en el espacio público se impone (aunque todavía esté lejos de aplicarse): la actuación por proyectos transversales y mediante estructuras organizativas flexibles y de adaptación continua.

Tal como se expondrá en estas páginas, en un contexto como el descrito, en el que aún las organizaciones públicas siguen muy condicionadas por estructuras funcionales o divisionales, con olvido de soluciones organizativas alternativas como son las estructuras por proyectos o la búsqueda de formas estructurales de adaptación versátil y con capacidad de innovación, las Administraciones Públicas y las entidades de su sector público corren el riesgo de perder ya para siempre el tren de la historia, como ya lo parecen haber perdido (o estar muy lejos de alcanzarlo) algunas instituciones en este país cuarteadas en compartimentos estanco, en reinos de taifas o en tribus singulares (Poder Judicial, Universidad, etc.). La cada vez más compleja realidad circundante está conduciendo (y más lo hará en un futuro inmediato) a buscar fórmulas institucionales y organizativas que permitan hacer frente a problemas que no son propiamente departamentales o sectoriales sino que trascienden a esas atribuciones o que, como es el caso, pretenden flexibilizar la estructura organizativa interna de carácter estable con modalidades organizativas más flexibles, de carácter temporal, y que conforman una suerte de organización *ad hoc* que pretende hacer frente a unos objetivos marcados en un período de tiempo determinado, sin vocación de transformarse en estructuras permanentes o de carácter estable. Son, si se me permite la expresión (ya utilizada en otros ámbitos), estructuras de «pon y quita» (el orden de los términos no es, en este caso, gratuito ni arbitrario): esto es, aquellas estructuras que cumplidos sus objetivos se disuelven, y cuyo personal que en ellas presta servicios (con dedicación total o parcial) vuelve a sus tareas ordinarias o al desempeño de otra encomienda estructural periódica.

A los problemas estructurales y culturales que la aplicación efectiva de esa concepción implica, se le añaden (algo que no será tratado en este trabajo y de lo que ya nos hemos ocupado en numerosas contribuciones anteriores) las hipotecas derivadas de un sistema público ineficiente y altamente costoso. Ni qué decir tiene que un futuro mínimamente transformador del sector pú-

blico debiera ir por esa vía; pero abrir ese camino no resultará sencillo, sino todo lo contrario: el peso de la tradición y la cultura político-administrativa imperante no ayudan precisamente. Aun así, deberíamos ser conscientes de que posiblemente estemos entrando, si ya no lo hemos hecho, en una etapa nueva del desarrollo estructural de las Administraciones Públicas, por emplear los términos acuñados por Henry Mintzberg (1991), en una obra ya clásica⁸ (p. 258).

Parece, por tanto, obvio (y esta es la tesis que en estas páginas se mantiene) que algunos de estos desafíos inmediatos y mediatos que tienen las Administraciones Públicas ya no se pueden afrontar con los esquemas organizativos tradicionales, que están obsoletos o por lo menos no saben dar respuestas adecuadas a las necesidades del momento. Hay que innovar también desde el punto de vista organizativo, aunque —con tantas dificultades culturales, y con un peso tan marcado de un legado institucional anquilosado— pueda resultar una tarea hercúlea. No obstante, como también se pondrá de relieve en estas páginas, algunos tímidos pasos, aunque quizás demasiado tímidos, se están dando. Y esta reflexión colateral está relacionada precisamente con el objeto de este estudio, como es la necesidad —al menos aparente o formal, tal como ha sido configurada por el marco normativo actualmente vigente— de que las Administraciones Públicas puedan dar pasos decididos (advírtase que es una facultad y no tiene carácter imperativo) en la creación de estructuras organizativas más flexibles para poder afrontar los retos derivados de la gestión de los fondos europeos vinculados al PRTR. Sin embargo, siendo buena la idea, no lo ha sido tanto su aplicación práctica, preñada por un modelo de Gobernanza que puede considerarse equivocado, con serias disfunciones también en lo que respecta a su aplicación organizativa y a sus previsibles resultados.

En efecto, según se comprobará en lo que a continuación sigue, la gestión pública por misiones, proyectos o programas parece entrar discretamente en las Administraciones Públicas, aunque esa irrupción se ha producido un tanto de perfil o de modo escorado, debido a las premuras o urgencias propias derivadas de la aprobación de un marco regulatorio que facilite absorción de los fondos europeos. En efecto, ha sido a través del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como se ha comenzado a abrir una ventana de cambio en este terreno. Bien es cierto que esa pretendida ventana de oportunidad ha venido abierta por la necesidad (como se acredita sobradamente en el texto de esa disposición normativa) de *absorber* los fondos europeos procedentes del Mecanismo de Re-


cuperación y Resiliencia; esto es, como se reconoce ya no solo en el propio PRTR sino también en el marco normativo vigente, cumplir los hitos y objetivos, o dicho de otra manera hacer efectivo el *principio de compromiso con el resultado*⁹, es una tarea urgente y necesaria para asentar una recuperación robusta y una transformación efectiva del país. Tal como se verá, ese modelo organizativo flexible, aunque de corte dispositivo, ha sido luego replicado de forma acrítica por numerosas disposiciones normativas excepcionales por medio de decretos-leyes de las Comunidades Autónomas, que han pecado una vez más de un isomorfismo institucional reflejo trasladando al ámbito propio esquemas organizativos de la Administración General del Estado (AGE), sin añadir apenas valor diferencial (salvo en el ámbito directivo). Bien es cierto que no han sido todas, pues algunas otras (cuando esto se escribe) ni siquiera han adoptado medidas legislativas (sean ordinarias o excepcionales) que comporten dar pasos en la posibilidad de crear estructuras organizativas *ad hoc* para la gestión de los fondos europeos.

Además, ese modelo organizativo basado en pautas del isomorfismo institucional es tributario de un modelo de Gobernanza de los fondos NGEU que descansa prioritariamente sobre los departamentos ministeriales (luego trasladado a las consejerías de las Comunidades Autónomas), lo que ha representado una fragmentación de la gestión de las medidas, componentes, reformas y proyectos de inversión, subproyectos o actuaciones, actividades y tareas propias del PRTR en veintidós entidades decisoras y ejecutoras de proyectos, como son los diferentes Ministerios en los que se estructura esa organización departamental elefantiásica (diseñada antes de la crisis Covid19) que se conoce como Gobierno de España. **Además, el modelo de gestión de fondos europeos vinculados al programa Next Generation UE, tiene una factura centralizada, convirtiendo a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales, en el Gobierno» conlleva superar una visión y ejecución limitada a las cuatro paredes de los departamentos o silos.** Si se quiere dar el salto cualitativo de la transversalidad, esa nueva concepción supone introducir en la agenda de gestión una nueva forma de trabajar, y comporta inevitablemente remover las estructuras existentes e innovar al respecto, pero sobre todo cambiar la cultura y los hábitos de las organizaciones públicas. Tarea, sin duda, compleja de llevar a cabo.

Como también subraya esta misma autora: «Es fácil (como de hecho sucede en diferentes casos con los proyectos de inversión sobre fondos europeos) que una misión abarque ministerios, departamentos y organismos gubernamentales regionales y locales, pero cuanto mayor sea la necesidad de una transformación organizativa, más difícil será lograrla (...) Romper los silos significa establecer una relación más horizontal en-

tre los departamentos»¹⁰ (p. 85). Y esto es algo que el actual marco normativo no ha hecho o no ha sabido hacer, lo que no quiere decir que no se deba hacer ni tampoco que, por muy difícil que pueda suponer, no sea viable y necesario hacerlo. En verdad, tampoco es tan complejo, al menos en lo que afecta al diseño organizativo; las dificultades se multiplican, sin embargo, en el orden de la cultura organizativa imperante y en las propias tradiciones o hábitos de funcionamiento burocrático-administrativo; esto es, por ejemplo, en el peso del corporativismo o de la inercia organizativa que son dos duros lastres, aunque también en el plano (hasta ahora totalmente dominante) de las competencias departamentales (reinos de taifas político-administrativos), que al fin y a la postre son manifestaciones formales del poder. En otros términos, tampoco la política gubernamental ha sabido, ni probablemente querido, superar el estrecho y cómodo pasillo de vertebrar los ejecutivos a través de las tradicionales pautas departamentales que atribuyen o confieren espacios de poder acotados y libres (en teoría) de interferencias.

que son instancias territoriales dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada, en tentáculos ejecutivos de las políticas de recuperación que se aprueban principalmente por parte del Gobierno central, ya que las Administraciones territoriales solo pueden ser entidades ejecutoras de subproyectos o llevar a cabo actuaciones, actividades o tareas vinculadas a aquellos. La distorsión competencial llega hasta tal punto que normas reglamentarias de rango normativo ínfimo y con un contenido claramente organizativo (de gestión) se convierten en *normas básicas*¹¹, lo que da pie —una disfunción evidente en la configuración del Estado autonómico— a que, por ejemplo, órganos directivos de la Administración General del Estado aprueben *Instrucciones* que deben ser seguidas (sin tener, como es obvio, ninguna dependencia jerárquica al estar dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada) por Comunidades Autónomas y entes locales¹².

En cualquier caso, la adaptación organizativa y la normativa sobre recursos humanos que se ha diseñado por el capítulo III (instrumentos de gestión) del título III del Real Decreto-Ley 36/2020 no es de aplicación a las Comunidades Autónomas y entes locales. Otra cosa es que lo repliquen, como de hecho están haciendo buena parte de ellas. Sin embargo, esa flexibilización organizativa, que se muestra en las unidades administrativas provisionales o temporales, ha sido diseñada, con corto vuelo, fruto de esa hipoteca departamental antes enunciada. En efecto, tal modelo no impone —como debiera ser lo apropiado— una gestión de transversalidad organizativa que rompa las costuras de la vieja Administración Pública departamental o divisional, sino que la ubicación de las llamadas  dades administrativas de carácter provisional» se sitúa en el interior de cada uno

de los departamentos ministeriales o consejerías autonómicas, sin que exista, hoy por hoy, la previsión de crear unidades de proyecto de naturaleza transversal.

