

Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)

[01/09/2021](#) - [Estudios y Comentarios](#)

Se publica a continuación la primera parte de este estudio en el que el autor realiza una introducción sobre la organización administrativa, las estructuras divisionales y estructuras de proyecto, para a continuación analizar las ideas-fuerza de la exposición de motivos sobre las medidas organizativas y de recursos humanos contenidas en el RDL 36/2020, el carácter básico de los principios y directrices del marco regulador de dicha norma, así como los instrumentos de gestión pública, con especial referencia a las unidades administrativas de carácter provisional y a las medidas en materia de recursos humanos

Rafael Jiménez Asensio es Consultor de Administraciones Públicas y Catedrático de Universidad (acreditado)

PRIMERA PARTE (1)

“Por estructura se entiende, en general, el ensamblaje de una construcción, una ordenación relativamente duradera de las partes en un todo. La estructura de la organización es, por tanto, el modelo relativamente estable de la organización.”

(Renate Mayntz, Sociología de la organización, Alianza, 1982, p.105)

I.- Introducción: Organización administrativa, estructuras divisionales y estructuras de proyecto

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”(2), cuyas posibilidades de interrelación recíproca se limitan a la capacidad de liderazgo ejecutivo que tenga la presidencia, a la creación de comisiones delegadas o de otras estructuras gubernamentales que aboguen por la cohesión, o, en fin, a la multiplicación de mecanismos horizontales de coordinación o cooperación interdepartamental, que por lo común ofrecen limitados recorridos sobre su eficiencia organizativa y altos costes de transacción.

No es cuestión aquí de insistir en lo obvio. Los modelos institucionales de estructuras de gobierno departamentales son originarios del siglo XIX (e, incluso, hunden sus raíces en el Antiguo Régimen y en las primeras concreciones gubernamentales de los incipientes Estados liberales de finales del siglo XVIII, con precedentes en Inglaterra). Su peso actual sigue siendo transcendental, pues la imagen de un Gobierno, cualquiera el que este fuera, se asienta sobre ministerios o departamentos que configuran áreas de atribuciones funcionales que debe desplegar un ministerio, consejería o área de actuación.

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 con compartimentos estanco. De hecho, los costes de eficacia y eficiencia 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. Las estructuras organizativas departamentales se vertebran a través de un criterio competencial (o de reparto de responsabilidades), reproduciendo a escala menor, en su ámbito interno, las dificultades de transacción que se pueden requerir para impulsar determinadas acciones gubernamentales. Se objetará a lo anterior que, en el campo departamental interno, siempre es más fácil la coordinación y la unidad de acción, al haber siempre una persona que lidera tal estructura (ministro, consejero, concejal delegado, etc.); pero lo mismo ocurre en las estructuras gubernamentales, pues la función principal de la presidencia es coordinar y dirigir con armonía su propio gobierno. Otra cosa es que se haga con mayor o menor acierto, ya que las dificultades son notables. En todo caso, con el modelo departamental encima de la mesa, no es fácil que ello ocurra. Se pierden muchísimas energías y no pocos recursos. La comunicación e interacción no es fácil, pues dependen de muchas variables tanto formales como materiales (roles personales). Todo ello comporta –como bien expuso la voz autorizada de Mayntz- “tiempo y dinero”. A veces, incluso, surge “un completo barullo”, y todo deriva en ineficacia(3).

Lo cierto es que la Administración española presente muchas dificultades para su transformación, porque “el Derecho español no ofrece flexibilidad organizativa”, a lo que se une una cierta incapacidad para la innovación (4). 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. Por ejemplo, no cabe duda, que la política de implantación de la Agenda 2030 y de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, o también la política de recuperación económica y de transformación del país, no son ámbitos en los que las cuarteadas estructuras de departamento ayuden a afrontar con garantías de éxito tales retos. Los ejemplos podrían multiplicarse. En muchos casos, 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 que den respuesta a tales exigencias.