Este ha sido, como se justifica en el presente estudio, el gran fallo del modelo organizativo propuesto, al que se le suma un déficit considerable de autonomía de gestión, puesto que se han caracterizado tales «**unidades administrativas**» con un perfil estructural muy bajo (ni siquiera se recogen en la regulación de la Administración General del Estado niveles directivos en tal modelo organizativo provisional, salvo que se le asignen el nivel jerárquico de subdirecciones generales, lo que advierte de un componente ejecutivo dominante sin liderazgo efectivo). La gestión presupuestaria departamental de los fondos extraordinarios «*Next Generation EU*», que se diseñó en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, parece haber marcado ese modelo, que castra las potencialidades de trabajar por misiones, proyectos o programas de carácter transversal, y consolida una visión reduccionista en la introducción de prácticas de gestión innovadora aplicada a las estructuras organizativas, como ha expuesto la doctrina económica e institucional.

Y esta ha sido la gran oportunidad perdida. Que probablemente no tenga reconducción fácil cuando se active el siguiente Plan de Recuperación (o la adenda al Plan actualmente vigente, de momento aplazada) por un montante aproximado de 71.000 millones de euros esta vez procedentes de la deuda que emitirá la UE y deberá abonar España, y por tanto que sus recursos, procedentes de préstamos, deben ser devueltos. La profesora Mariana Mazzucato (2021) lo ha expresado recientemente con absoluta claridad: trabajar por misiones o proyectos no es fácil, menos en estructuras de gobierno que están condicionadas por un enfoque exclusivamente divisional o departamental¹³. Y superar ese estado de cosas comporta muchos desafíos, también o sobre todo desde el punto de vista organizativo e institucional. Efectivamente, trabajar por misiones y proyectos representa un reto organizativo de primera importancia, **al implicar que «la asunción de riesgos y el aprendizaje.**

En cualquier caso, tal como se verá, esta primera experiencia de creación formal de unidades administrativas temporales (pues hasta ahora no tenemos constancia o evidencia de que tales estructuras estén en funcionamiento efectivo, y menos aún de que hayan resultado una experiencia de buena práctica), con todas las limitaciones que ahora se señalarán, abre o abría posibilidades para aplicar un modelo organizativo distinto del convencionalmente llamado divisional o departamental, en cuanto que, sin perjuicio de que hoy en día mantenga el rígido corsé de los departamentos, prevé, al menos, que se puedan crear unidades organizativas intradepartamentales que no son estructuras estables en el ámbito interno de cada

silo ministerial o consejería del ramo, y que tienen por objeto desarrollar una serie de cometidos funcionales vinculados con el logro de determinados objetivos previamente establecidos, y articulados a través de un componente, desglosado o desagregado (término que se emplea en el PRTR) en una serie de proyectos o subproyectos, así como de líneas de actuación, actividades o tareas, y en el marco de una misión más general y de unas medidas y reformas como son algunas de las diez políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El hecho evidente de que este nuevo marco normativo ha abierto el apetito regulador autonómico lo es, sin duda, como también se advertirá, la proliferación de decretos-leyes o incluso de leyes que han aprobado diferentes comunidades autónomas reiterando (aunque en algunos casos con modificaciones puntuales) las soluciones organizativas temporales adoptadas para la gestión o absorción de los fondos europeos por parte del real decreto-ley estatal. Tales marcos normativos, si bien reproducen en gran medida el modelo matriz diseñado por el Gobierno central, en algunos casos incorporan, tal como se señalaba, ciertas novedades, particularmente en lo que afectan a la inserción de estructuras de dirección pública de programas o proyectos, así como a la duración de estos (que se fija, por lo común, en cuatro años; un límite que, prudentemente, ha huido de poner el decreto-ley estatal, ya que la ejecución de los fondos europeos derivados del Instrumento de Recuperación alcanza hasta agosto de 2026).

Como bien recogía Frederic Laloux en la cita que abre esta entrada, en la concepción maquina «naranja», que es en la que se sitúan nuestras organizaciones públicas, la naturaleza estática de las estructuras hace prácticamente inviable poner en movimiento capacidades internas de cambio. O, en otras palabras: todo responsable público sabe que en una organización el cambio es difícil o, cuando menos, está plagado de sinsabores iniciales (y el tiempo de la política, entendida esta como mandato, es siempre corto). En verdad, este es quizás uno de los problemas más frustrantes de la gestión pública actual y del propio modelo de gobernanza imperante en nuestro sector público. Como también reconoció Laloux (2016), citando a Peter Senge, «la gente no se resiste al cambio; se resiste a que la cambien»¹⁴ (p. 242). La clave de cualquier transformación se halla, por tanto, en buscar un conjunto de incentivos internos y externos que promueva el cambio.

Y, en ese sentido, la gestión por proyectos podría ser —todo depende cómo se haga— una palanca de transformación, produciendo así que el ecosistema público pueda reaccionar de manera creativa, momento a momento, a las necesidades y retos cada vez más intensos a los que se enfrenta en un entorno volátil y plagado de incertidumbre. Efectivamente, la organiza-

ción es un ecosistema en el que si se activan experiencias innovadoras y se saben trasplantar adecuadamente soluciones flexibles podría iniciar un camino de autoaprendizaje y mejora continua. No es fácil, pero la ventana de oportunidad ya está. Otra cosa es que se quiera abrir. Y de qué manera.

La duda que plantea este trabajo es si este nuevo modelo organizativo que ahora va tomando cuerpo, aún de forma muy lenta y un tanto desajustada, fruto como siempre en este país de coyunturas marcadas por la contingencia, se terminará abriendo camino, y si será posible finalmente que vaya más allá de su acotado campo de juego en el que le ha enlatado materialmente el Real Decreto-ley 36/2020 y la normativa autonómica aprobada a imagen y semejanza de aquel. La experiencia de gestión de proyectos financiados con fondos europeos, dado que se extenderá en un primer estadio hasta 2026 y después (por lo que se refiere a los fondos procedentes del Marco Financiero Plurianual 2021-2027) hasta 2030¹⁵, veremos si abre un antes y un después en el modo de estructurar la Administración Pública, o termina ofreciendo sus enormes limitaciones en lo que son procesos de transformación formal que apenas terminan por incidir materialmente en cambios perceptible. La puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la propia Agenda 2030 deberían empujar en la misma dirección; sin embargo, la ejecución de tales ODS lleva un retraso espectacular, agravado por la crisis Covid19 y ahora por el complejo contexto abierto por la invasión rusa de Ucrania.

Por tanto, parece obvio que el marco normativo actualmente vigente, más aún en lo que a estructuras respecta, está construido de espaldas a los retos y desafíos a los que se enfrenta el sector público en esta tercera década del siglo XXI, y cada vez se hace más imperiosa la necesidad de que se abra, también en este terreno organizativo, un proceso profundo y continuado proceso de adaptación continua, así como de innovaciones puntuales. Las organizaciones públicas, tanto en sus estructuras institucionales, gubernamentales o administrativas, no pueden seguir más tiempo viviendo de espaldas completamente a la realidad que les circunda. Por consiguiente, no se puede afrontar la recuperación, como tampoco la digitalización y la revolución tecnológica o la propia Agenda 2030 y los devastadores efectos del cambio climático, ni el proceso de envejecimiento brutal de la sociedad española, el despoblamiento del mundo rural o las corrientes migratorias, por solo poner algunos ejemplos, con unas estructuras gubernamentales y administrativas configuradas hace dos siglos, cerradas como compartimentos estanco en silos o departamentos con escasa comunicación e interacción entre ellos, y que funcionan como una suerte de reinos de taifas en situación de aislamiento o autismo político-administrativo.

No cabe duda, por tanto, que las estructuras de misión, proyecto o programa son el futuro de las Administraciones Públicas; pero habrá que articularlas razonable y armónicamente con las estructuras convencionales o estables, en el marco de un sistema organizativo que tenga coherencia y se configure de forma holística como un todo; pero que esté plenamente abierto a las adaptaciones y medidas de flexibilización organizativa que sean en cada caso necesarias. Como siempre sucede en estos casos, los auténticos problemas se plantean en *las transiciones* desde los modelos viejos a los nuevos diseños organizativos, donde los desajustes y resistencias pueden ser considerables. El sector público no puede permitirse realidades paralelas que caminen unas por autopistas y otras por caminos intransitables.

La tesis que aquí se recoge, por tanto, es que no es operativo, ni siquiera recomendable, articular sistemas administrativos duales, que parece están tomando cuerpo evidente en el campo de la gestión de fondos europeos vinculados al PRTR, tal como ha puesto de relieve de forma diáfana la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por el que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (ver al respecto, la Adenda a este estudio), en cuya exposición de motivos se reconoce abiertamente que en ese sistema de gestión de fondos europeos se recogen una serie de principios transversales (explicitados en el artículo 2 de tal disposición normativa) que «no son contemplados con el alcance requerido en la dinámica de la gestión tradicional». Dicho en términos más evidentes, lo que se concretó formalmente una vez que se aprobara el Real Decreto-ley 36/2021 de implantación —como ha reconocido el profesor Velasco Caballero (2021)— de un *régimen administrativo especial* para la gestión de los fondos europeos¹⁶ (p.33-52), se ha consagrado plenamente en plano organizativo y de gestión con este desarrollo reglamentario. Ahora no cabe duda alguna que se camina durante un período al menos de varios años hacia un sistema administrativo dual marcado por una impronta esquizofrénica, particularmente visible en el sistema de gestión y de control interno de tales fondos, por la interacción de tales principios transversales (hitos y objetivos, refuerzo de mecanismos de integridad, prevención de la doble financiación, identificación del receptor final de los fondos, etc.), que no se aplican (o no se aplican con esa misma intensidad). Ello es particularmente visible, como se expone más adelante¹⁷, en el sistema de control interno de estos recursos financieros que deben incorporar un enfoque de riesgos y un conjunto de medidas de prevención, detección y corrección de las irregularidades, del fraude, de los conflictos de intereses, así como frente a la doble financiación, que solo se aplica a la gestión de fondos europeos y no a la gestión de los recursos propios.