En un contexto como el descrito, en el que aún las organizaciones públicas siguen muy condicionadas por estructuras funcionales o divisionales, la realidad 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 sino que trascienden a esas atribuciones o que, como es el caso, pretenden flexibilizar la estructura organizativa interna de carácter estable (por ejemplo, órganos superiores y directivos) 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, estructuras de “pon y quita”: cumplidos sus objetivos se disuelven, y el personal que en ella presta servicios (con dedicación total o parcial) vuelve a sus tareas ordinarias o al desempeño de otra encomienda estructural periódica. Ni qué decir tiene que el futuro del sector público va por esa vía. Es posible que 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, en una obra ya clásica (5).

Como ha descrito reciente y oportunamente Mariana Mazzucato, algunos de estos desafíos inmediatos y mediatos que tienen las Administraciones Públicas ya no se pueden afrontar con los esquemas organizativos tradicionales, que están absolutamente 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(6). Y algunos tímidos pasos, quizás demasiado tímidos, aunque sean avances, se están dando. Veamos.

En efecto, la gestión pública por misiones, proyectos o programas parece entrar de puntillas 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. Sin embargo, siendo cierta esa afirmación, de inmediato debe ser puesta en entredicho; puesto que la norma que introduce tal novedad organizativa es un decreto- ley que tiene, efectivamente, un objeto muy determinado y también contingente: 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 (tal como se irá poniendo de relieve a través de estas páginas) 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-ley(7); aunque hay otras Comunidades Autónomas que aún no se han despertado. 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)(8).

Esta necesaria novedad organizativa se ha diseñado, sin embargo, con corto vuelo, pues no impone –como debiera ser lo apropiado– un modelo de transversalidad organizativa que rompa las costuras de la vieja Administración Pública departamental o divisional, sino que la ubicación de las llamadas “unidades 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. La gestión presupuestaria departamental de los fondos extraordinarios europeos del Instrumento Europeo de Recuperación (los conocidos como fondos “*Next Generation EU*”)(9), que se diseñó como modelo estratégico en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia(10), 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.

En efecto, por ejemplo Mariana Mazzucato lo ha expresado recientemente 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)”. 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”(11). 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 el diseño organizativo; las dificultades se multiplican en el orden de la cultura organizativa imperante y de las tradiciones o hábitos, aunque también en el plano (hasta ahora totalmente dominante) de las competencias departamentales, que al fin y a la postre son manifestaciones formales del poder.

En cualquier caso, esta primera experiencia de creación de unidades administrativas temporales, con todas las limitaciones que ahora se señalarán, abre posibilidades para aplicar un modelo organizativo distinto del convencionalmente llamado divisional o departamental, en cuanto que, sin perjuicio de que mantenga el rígido corsé de los departamentos, prevé, al menos, que se puedan crear unidades organizativas que no son estructuras estables en el ámbito interno de cada silo departamental, 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 proyecto de inversión dentro de unos componentes y en el marco de una misión más general como son las políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En sí misma, la experiencia del reflejo normativo de esas unidades administrativas temporales (que aquí denominamos como unidades o estructuras de proyecto) es interesante y merece la atención de estas páginas, dado que, su mera aprobación y puesta en marcha, abre la mentalidad político-burocrática hacia nuevos territorios, y también permite que los propios operadores jurídicos y técnicos adecuen y adapten su

marco conceptual y sus análisis a una realidad nueva, que en cierta medida rompe (aunque sea todavía con muchas limitaciones) sus viejos esquemas. Y, particularmente, ello es importante porque también los órganos jurisdiccionales, cuando enjuicien actos o reglamentos organizativos, tendrán un parámetro normativo de referencia (aunque no sea normativa básica, puede constituir un marco legal orientador) para identificar si las soluciones organizativas que se han adoptado y que van más allá de lo convencional o tradicional son, en sí mismas, propuestas normativas idóneas (en cuanto dirigidas a resolver problemas reales) que tienen encaje en nuestro ordenamiento jurídico en cuanto derivadas de las potestades de autoorganización y de las propias potestades normativas de cada nivel de gobierno, aun con las dificultades que se irán advirtiendo.