En qué medida ello implique que la «administración tradicional» se vaya empapando de tales exigencias, métodos y sistemas, es algo que no se puede determinar a priori. Habrá que esperar si la gestión de tales fondos se mueve en parámetros de eficacia, eficiencia e integridad, así como en de acuerdo con el principio de compromiso con el resultado, y por consiguiente si tales recursos sirven realmente de palanca a la recuperación y transformación, o una vez más —como tantas en nuestra historia— perdemos una magnífica oportunidad de afrontar un salto cualitativo.

No es fácil que ello ocurra, menos aún en un espacio institucional-organizativo cuarteado con lógicas endo-gámicas y un nivel de enclaustramiento y su correspondiente aislamiento e incomunicación que, a pesar del tiempo transcurrido, no ha hecho sino crecer. Y ello se advierte con nitidez en la incapacidad demostrada de interactuar e innovar de tales estructuras organizativas, pero con mayor énfasis aún en un subsistema de recursos humanos cada vez más ineficiente y menos profesionalizado. Por tanto, ese conjunto «organizativo complejo» conformado por estructuras institucionales, organizativas y subsistemas de recursos humanos, tiene ante sí un enorme desafío, que de no afrontarse adecuadamente puede desmentir la idea de que las Administraciones Públicas sean los elementos tractores de la recuperación, para transformarse en un pesado remolque que impida cualquier avance. Mucho es lo que está en juego en una cuestión aparentemente tan prosaica y escasamente atractiva intelectualmente como es la organización gubernamental y administrativa y los propios resultados de su gestión. Sin embargo, pese al escaso encanto académico que este objeto tiene, se trata de un enorme desafío de especial importancia para el futuro de nuestras administraciones públicas.

3. Unas Administraciones Públicas en España ancladas en el modelo divisional. La lenta, compleja e incompleta incorporación de las estructuras de proyecto

Ha sido ya puesto de relieve cómo las administraciones públicas españolas, particularmente la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas, aunque con reflejo también en las administraciones locales de cierto tamaño, estructuran sus respectivas organizaciones a partir del modelo divisional/departamental, repartiendo las responsabilidades

gubernamentales (atribuciones o funciones) en departamentos o «silos»¹⁸, cuyas posibilidades de interrelación recíproca son muy limitadas y, por lo común, muy poco transitadas; salvo las tradicionales soluciones de creación de comisiones interdepartamentales con presencia de diferentes departamentos que, sin perjuicio de que se trata de la solución convencional, no son sino una traslación pretendidamente operativa a la propia impotencia organizativa.

Los modelos institucionales de estructuras de gobierno departamentales, como se ha visto, siguen teniendo un peso determinante en las estructuras de gobierno y en el diseño departamental de las Administraciones Públicas. El problema fundamental de tal modelo divisional es que combina muy mal con la transversalidad, en no pocas ocasiones muy necesaria para poner en marcha determinadas políticas que exigen sumar visiones y estrategias sectoriales y no trabajar por compartimentos estanco, permitiendo incluso la incorporación de entidades del sector público a tales estructuras e incluso el trabajo en red con actores públicos y privados. De hecho, los costes de eficacia y eficiencia (especialmente, los costes de transacción y déficits de coordinación), y a la postre, la propia ineffectividad, en la puesta en marcha de políticas concretas que despliegan su radio de acción a través de diferentes ámbitos departamentales, suelen ser elevadísimos, más aún cuando las estructuras departamentales se fragmentan en exceso, como en estos momentos se produce en la estructura departamental de la AGE.

Las estructuras organizativas departamentales se vertebran a través de un criterio competencial (o de reparto de responsabilidades), reproduciendo también a escala menor, en su ámbito interno, las dificultades de transacción que se pueden requerir para impulsar determinadas acciones gubernamentales. Ciertamente, el criterio atributivo y sectorial (también en algunos casos de proyección horizontal como son las funciones clásicas de *back office*), es el factor determinante en la configuración de tales estructuras organizativas departamentales o intradepartamentales; pero, la realidad a la que se tiene que enfrentar el gobierno correspondiente o su Administración Pública dista mucho de poder ser cuarteada a imagen y semejanza del reparto de responsabilidades (no pocas veces arbitrario o caprichoso, en función de exigencias políticas o compromisos personales) que esas estructuras atomizadas y con escasos elementos de cohesión, más allá del principio jerárquico, ofrecen. Las soluciones matriciales, puestas en juego en algunas organizaciones públicas hace años, tampoco han dado el resultado que se pretendía.

No es necesario reiterar que los modelos departamentales de organización de las Administraciones Públicas han vivido hasta ahora de espaldas a la transversalidad y a las presiones cada día mayores de adaptación permanente de sus estructuras a los retos y desafíos a los que

se debe enfrentar el sector público. Se han expuesto, más arriba, los ejemplos del PRTR, la Agenda 2030, la digitalización, como muestras evidentes de esas distorsiones entre política y estructura. Y podrían multiplicarse. Para afrontar tales desafíos impregnados de interacción y transversalidad, así como de respuestas rápidas, se necesitará ductilidad organizativa y sinergias funcionales, lo que debiera conducir derechamente a la adaptación de las actuales organizaciones públicas mediante la aportación de visiones estructurales con un nuevo enfoque sistémico, algo que aún no se advierte.

Y ese rol secundario de tales visiones, que aparecen claramente cortocircuitadas e incluso sin fuerza alguna de empuje para emerger, obedece, sin duda, a una concepción marcadamente tradicional de la política y a una impronta corporativa o endogámica de la Administración Pública, que ni siquiera ha sido capaz en las últimas décadas de incorporar estructuras directivas profesionales a sus modelos de gobierno y gestión. El retraso en este punto es secular y obedece, principalmente, a un largo peso del clientelismo en la política española (procedente del siglo XIX) mezclado con una presencia intensa del corporativismo en la alta Administración Pública (especialmente, en la AGE) y un dominio casi absoluto de un sindicalismo reactivo a cualquier tipo de cambio o transformación en el ámbito del empleo público, que prácticamente codirige cuando no impone las políticas de recursos humanos en el sector público. No en vano las políticas de *modernización* de las administraciones públicas impulsadas a partir de finales de la década de los noventa del siglo pasado, han sido un absoluto fracaso, hasta el punto de que la noción de modernización está ya absolutamente gastada por su reiterado uso retórico. La *reforma* que le antecedió en el tiempo tampoco tuvo ningún éxito entre nosotros. Mientras que la noción de *transformación*, ahora tan utilizada tras el PRTR, corre el riesgo de convertirse en mero *transformismo*, tal como se manifestó —como tendencia de reforma institucional vacía desde arriba— en la política italiana de finales del siglo XIX¹⁹.

Si nos detenemos en el objeto que ahora interesa, esto es, el plano organizativo, cabe constatar que esa necesidad imperiosa de adaptación o de transformación efectiva se ve constreñida, cuando no impedida, por esa triple pinza letal (clientelismo, corporativismo, sindicalismo reactivo), que impide cualquier mínimo avance. Sin embargo, la ansiada transformación del sector público nunca podrá hacerse con esos mimbres; por lo que corre un indudable riesgo el fracaso de tal proceso. Y cuando las necesidades de innovación y adaptación están llamando fuertemente a las puertas de las Administraciones Públicas, no es solución de ningún tipo echar el cerrojo, o mirar hacia otro lado (o, como sucede actualmente, a problemas de pura contingencia que no resuelven nada, sino que in-

cluso empeoran la situación presente). La transformación del sector público es una exigencia existencial del propio país a quien tales estructuras dicen servir. No hay otra alternativa que caminar en esa dirección; sin embargo, hasta ahora no se ha dado realmente ningún paso. En realidad, deberíamos entrar cuanto antes mejor en una etapa nueva del desarrollo estructural de las Administraciones Públicas, por emplear los términos acuñados por Henry Mintzberg (1991), en una obra ya clásica²⁰ (p. 281 y ss).

Los desafíos inmediatos y mediatos que tienen las Administraciones Públicas ya no se pueden afrontar con los esquemas organizativos tradicionales, que están superados o por lo menos no saben dar respuestas adecuadas a las necesidades del momento. Hay que innovar también desde el punto de vista organizativo²¹.

Es cierto, como antes se advertía, que se están dando algunos tímidos pasos que tal vez podían alumbrar lo que se ha calificado como una gestión pública por misiones, proyectos o programas. Pero esa impresión puede ser falsa o, al menos, incompleta. Sorprende así que el Gobierno de España parece haberse inspirado en las tesis de la profesora Mariana Mazzucato (2021) para la elaboración del PRTR, cuando, sin embargo, ha ignorado por completo su modelo organizativo, que si bien construido principalmente para la gestión de la Agenda 2030, es perfectamente trasladable —aunque con otro modelo de Gobernanza muy distante del diseñado en nuestro caso— a la gestión de fondos europeos extraordinarios.

Tal como se ha dicho antes, fue a través del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como se ha comenzado aparentemente a abrir una ventana de cambio en este terreno. No obstante, siendo cierta esa afirmación, de inmediato debe ser puesta en entredicho; puesto que la norma que introduce tal novedad organizativa es un real decreto-ley que tiene, efectivamente, un objeto muy determinado y también contingente (que, por lo demás, ya ha sido objeto de varias modificaciones puntuales²²): hacer factible la absorción y gestión de los fondos europeos por parte de la Administración General del Estado. Un objetivo luego reproducido, con diferente intensidad y algunos matices, por determinadas comunidades autónomas, que han aprobado también decretos-leyes o, en algunos casos, mediante leyes autonómicas que regulan esa materia, al no tener recogida estatutariamente, como es el caso de Galicia, la figura normativa excepcional del decreto-ley²³; aunque hay otras Comunidades Autónomas que aún no se han despertado desde el punto de vista de aprobar un marco legislativo que dé respuestas organizativas a la necesidad de gestionar tales fondos europeos. Castilla-La Mancha aprobó

una completa Ley sobre agilización y gestión de fondos, donde se recoge una regulación detallada en materia organizativa y de recursos humanos, en línea de continuidad con lo establecido en la normativa estatal, salvo algunas precisiones (duración de los proyectos o programas de cuatro años)²⁴. En todo caso, en un reciente Informe de OIRESCON sobre la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aunque muy volcado —como es obvio— en las cuestiones que tienen que ver con la contratación pública, se recogen las distintas disposiciones normativas autonómicas con rango de ley (y algunas de rango reglamentario) aprobadas en relación con la adaptación de las medidas organizativas, en materia de contratación pública y subvenciones, así como las estructuras de gobernanza, que las diferentes CCAA han adoptado desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 36/2020, donde las novedades no son muchas (aunque algunas hay), pero en la práctica totalidad de los casos se han tenido que dirimir las diferencias entre el Gobierno central y los ejecutivos autonómicos en cuanto a competencias respecta, en las Comisiones Bilaterales del artículo 33 bis LOTC²⁵.

Pero no conviene perder de vista lo antes expuesto: todo este modelo organizativo descansa en una concepción de la gestión de fondos europeos vinculados al PRTR como un *régimen administrativo especial* con ese único y exclusivo objeto. Con lo cual, la organización que se diseña a grandes trazos no es otra cosa que una estructura medial para aplicar ese régimen especial, que está alejado de las premisas tradicionales de funcionamiento del sistema ordinario de gestión. Da la impresión, así, de que se pretende diseñar una *Administración avanzada* para la gestión de tales fondos, que convivirá no se sabe si plácidamente o con tensiones con una organización tradicional que puede calificarse de *Administración retardada*, que es la que gestiona los asuntos ordinarios, que son la inmensa mayoría de los que afectan a la población, y que además tiene —como se verá al final de este trabajo— un *sistema de gestión y de control interno* más exigente en el caso de la gestión de fondos que en el modelo ordinario. Y ello procede, en buena medida, de las exigencias de la Unión Europea y del Derecho de la Unión Europea que, en este punto, se aplica al funcionamiento de las Administraciones Públicas en cuanto que hay una conexión financiera y de metas y objetivos con las exigencias aprobadas por las instituciones «comunitarias». En estos casos, el Derecho de la Unión no impregna el Derecho propio, solo lo afecta y condiciona en esos casos, admitiendo que en el resto las cuestiones o procedimientos que afecten a competencias o recursos *no europeos* se opere como siempre se ha hecho tradicionalmente.

Y ante este estado de cosas, cabe preguntarse cabalmente lo siguiente: ¿será por mucho tiempo soste-

nible ese modelo dual y esquizofrénico?, ¿terminarán incorporándose al sistema de gestión convencional algunos de los principios transversales que tanta importancia adquieren en la lógica de construcción del propio PRTR y de la Orden HFP 1030/2021 (así como de la Orden HFP 1031/2021), ¿o seguiremos conviviendo con realidades paralelas? No es fácil dar hoy en día una respuesta a tales cuestiones abiertas, pues el proceso de desarrollo del PRTR está aún en sus primeros pasos, y ciertamente tal como se viene advirtiendo por instituciones tan solventes como la AIREF o el Banco de España, se trata de un proceso marcado por la lentitud y los cuellos de botella, que pueden comportar un fracaso en la gestión que, de confirmarse, podría ser estrepitoso para la propia recuperación económica y, asimismo, para la pretendida transformación del tejido productivo y del propio sector público. Las luces de alarma ya se han encendido, y sus causas son múltiples, pero entre ellas destaca la escasa *capacidad ejecutiva* que tiene en estos momentos la Administración General del Estado para asumir la mayor carga de gestión que comporta la puesta en marcha del Plan, de sus medidas, reformas e inversiones; así como la débil capacidad de gestión que también muestran las administraciones territoriales, muy burocratizadas a imagen y semejanza del modelo matriz. En todo caso, la gestión de los fondos por parte de las diferentes Administraciones Públicas será muy desigual, como ya lo fue la gestión de los fondos del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, dado que algunas administraciones sí que adaptarán medidas estructurales y de gestión para optimizar sus resultados, obteniendo así una gestión de los fondos exitosa, mientras que otras fracasarán estrepitosamente. Todo dependerá de las medidas de gestión y organizativas, así como de integridad, que se adopten en cada caso. La clave está en no encontrarse en el furgón de cola, sino en la sala de máquinas.

Tal como se indicaba, los pasos dados en el proceso de transformación o adaptación organizativa han sido más bien tímidos, pues no se ha impuesto —como debiera ser lo apropiado— un modelo de transversalidad organizativa que rompiera las viejas costuras de la Administración Pública departamental o divisional, sino que la ubicación de las llamadas «unidades administrativas de carácter provisional» se ha situado en el interior de cada uno de los departamentos ministeriales o consejerías autonómicas, sin que exista, hoy por hoy, la previsión de crear unidades de proyecto de naturaleza transversal. El diseño del modelo de Gobernanza y la gestión presupuestaria departamental de los fondos extraordinarios europeos del Instrumento Europeo de Recuperación (los conocidos como fondos «*Next Generation EU*»)²⁶, que se diseñó como modelo estratégico en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia²⁷, parece haber marcado esa pretendida solución organizativa, que castra las potencialidades de trabajar por mi-

siones, proyectos o programas de carácter transversal, y que ha consolidado así una visión reduccionista en la introducción de prácticas de gestión innovadora aplicada a las estructuras organizativas, como ha expuesto la doctrina económica e institucional.

Ese ha sido el caso, por ejemplo, de Mariana Mazucato (2021), que lo ha expresado con absoluta claridad: «En la sociedad moderna cumplir misiones (o trabajar a través de misiones y proyectos) no es fácil, porque implica cambiar buena parte de lo que damos por sentado en el funcionamiento del Gobierno; por un lado, requiere que el trabajo se haga fuera de sus silos habituales (que son sus departamentos) (p.124).» Y ello comporta muchos desafíos, también o sobre todo desde el punto de vista organizativo e institucional. Efectivamente, trabajar por misiones y proyectos representa un desafío organizativo, que implica que «la asunción de riesgos y el aprendizaje en el Gobierno» conlleve superar una visión y ejecución limitada a las cuatro paredes de los departamentos o silos. Si se quiere dar el salto cualitativo de la transversalidad, esa nueva concepción implica una nueva forma de trabajar, y comporta inevitablemente remover las estructuras existentes e innovar al respecto. Como también subraya esta misma autora: «Es fácil (como de hecho sucede en diferentes casos con los proyectos de inversión sobre fondos europeos) que una misión abarque ministerios, departamentos y organismos gubernamentales regionales y locales, pero cuanto mayor sea la necesidad de una transformación organizativa, más difícil será lograrla (...) Romper los silos significa establecer una relación más horizontal entre los departamentos»²⁸ (p. 85). Y esto es algo que el actual marco normativo no ha hecho o no ha sabido hacer.

Bien es cierto que, formalmente, como se ha expuesto, se han creado unas unidades administrativas provisionales (que aquí denominamos como unidades o estructuras de proyecto). Otra cosa muy distinta es que tales unidades organizativas provisionales estén funcionando a pleno rendimiento o, al menos, se hayan configurado de forma efectiva (sobre lo que no disponemos de datos actualmente). En cualquier caso, esa novación estructural podría ser interesante si es que sirviera para abrir la mentalidad político-burocrática hacia nuevos territorios, y permitiera que los propios operadores jurídicos y técnicos adecuasen y adaptasen su marco conceptual y sus análisis a una realidad nueva, que en cierta medida podría romper (aunque fuera todavía con muchas limitaciones) los viejos esquemas hasta ahora imperantes. No obstante, hasta el momento (esto es, cuando esto se escribe, abril de 2022), tales estructuras administrativas provisionales están teniendo una vida lánguida o casi inexistente, sin que se perciba su pulso transformador y las innovaciones organizativas que podrían impulsar.

Ciertamente, como se viene advirtiendo, el despliegue del PRTR está siendo lentísimo, y a principio de 2022 la bola de nieve de acumulación de recursos económicos que no están aún llegando al tejido empresarial, a la actividad económica y al resto de gobiernos territoriales era mayúscula. Da la impresión de que el modelo de Gobernanza y de gestión de fondos europeos, que descansa mayoritariamente sobre las estructuras del gobierno central, ha sido exageradamente optimista sobre las capacidades ejecutivas que tenía la propia AGE. La situación de colapso no es descartable, salvo que buena parte de la gestión ejecutiva de esos recursos financieros se haga descansar sobre los niveles autonómicos y locales de gobierno, siempre más próximos a las realidades efectivas; pero también con capacidades ejecutivas en estos momentos muy limitadas por el envejecimiento de las plantillas y la acusada desprofesionalización de tales estructuras (presión fortísima de la temporalidad). El recurso al nombramiento de funcionarios interinos por programas o a la contratación laboral temporal (una excepción que se recoge en la disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley 22/2020, de la reforma laboral), no parece que sea la solución adecuada para hacer frente a tales exigencias. El Real Decreto-Ley 36/2020 fue muy optimista al pretender captar talento interno para la gestión de fondos europeos, y solo acudir excepcionalmente a las interinidades o a la temporalidad cuando no se hallara ningún recurso propio. El talento en la gestión de fondos requiere experiencia y conocimientos, que no es fácil de captar, pues tan solo cuando se han gestionado fondos estructurales de la UE tales exigencias se cumplen. Algo que no tiene en ningún caso quien sea contratado o nombrado interino. La formación se convierte así en una herramienta clave.

El modelo AGE de unidades organizativas provisionales para la gestión de fondos europeos ha sido —como también se ha dicho— trasladado en clave de isomorfismo institucional también a buena parte de las Comunidades Autónomas, con efectos aún menos precisos, ya que el retraso en la llegada de los fondos europeos a estos niveles de gobierno está siendo evidente²⁹. Pero aun así, en esa tendencia a resolver problemas materiales con el recursos a instrumentos formales (BOE o Boletines o Diarios Oficiales de las CCAA), se ha producido —como ya se ha expuesto— una proliferación de decretos-leyes que han aprobado diferentes comunidades autónomas reiterando (aunque en algunos casos con modificaciones puntuales) las soluciones organizativas temporales adoptadas para la gestión o absorción de los fondos europeos por parte del real decreto-ley estatal³⁰. Tales marcos normativos, si bien reproducen en gran medida el modelo matriz diseñado por el Gobierno central, en algunos casos incorporan, tal como se señalaba, ciertas novedades que deben

ser traídas a colación, particularmente en lo que afectan a la dirección pública de programas o proyectos, así como a la duración de estos (que se fija, por lo común, en cuatro años; un límite que, prudentemente, ha huido de poner el decreto-ley estatal, ya que la ejecución de los fondos europeos derivados del Instrumento de Recuperación alcanza hasta agosto de 2026³¹). Pero esos cambios han sido nimios y hasta ahora puramente nominales. La aireada «revolución administrativa» que iba a comportar el conjunto de medidas incorporadas al Real Decreto-Ley 36/2020, al menos en lo que respecta a las innovaciones organizativas y de recursos humanos, se han quedado hasta ahora en humo de paja.

Lo sorprendente de todas esas medidas organizativas establecidas en el real decreto-ley estatal o en las leyes o en los decretos-leyes autonómicos, es que ignoran por completo a las entidades locales. Bien es cierto que, en lo que respecta a las cuestiones organizativas en sentido estricto, el principio de autonomía local y su concreción al plano de la autoorganización deben respetarse; pero no hubiese estado de menos alguna habilitación de norma con rango de ley para crear, por ejemplo, estructuras directivas de proyecto, que en el caso catalán se pueden subsumir en la actual dicción del artículo 306 del texto refundido de la ley municipal y de régimen local³², pero no así en otras comunidades autónomas en donde las administraciones locales pueden tener problemas para crear esta figura, sobre todo tras la desconcertante STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 de diciembre de 2019³³. Aunque esas estructuras directivas de proyecto o programa no eran ninguna novedad, pues ya estaban recogidas, por ejemplo, en el artículo 36.5.c) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi³⁴. A pesar de su potencial, estas estructuras directivas profesionales de naturaleza temporal no han sido utilizadas en las Administraciones locales vascas.

4. Un caso de Administración dual: el sistema de control interno en la gestión de los fondos europeos y en la gestión de fondos propios

El sistema de gestión de fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tiene —como se ha señalado— un sello singular que lo

diferencia y distancia del *sistema de gestión ordinario* que, como consecuencia del ejercicio de sus propias competencias, debe cumplimentar cada nivel de gobierno y cada Administración Pública que tenga la condición de entidad decisora o ejecutora de tales fondos. Esta tendencia se observa con particular crudeza en la emergencia de lo que se ha denominado anteriormente como una suerte de *Derecho Administrativo especial*³⁵, que se manifiesta en las especialidades procedimentales, económico-financieras, de contratación pública, de subvenciones o de organización y recursos humanos, reflejadas en el ya citado 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.

Pero fruto de esa *especialidad* ha emergido, aún muy incipientemente, una especie de *Administración paralela*, que se irá manifestando con más fuerza conforme la ejecución de fondos europeos vinculados al PRTR cristalice de modo más evidente y se multipliquen los recursos financieros de la Unión que vayan llegando a los diferentes niveles de gobierno.

En cualquier caso, la denominada en su día «revolución administrativa»³⁶, expresión con la que se acuñó políticamente el RDL 36/2020, corre el serio riesgo de convertirse en un ensayo frustrado, pues los mimbres sobre los que se asienta (normativos, institucionales-organizativos y de capital humano) son muy endeble. No es momento, sin embargo, de profundizar en este tema³⁷; si bien, las organizaciones públicas tendrán en los próximos años tensiones internas muy fuertes procedentes de esa concepción formal *dual* de convivencia (no siempre fácil) de dos *Administraciones paralelas*, que en realidad no serán tales, puesto que la emergencia de unas *especialidades jurídicas, organizativas y de recursos humanos* quedarán ahogadas o cortocircuitadas en lo que es el funcionamiento cotidiano de unas estructuras administrativas que difícilmente pueden actuar con dos varas de medir según el objeto de su gestión. Aun así, ese dualismo en la tramitación será complejo de ejecutar, pues la gestión de fondos europeos implica disponer de algunas claves específicas de actuación gestora que no serán fáciles de conllevar junto con las tradicionales u ordinarias. Las mayores exigencias derivadas del Derecho de la Unión Europea en lo que a gestión de proyectos que afecten a recursos financieros de la Unión Europea que, en todo caso, deben ser protegidos por todas las autoridades de los Estados miembros, llaman a la configuración de un robusto sistema de control interno que ponga freno a cualquier afectación a tales recursos, más en clave de irregularidades fraude, corrupción, conflictos de intereses o doble financiación. No cabe duda que para todos los niveles de gobierno,

pero especialmente para la Administración General del Estado, se abren un importante catálogo de desafíos³⁸. Ahí están, por ejemplo, los principios transversales recogidos en la Orden HFP 1030/2021, que son los que caracterizan a la gestión de los fondos vinculados al PRTR, y entre los que se encuentra el reforzamiento de los mecanismos de integridad.

Por eso cobra pleno sentido la vocación normativa de crear espacios organizativos aislados (estructuras o unidades administrativas provisionales) que se dediquen monográficamente a tales funciones; pero en muchas organizaciones se requerirán modelos híbridos no solo estructurales, sino también de puestos de trabajo (en los que se realicen tareas específicas a través de agrupación o asignación temporal de funciones vinculadas con la gestión de fondos europeos o, en su caso, con dedicaciones parciales, incluso, mediante asignación de funciones a tiempo parcial³⁹). En efecto, es muy distinto que una organización gestione en paralelo ámbitos diferenciados que no se solapan funcionalmente, que verse obligada a proyectar sobre sus propias estructuras y personas —como también se ha insistido en estas páginas— *dos modos diferenciados de hacer las cosas*. Y, sin embargo, ello es algo que sucederá con bastante frecuencia, no solo en estructuras administrativas ordinarias, sino también en el desempeño de tareas en un mismo puesto de trabajo. La gestión de fondos europeos se debe hacer en cada organización pública *añadiendo tareas* a sus funciones cotidianas. Especialmente ello será así en aquellas organizaciones públicas que no se doten de estructuras *ad hoc* para su ejecución temporal, pues en estos casos tal ejecución deberá llevarse a cabo por la estructura organizativa ordinaria, lo que comporta sumar al trabajo cotidiano (en ocasiones con una carga de trabajo intensa: piénsese, por ejemplo, en las áreas o servicios de contratación pública o en el área económico-financiera) unas funciones y tareas adicionales en las que, además, cabe no solo aplicar reglas jurídicas específicas, sino que contienen unas exigencias de tramitación (sistema de información, principios transversales, etc.) muy singularizados⁴⁰. Los riesgos de colapso en estos casos se multiplican.

Ese *dualismo funcional* derivado de lo que es la gestión «tradicional» y la propiamente dedicada a fondos europeos, se manifestará con particular impronta, por ejemplo, sobre el área económico-financiera de las estructuras administrativas de los diferentes niveles de gobierno y, particularmente, sobre los órganos de control interno, puesto que los marcos normativos a aplicar serán parcialmente diferenciados, derivados del Derecho de la Unión Europea y particularmente del real decreto-ley 36/2020 y de las Órdenes HFP 1030 y 1031 de 2021, cuando no de la propia normativa interna que apruebe la Comunidad Autónoma correspon-

diente o la entidad local, y asimismo las exigencias de lo que implique la propia actividad de control también diferirá en unos y otros casos.

El TFUE recoge expresamente (en sus artículos 310, 317 y 325) el principio de buena gestión financiera, que es directamente aplicable a todos aquellos casos en que se ejecuten partidas provenientes del Presupuesto de la Unión, también cuando sean las autoridades de los Estados miembros quienes lo hagan en su modalidad de gestión compartida. Ese marco «constitucional europeo» obliga, además, a la adopción por parte de las autoridades de los Estados miembros de las medidas que sean necesarias (en términos de equivalencia a las adoptadas por las propias instituciones europeas) para proteger los intereses financieros de la Unión frente al fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. En esa línea, y tras algunos precedentes ya citados, el Reglamento Financiero de 2018 incorporó que el principio de buena gestión financiera no solo implica llevar a cabo tal actividad de control de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, sino que también se inserta dentro de la noción de buena gestión financiera la prevención y detección de las irregularidades administrativas, del fraude, de la corrupción y de los conflictos de intereses, así como —por añadidura— del artículo 22 del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la doble financiación. A tal efecto, es muy llamativo que en el artículo 36 del Reglamento Financiero de la UE actualmente vigente se incluyan como objetivos del control interno aplicable en todos los niveles de gestión, además de la eficacia, eficiencia y economía, entre otros, «*la prevención, detección, corrección y seguimiento del fraude e irregularidades*». Y, es más, el propio artículo 36.3 del Reglamento Financiero UE de 2018, explicita que *la eficacia del control interno* incluirá, también entre otros elementos, los siguientes:

- La separación de funciones.
- Una estrategia adecuada de gestión y control de riesgos que incluya controles a nivel de perceptores.
- *La prevención* de conflictos de intereses.

Son solo algunos ejemplos que constatan fehacientemente que el *sistema de control interno* en este caso es cualitativamente diferente al existente hasta ahora entre nosotros. Algo que confirma con claridad meridiana el artículo 63 del Reglamento Financiero, que hace extensivo este tipo de control interno cuando se lleve a cabo una *gestión compartida* con los Estados miembros de fondos de la Unión, ya que los órganos responsables de la gestión y control de tales fondos deben, tal como establece el apartado 2 de ese mismo artículo 63, adoptar todas las medidas necesarias, incluidas medidas legales, reglamentarias y administrativas, dirigidas a proteger los

intereses financieros de la Unión, particularmente *previniendo, detectando y corrigiendo las irregularidades y el fraude*, así como cooperando con la Comisión, la OLAF, el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía Europea, en la persecución de tales malas prácticas⁴¹. Para hacer efectivo todo ello se exige que las autoridades de los Estados miembros que lleven a cabo la gestión de fondos de la Unión realicen, asimismo, controles previos y *a posteriori*, incluidos los controles *in situ* de muestras de operaciones representativas o *basadas en el riesgo*, procediendo a recuperar los fondos pagados indebidamente y ejercitando las acciones judiciales necesarias al respecto. En suma, en ese mismo precepto también se exige como medida preventiva una *evaluación del riesgo*, que se concreta incluso como medida específica en ese mismo artículo.

En consecuencia, en aquellos supuestos en los que las autoridades de un Estado miembro de la UE ejecutan fondos europeos deben cumplimentar las exigencias derivadas del Reglamento Financiero de 2018. Y no es una excepción que los fondos europeos derivados del PRTR se vinculen con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, teniendo, por tanto, carácter extraordinario, lo que aparentemente los distancia de los fondos europeos vinculados al Marco Financiero Plurianual. Ciertamente, como ha advertido la doctrina, especialmente Serafín Pazos en un documentado y sugerente artículo, los fondos NGEU tienen una naturaleza extraordinaria frente a los fondos derivados del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, pero son complementarios, además porque los ámbitos de actuación de sendas categorías de fondos se solapan funcionalmente en muchos casos y pueden incluso ser objeto de estrategias comunes por las administraciones que los gestionen⁴². En efecto, por mucho que el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, por el que se establece el MRR, exponga en su artículo 8 que la Comisión ejecutará el Mecanismo en régimen de gestión directa, es obvio que los Estados miembros receptores de las contribuciones financieras en concepto de ayudas no reembolsables están ejecutando fondos procedentes de la Unión Europea y, por consiguiente, se les deben aplicar las exigencias establecidas en el Reglamento Financiero, también las relativas al control interno que deberá ser eficaz y eficiente, tal como prevé el artículo 22 del propio Reglamento del MRR. Asimismo, el considerando 40 del citado Reglamento del MRR lo expone aún con mayor claridad: «*La aplicación del Mecanismo debe efectuarse en consonancia con el principio de buena gestión financiera, incluidas la prevención y la persecución efectivas del fraude, en particular el fraude fiscal, la evasión fiscal, la corrupción y los conflictos de intereses*». Y, como hemos visto, el contenido del principio de buena gestión financiera exige la existencia de un robusto sistema de control interno que incluya todo ese tipo de elementos antes descritos, entre los cuales

están sin duda las medidas de prevención de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, con la finalidad de protección de los intereses financieros de la Unión, como recuerda con claridad el importante artículo 22 del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que asimismo como se hace en otros muchos pasajes de la citada disposición normativa reenvía una y otra vez al Reglamento Financiero para completar e interpretar sus previsiones, más aún en todo lo que implica con las actividades propias de control interno.

Y ello también se percibe en el caso de la gestión de los conflictos de interés, donde la prevención de tales conflictos aparece como ámbito especial de actuación en diferentes momentos regulatorios recogidos en el Reglamento Financiero, así como parte integrante del sistema de control interno. No se olvide, a tal efecto, que en materia de conflictos de intereses el artículo 61 del Reglamento Financiero UE de 2018 contiene una regulación de especial trascendencia, que se aplica con primacía a las previsiones del Derecho estatal cuando se trate de resolver si una determinada situación derivada de la gestión de fondos europeos es merecedora de ser calificada como conflicto de intereses. Esa inclusión de la prevención de los conflictos de intereses en el sistema de control interno se advierte con claridad meridiana en la Comunicación de la Comisión titulada *Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero*⁴³, donde se recoge, por ejemplo, que los Estados miembros y sus autoridades cuando lleven a cabo la gestión de fondos europeos deben crear, entre otras medidas, *sistema de control interno y asegurar su funcionamiento*. Y tales sistemas de control «deben cumplir los requisitos del RF (en particular, los artículos 36 y 63 del RF de 2018)»⁴⁴.

Por tanto, no cabe la menor duda de que las autoridades nacionales que ejecuten fondos europeos, sean estos extraordinarios (procedentes del MRR) u ordinarios (procedentes del Marco Financiero Plurianual 2021-2027), deben cumplir las exigencias establecidas en el Reglamento Financiero de 2018 y, en suma, adaptar sus sistemas de control interno a tal marco normativo, en el que se le da un papel estelar a la *prevención* de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Tampoco cabe la menor duda de que los desafíos en el ámbito del control interno en los diferentes niveles que aparecen recogidos en el PRTR son evidentes en lo que a gestión de fondos respecta. Tanto en el Nivel 1, que lo lleva a cabo la entidad ejecutora, el Nivel 2 que se realiza por «*órgano independiente*» (IGAE) o el Nivel 3 por medio de auditorías, entre las que cabe incluir también las que llevarán a cabo el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo que,

en el plano interno, van a realizar auditorías de los planes de medidas antifraude, lo que presumiblemente podrá comportar que se fiscalicen también las medidas preventivas que cada plan recoge, pero asimismo su efectividad y aplicabilidad real⁴⁵. Obviamente, esas auditorías deben ir principalmente encaminadas a garantizar la plena aplicabilidad del principio de buena gestión financiera en el uso de tales recursos, en los términos establecidos en el Reglamento Financiero antes citado.

Esta competencia implícita no parece derivar tanto (aunque también pueden buscarse conexiones materiales) de las atribuidas por el ordenamiento interno (salvo en el caso de aquellos OCEX, como es el gallego, que sí tenía expresamente conferida esa competencia de prevención de la corrupción, pero solo en el ámbito interno, que dispondría así de un título de atribución adicional para adentrarse en esa esfera de fiscalización), como del pleno cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, que en este campo concreto cabe considerar como interno, al estar conformado en Reglamentos «comunitarios» que tienen aplicación directa y primacía frente a las normas propias del Estado miembro. Sobre todo en la medida en que resulta a todas luces absurdo pretender que el Tribunal de Cuentas europeo pudiera llevar a cabo (por propia imposibilidad material) esas tareas minuciosas de fiscalización de todos y cada uno de los actores institucionales que intervengan en la ejecución de los fondos, por lo que el principio de cooperación con las instituciones europeas en el proceso de fiscalización de los fondos NGEU se impone por la naturaleza de las cosas y por un sentido pragmático que pretende en última instancia la protección de los intereses financieros de la Unión que todas las instituciones del Estado miembro (también las de autoridades de control externo) deben salvaguardar y garantizar. Lo cual no es óbice que, como consecuencia de esas fiscalizaciones, se deba informar siempre y en todo caso al Tribunal de Cuentas europeo, lo que exigirá a los OCEX ser asimismo diligentes y rigurosos en ese tipo de fiscalización. Pero tanto el Tribunal de Cuentas como los OCEX territoriales deberían predicar con el ejemplo, y por tanto tendrían que ser instituciones que internamente reforzaran asimismo sus sistemas de integridad, articulando medidas preventivas tales como los códigos éticos, la formación, la evaluación de riesgos y la gestión de los conflictos de intereses, entre otras.

Bien es cierto que el modelo de construcción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia nada se dijo sobre la competencia de los órganos estatales para esa fiscalización, porque solo se hacía mención a las instituciones europeas de control (artículo 22, entre otros, del Reglamento 2021/241). Ello implica un desa-

fío importante tanto para las entidades ejecutoras de fondos europeos y para sus sistemas de control interno como para los propios órganos de control externo, que deberán llevar a cabo una serie de tareas para las que, salvo excepciones muy puntuales (como es el caso de algunas actividades de *prevención* que ha llevado a cabo, como se ha visto, el *Consello de Contas de Galicia*)⁴⁶, no tienen tradición gestora ni fiscalizadora, lo que exigirá procesos de adaptación organizativa, funcional y también cultural y formativos de notable importancia, y que además se deberán impulsar con un margen temporal muy escaso. Veremos los resultados.

En todo caso, esa configuración dual de las Administraciones Públicas en lo que a sistema de control interno respecta (así como en lo que afecta a la contratación pública, subvenciones, etc.), donde en lo que tiene que ver con el principio de buena gestión financiera se dota a este (por mor del propio Derecho de la UE) de un nivel de exigencia más elevado que adoptado en el Derecho interno, donde su aplicación se limita a incorporar dentro de ese principio las dimensiones de eficacia, eficiencia y economía, pero no la prevención de riesgos ni de los conflictos de intereses, como tampoco las exigencias de medidas antifraude o de integridad, no se podrá sostener por mucho tiempo. Lo razonable sería que la cultura de gestión interna se impregnara de este tipo de exigencias y estas no fueran solo aplicadas a la gestión de fondos europeos, sino también a la gestión de los recursos propios o generales, pero para esto deben cambiar dos premisas esenciales: por un lado, los marcos normativos aplicables; y por otro, la cultura organizativa y de gestión, así como el enfoque de integridad. De momento, ninguno de las dos exigencias se ha cumplido. Pero, bien es cierto, que estamos en el principio. Siempre cabe la esperanza.

5. Reflexiones conclusivas

Tras este largo y detenido recorrido por el análisis del marco normativo que regula las unidades administrativas temporales o unidades de proyecto, así como por las medidas de gestión de recursos humanos directamente relacionadas con aquellas, bien se puede concluir que el avance que implica recoger esta modalidad estructural temporal en las Administraciones Públicas es, sin duda, un primer paso, si bien meramente formal y todavía muy insuficiente. Sigue

pesando duramente la tradición burocrático-administrativa de corte departamental o divisional, que apenas ha dejado crecer en estos últimos años una realidad que, guste más o menos, está empujando con fuerza y pidiendo sitio en el modo y manera de estructurar la Administración Pública en esta tercera década del siglo XXI. El tránsito de un modelo administrativo departamental o divisional a otro en el que se incorporen elementos estructurales de transversalidad o de trabajo por proyectos (sin estructuras permanentes), es un camino complejo por las resistencias normativas y culturales antes expuestas.

En efecto, la propia naturaleza estática de las estructuras y el peso de la tradición hacen muy complejo poner en movimiento las necesarias capacidades internas de cambio. O, en otras palabras: todo responsable sabe que en una organización el cambio es difícil; es, como se ha dicho, uno de los problemas más frustrantes de la gestión actual. En verdad, como también reconoció Laloux (2016), citando a Peter Senge, «la gente no se resiste al cambio; se resiste a que la cambien» (p. 242). La clave de cualquier transformación se halla, por tanto, en buscar un conjunto de incentivos internos y externos que promueva el cambio.

Y, en ese sentido, el trabajo por misiones y la gestión por proyectos podría ser —todo depende cómo se haga— una palanca de transformación, produciendo así que el ecosistema (organizativo público) reaccione de manera creativa, momento a momento. Pues, efectivamente, la organización es un medio muy singular en el que si se activan experiencias innovadoras y se saben trasplantar adecuadamente podría iniciar un camino de autoaprendizaje y mejora continua. No es fácil, pero la ventana de oportunidad ya está abierta.

No cabe duda que este nuevo modelo organizativo que ahora va tomando cuerpo, aún de forma muy lenta, se terminará abriendo camino, yendo más allá de su acotado campo de juego en el que le ha enlatado materialmente el Real Decreto-ley 36/2020 y la normativa autonómica aprobada a imagen y semejanza de aquel. La experiencia de gestión de proyectos financiados con fondos europeos, dado que se extenderá en un primer momento hasta 2026 y después hasta 2030, abrirá probablemente un antes y un después en el modo de estructurar la Administración Pública. Siempre que se sepa aprovechar la oportunidad.

Sin embargo, el marco normativo actualmente vigente está construido de espaldas a esa realidad contingente, y se abrirá así una necesidad de adaptación continua que presionará a las organizaciones públicas, cada vez con más intensidad. No se puede afrontar el proceso de Recuperación, como tampoco la di-

gitalización y la revolución tecnológica o la propia Agenda 2030 y los devastadores del cambio climático, con unas estructuras gubernamentales y administrativas configuradas hace dos siglos, cerradas como compartimento estanco en silos o departamentos con escasa comunicación e interacción entre ellos, y que funcionan como una suerte de reinos de taifas. La próxima legislatura, tanto general como autonómica o (próximo mandato) local, será el de la puesta en acción intensiva de la Agenda 2030 y de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la de apuntalar la tan ansiada recuperación y resiliencia. Tales desafíos inmediatos (pues ya están encima temporalmente) no se pueden asumir sin innovaciones organizativas profundas y sin un cambio radical de las estructuras y del alineamiento entre política y gestión en el sector público.

Las estructuras de misión, proyecto o programa son el futuro de las Administraciones Públicas; pero habrá que articularlas razonablemente con las estructuras convencionales o estables, en el marco de un sistema organizativo que tenga coherencia y se configure de forma holística como un todo. Debe tenderse a la construcción de un *sistema organizativo armónico* que conjugue cabalmente estructuras departamentales con transversalidad, proyectos y adaptación continua. El sector público no puede permitirse realidades paralelas que caminen unas por amplias autopistas y otras por caminos intransitables. En efecto, la idea de sistema organizativo, como la de subsistema de personal y de recursos humanos, deben interactuar permanentemente; pero, además, el sector público cabe analizarlo como «un conjunto organizativo complejo»; es decir, como un macrosistema en el que se integran las Administraciones Públicas⁴⁷ (Mayntz, 1985, p. 94).

Por otro lado, en este estudio también se ha prestado atención a la gestión económico-financiera en el ámbito de los fondos europeos, que ha sido tomada como ejemplo de un modo diferenciado de llevar a cabo la gestión pública frente a la concepción tradicional de las propias competencias de cada Administración, dado que se produce un supuesto atípico de Administración dual, aunque no sea el único caso, aunque sí tal vez el más llamativo (también ese dualismo gestor se manifestará, fruto de ese Derecho Administrativo especial recogido en el RDL 36/2020, en otros ámbitos tales como la contratación pública, las subvenciones, los convenios administrativos, etc.). Pero, en el caso de la gestión económico-financiera, por lo que afecta a la concepción y alcance del sistema de control interno, se advierte cómo —por exigencia del Derecho de la Unión Europea— ese control interno no solo alcanza a las dimensiones tradicionales del principio de buena gestión financiera (eficacia, eficiencia y economía), sino que se proyecta sobre otros

ámbitos tales como la prevención del fraude y de la corrupción, la separación de funciones gestoras, de control y pago, la prevención de los conflictos de intereses, así como la evaluación de riesgos. En síntesis, hay en este caso una exigencia de control más intenso que tiende a la adopción de medidas que prevengan, detecten o corrijan las irregularidades administrativas, el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses o la doble financiación, al objeto de proteger los intereses financieros de la Unión Europea. Este caso es un ejemplo evidente de *dualismo administrativo* o *gestor* que no resulta sostenible en el tiempo, en la medida en que mientras que el Derecho de la UE protege fuertemente los intereses europeos y sus recursos financieros, da la impresión de que los intereses propios (nacionales) se hallan desprotegidos. No ha aquí un problema de estructuras, pero sí una esquizofrenia organizativa y de gestión que debe resolverse convergiendo el sistema organizativo y de gestión interno de nuestras Administraciones Públicas hacia el modelo europeo.

Hay terreno de juego, aunque la organización, como tampoco la gestión, no ha formado parte de las inquietudes políticas más recientes. Sorprende a quien se introduce en el estudio de este ámbito que buena parte de la literatura o de los trabajos académicos tengan tantos años detrás o que las contribuciones más avanzadas se realicen siempre desde el ámbito del sector privado⁴⁸, como si las Administraciones Públicas fueran unas fortalezas a las que la innovación organizativa nunca tendrá acceso. Algo, sin embargo, se mueve, aunque sea lentamente⁴⁹. Y el cambio se barrunta. Pero hay que liderarlo y construirlo. También normarlo. En ese desafío están todas las administraciones públicas españolas. Un extraordinario reto.

Referencias bibliográficas

Laloux, F. (2016). *Reinventar las organizaciones*. Arpa

Mazzucato, M. (2021). *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo*. Taurus.

Mayntz, R. (1982). *Sociología de las organizaciones*. Alianza.

Mintzberg, H. (1991). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.

Velasco, F. (2019). *Reformas de la Administración Pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho Administrativo*. *AFDUAM* n.º 23, 107-143.

Notas

- 1 El presente trabajo se enmarca en el proyecto I+D+i – RTI Tipo B (PID2020-115869RB-100, que lleva por título *El reto de la gestión de los fondos Next Generation EU: Amenazas y debilidades del Marco Institucional español*, cuyos investigadores principales son J. Palomo Martínez y M. Villoria Mendieta.
- 2 Ver, por ejemplo, R. Jiménez Asensio: «Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)», I y II, Estudios y Comentarios *La Administración al Día*, INAP, septiembre 2021: Primera parte (<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512075>) y segunda parte (<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512082>); así como C. Ramió i Matas, «La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes», *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 63, 2021, pp. 81-100. Una referencia a la gestión por proyectos como reto organizativo inmediato derivado de la gestión de fondos europeos se contiene, asimismo, en Grupo de Análisis y Propuestas de Reforma en la Administración Pública: *13 Propuestas para reformar la Administración del Estado*, INAP, Madrid, 2021, pp. 36-39.
- 3 Ver, por todas, su obra *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo* (Taurus, Barcelona, 2021). Allí, en la página 124 hace mención —como se reflejará en otros pasajes de este artículo— a que el cumplimiento de las misiones por parte de los gobiernos no es una tarea precisamente sencilla, ya que entre otras cosas requiere que este «trabaje fuera de sus silos habituales».
- 4 R. Mayntz, *Sociología de las organizaciones*, Alianza, Madrid, 1982, pp. 121 y ss.
- 5 F. Velasco Caballero, «Reformas de la Administración Pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho Administrativo», *AFDUAM* número 23, 2019, p. 127. Sobre la débil innovación en nuestras organizaciones públicas y la necesidad de impulsarla, ver el número especial 3 (2019) de la Revista Vasca de Gestión de Personas y de Organizaciones Públicas (RVOP), coordinado por M. Gorriti, y especialmente —aunque trata más de las cuestiones de recursos humanos— el artículo de F. Longo, «La Administración Pública en la era del cambio exponencial. Hacia una Gobernanza exploratoria», pp. 52-73.
- 6 J. Prats i Catalá, «Derecho y Management en las Administraciones Públicas», *Ekonomiaz/Revista Vasca de Economía*, número 26, 1993, pp. 130-143 (número monográfico dedicado a *la Nueva Gestión Pública: Factor de competitividad*).
- 7 Por todos, el reciente libro de Byung-Chul Han, *Infocracia*, Taurus, Barcelona, 2022.

- 8 H. Mintzberg, *La estructuración de las organizaciones*, Ariel Economía, Barcelona, 1991, p. 258.
- 9 Recogido incidentalmente en el artículo 2 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; pero cuya fuente última de exigencia, aparte de lo establecido en el Reglamento (UE) 2021/241 (y del cumplimiento de hitos y objetivos), se halla en el considerando 1 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (en lo sucesivo Reglamento Financiero), donde se habla de «simplificar la gestión a favor de prestar mayor atención a la obtención de resultados».
- 10 *Ibidem* p. 85.
- 11 Este es el caso, por ejemplo, de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que establece obligaciones normativas básicas de indudable impacto aplicables a las Comunidades Autónomas y entes locales en cuanto entidades ejecutoras del PRTR. La habilitación normativa para dictar tal disposición de carácter general parece hallarse en el artículo 46.6 (en relación con el apartado 2 del mismo precepto) del Real Decreto-ley 36/2020.
- 12 Ese carácter básico de la Orden HFP 1030/2021 comporta igualmente que el Ministerio, a través de los órganos competentes en esta materia, se atribuya asimismo la facultad de dictar *Instrucciones* que van dirigidas a las Comunidades Autónomas y a los entes locales. Ver, por ejemplo: Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/documentos.aspx>).
- 13 M. Mazzucato, *Misión Economía*, cit. p. 124.
- 14 *Reinventar las organizaciones*, cit. p. 242.
- 15 Sobre los fondos vinculados al Marco Financiero Plurianual, ver el interesante y reciente documento de la Dirección General de Fondos Europeos, *Acuerdo Asociación de España 2021-2027* (<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/jpr/fcp2020/P2127/Paginas/Asociacion.aspx>).
- 16 Ver su interesante estudio «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, número 16, 2021, pp. 33-52.
- 17 Ver epígrafe IV del presente estudio.
- 18 Expresión que, como ya se ha expuesto en el epígrafe anterior, utiliza frecuentemente Mariana Mazzucato para describir las limitaciones que el modelo organizativo convencional de las Administraciones Públicas, y que evoca las dificultades de ese diseño para armonizar a través de tales presupuestos organizativos una política de gestión por misiones o por proyectos. Ver su libro: *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo*, Taurus, 2021.
- 19 La expresión *transformismo*, aunque utilizada en otro contexto (reformas aparentes en la Italia de finales del XIX), se toma del estudio de M. Suárez Cortina, «Demócratas sin democracia, republicanos sin república», Suárez Cortina (editor) *La Restauración entre el liberalismo y la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, pp. 323-332.
- 20 *La estructuración de las organizaciones*, Ariel Economía, 1991, pp. 281 y ss.
- 21 Ver, por ejemplo, además de la obra ya citada de M. Mazzucato *Misión Economía*, su libro *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, 2021. En esta última obra se contienen varios trabajos que inciden una y otra vez en la idea expuesta. Ver, por ejemplo, el trabajo firmado conjuntamente con Rainer Kattel, «La Covid-19 y la capacidad del sector público», pp. 111-138.
- 22 Ver: OIRESCON, *Guía Básica Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 21 abril de 2022, donde se recogen todas las reformas que han tenido lugar del RDL 36/2022 y las diferentes disposiciones normativas autonómicas sobre esta materia (fecha de consulta, 30 abril 2022): <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/estudios-guias-protocolos/guia-basica-plan-recuperacion.pdf>
- 23 Este es el caso de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, que no pretendía inicialmente regular la ejecución de fondos europeos (algo que se advierte en el momento de fijar el ámbito de aplicación recogido en el artículo 3 de la citada Ley). Pero, la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020, a partir del 1 de enero de 2021, hizo introducir en el procedimiento de tramitación parlamentaria de la Ley un tanto de forma precipitada y sin grandes innovaciones al respecto, un Título V (que se cita como Capítulo V en la exposición de motivos) que se enuncia del siguiente modo: «Instrumentos de gobernanza y especialidades de gestión de los fondos de recuperación».
- 24 Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.
- 25 OIRESCON, *Guía Básica Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 21 abril de 2022, especialmente pp. 57-70.
- 26 Reglamento (UE) 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 433 1/23, 22 de diciembre de 2020).
- 27 Este diseño departamental de la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos se incorpora ya

en el primer borrador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado el 7 de octubre de 2020, y remitido a la Comisión Europea el 15 del mismo mes. Posteriormente, se incorpora en el Real Decreto-ley 36/2020 y, finalmente, se traslada en los mismos términos al Plan definitivo remitido a Bruselas el 30 de abril de 2021.

28 Mariana Mazzucato, *Misión Economía*, cit., p. 124.

29 Es muy ilustrativo, a tal efecto, el reciente trabajo y análisis de Manuel Hidalgo, *Los Fondos NexGenEU en España: análisis de la ejecución de licitaciones. Un análisis integral de los microdatos de ejecución*, Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeECPol-EY Insights, abril 2022. El caso de las entidades locales es manifiesto, ya que el total de licitaciones realizadas con fondos europeos era a 28 de febrero absolutamente intrascendente (ver p. 8).

30 Sin ánimo de exhaustividad, se han ido aprobando una serie de decretos-leyes por parte de diferentes Comunidades Autónomas en relación con la gestión de los fondos europeos. Ver, por ejemplo: Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; Decreto-ley 6/2021 de 1 de abril, del *Consell* (Comunidad Valenciana), de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19.; Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto-ley 3/2021 de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Extremadura); Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19; Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*Illes Balears*); Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (aunque este último no trata absolutamente nada que tenga relación con los instrumentos de gestión); Decreto-ley 22/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recupe-

ración (NGE-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ver, asimismo, Ley Foral 14/2021, de 30 de junio, de modificación de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, donde se introduce una nueva disposición adicional referida a la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de fondos europeos (comunidad Foral de Navarra). También la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de Galicia, así como la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Castilla-La Mancha, de Medidas urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación. En el ámbito vasco, aunque solo aplicable a un territorio histórico, ver: Decreto Foral 105/2021, de 20 de julio, de la Diputación Foral de Bizkaia, por la que se crea una estructura de gobernanza y se regulan medidas de modernización y agilización administrativa para la ejecución de los fondos europeos provenientes del instrumento europeo de recuperación *Next Generation-EU*.

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

32 Ver artículo 306 del Decreto Legislativo 2/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; redactado de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 5/2020, del Parlamento de Cataluña. Una regulación legal mucho más minuciosa de la Dirección Pública Profesional, aunque limitada a entidades locales que tuvieran más de 40.000 habitantes, es la recogida en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (Capítulo III, del Título IV).

33 Ver: STS 1829/2019, de 17 de diciembre (Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva). Ver, asimismo, el voto particular que suscriben dos Magistrados (Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y María del Pilar Teso Gamella), donde defienden que, en uso de sus potestades normativas y de autoorganización, las entidades locales podían, ante la anomia normativa existente, regular por reglamento orgánico el régimen del personal directivo de la Diputación Provincial de Cáceres.

34 En efecto, en su artículo 36.5 c), la ley vasca prevé, por ejemplo, que se podrán crear estructuras directivas para liderar programas, proyectos de gestión o encomiendas especiales de carácter temporal con la finalidad de desarrollar o impulsar, por razones excepcionales o coyunturales, una determinada política sectorial (aunque nada impediría que también lo fuera transversal). Tales estructuras directivas de proyecto no tienen naturaleza estructural y se amortizarán cuando finalice el proyecto de gestión o la encomienda especial.

35 F. Velasco Caballero, «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, número 16, 2021, pp. 33-52.

36 Así se anunció por el Gobierno el conjunto de medidas que recogía el Real Decreto-ley 36/2020.

- 37 Sobre las medidas administrativas recogidas en el Real Decreto-ley 36/2020: C. Prieto Romero, «Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales», *Anuario del Gobierno Local 2020*, DFGL/IDP, 2021, pp. 499-535.
- 38 Sobre este punto han incidido numerosas contribuciones doctrinales. Ver, por ejemplo: M. A. Salvador Armendáriz, «El reto de las administraciones españolas para gestionar los fondos europeos para la recuperación: análisis de urgencia de las reformas iniciadas»; J. Colás Tenas, «Los gobiernos locales intermedios en la gestión de fondos europeos para la recuperación»; J. M. Gimeno Feliú, «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución»; todos ellos publicados en la Revista *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021.
- 39 Ver, en concreto, artículos 30 y 31 del Real Decreto-ley 36/2020.
- 40 Véase, por ejemplo, la Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Si bien es cierto que esa instrucción solo obliga al sector público estatal, no lo es menos que el Real Decreto-ley 36/2020, en su artículo 57, le otorga un papel relevante a la Junta Consultiva de Contratación Pública para resolver las dudas que se susciten en torno a las normas de aplicación en materia de contratación pública de esa disposición excepcional.
- 41 Ver: artículo 129 del Reglamento Financiero.
- 42 S. Pazos, «El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales», *Anuario de Derecho Municipal 2020*, número 14, Madrid, 2021, pp. 49-87.
- 43 Comunicación de la Comisión (2021/C 121/01), *Diario Oficial de la Unión Europea* de 9/4/2021.
- 44 *Ibidem*, p. 23.
- 45 Esta fiscalización que ha sido difundida por diferentes medios de comunicación, se recoge en un documentado trabajo de Patricia Iglesias Rey, que lleva por título «Reflexiones en clave jurídica sobre el control de los fondos europeos de recuperación. ¿deben los ICEX adoptar un nuevo rol en el control?»; trabajo inédito cedido gentilmente por su autora y que se publicará en la *Revista Auditoría Pública*, que se editará el próximo mes de junio.
- 46 Ver, concretamente, la Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas.
- 47 Idea expresada por Renate Mayntz, en su ya clásica y magnífica obra, *Sociología de la Administración Pública*, Alianza, 1985, p. 94. Imprescindible, aunque con las limitaciones obvias del contexto en el que se escribió (1963) la obra también de Mayntz, *Sociología de la Organización*, Alianza, 1982 (4.ª edición). Una visión muy didáctica del sistema administrativo español, puede hallarse en M. Sánchez Morón, *Las Administraciones Públicas*, Tecnos, 2018. La doctrina administrativista ha prestado especial atención a las cuestiones organizativas, pero desde una mirada institucional o jurídica. Dos buenas aproximaciones a algunos problemas son, por ejemplo, la de Sabino Cassese, *Las bases del Derecho Administrativo*, MAP, 1994 (en particular, el capítulo sexto: La Organización; pp. 127 y ss.), así como Luciano Parejo Alfonso, *Eficacia y Administración. Tres estudios* (especialmente, el capítulo central «Eficacia, principio de la actuación de la Administración», MAP, Madrid, 1995. Una mirada crítica sobre la organización administrativa y sus disfunciones, es la de Alejandro Nieto, *la organización del desgobierno*, Ariel, 1984.
- 48 Por solo citar algunas, se pueden traer a colación algunas obras que son capitales en esta materia: Frederic Laloux, *Reinventar las organizaciones*, Arpa, 2016; Gary Hamel, *Lo que ahora importa*, Deusto, 2012; Pascual Montañés Duato, *Inteligencia Política. El poder creador en las organizaciones*, Prentice Hall/Financial Times, 2011. Y asimismo la siempre sugerente visión de Peter Drucker, por ejemplo en su libro *Los desafíos de un mundo sin fronteras. Drucker esencial*, Edhasa, 2003.
- 49 Ver, al respecto, la reciente reflexión de la profesora Mónica Domínguez: «Conectando el Derecho Administrativo con la Ciencia Política. El carácter interdisciplinar de la investigación histórica», *El Blog Revista de Derecho Público* <http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/metodologia-investigacion/conectando-el-derecho-administrativo-con-la-ciencia-politica-el-caracter-interdisciplinar-de-la-investigacion-juridica/>