El hecho evidente de que este nuevo marco normativo ha abierto el apetito regulador autonómico lo es, sin duda, la 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 estatal(12). 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 2026(13)).

Lo sorprendente de todas esas medidas organizativas establecidas en el real decreto-ley estatal 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 local(14), 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 2019(15). 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 Euskadi(16).

Más necesario aún era que se previera por norma con rango de ley una regulación en materia de gestión de recursos humanos en aquellos aspectos que estuvieran reservados por la Ley o regulados por esta, también en aquellos casos en que la normativa reglamentaria estatal tenía carácter básico (lo que hubiese supuesto modificar esa normativa reglamentaria). En estos casos las dificultades aplicativas y, obviamente, normativas de los gobiernos locales son claras. Dicho de otro modo, los decretos-leyes estatal y autonómicos regulan determinadas soluciones organizativas y medidas de gestión de recursos humanos dirigidas a ese objeto específico (gestión reprogramada financiados con fondos europeos), pero circunscriben esa regulación a sus propias Administraciones Públicas, sin que, en principio, puedan ser extensivas tales reglas a los gobiernos locales, aunque sí lo son –tal como se verá– los principios y directrices recogidos en los artículos 3 y 4 del decreto-ley estatal, que tienen la consideración de normas básicas, con lo cual se puede producir la paradoja de que se les aplican a las entidades locales los principios organizativos y de recursos humanos, pero no regla alguna, y en ciertos casos, según se comprobará, el poder de creación o innovador del poder normativo local es limitado para conformar determinadas reglas, si bien los principios y directrices sí que se les aplican por su naturaleza básica.

Sin embargo, esa no extensión de las normas organizativas y de gestión de recursos humanos recogidas en los decretos-leyes a las administraciones locales, no es en sí misma especialmente grave; puesto que lo que esas normas regulan en materia de organización y empleo público son ámbitos materiales que, salvo en algún caso puntual (complementos retributivos específicos) no están sujetos a reserva de ley; aunque la flexibilización de algunas modalidades de provisión de puestos de trabajo podría encontrar algunas dificultades en su traslado al nivel local de gobierno. En cualquier caso, con cierto ingenio y prevaliéndose de las posibilidades que abre el actual marco jurídico, las entidades locales en uso de sus potestades normativas podrían regular tales medidas organizativas y anudar a ellas una batería de soluciones vinculadas también con la gestión de recursos humanos. alguna dificultad adicional podrían ofrecer, en efecto, las modulaciones

ad hoc que en algún punto concreto se establecen en esos decretos leyes; por ejemplo, en materia de asignación de funciones a tiempo parcial (artículo 31 del Real Decreto-ley 36/2020), donde se da un nuevo alcance a la previsión normativa básica del artículo 73.2 TREBEP, al menos con un carácter temporal que se puede extender durante el período de ejecución de los fondos europeos, lo cual es discutible que se pueda hacer vía reglamento. Tal asignación de funciones a tiempo parcial no habría que confundirla con la *atribución temporal de funciones*, configurada como una modalidad de provisión de puestos de trabajo, en los términos que después se analizarán. En este caso, las administraciones locales, en cuanto que tal modalidad de provisión de puestos de trabajo está recogida en el artículo 66 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que se aplica a las entidades locales si no hay normativa autonómica específica que lo contradiga, sí que podrían hacer uso de este peculiar sistema de provisión de puestos. Efectivamente, la *asignación temporal de funciones* tal como está regulada en el artículo 72.3 TREBEP y en el artículo 31 del RDL 36/2020, es una modulación funcional y de carácter provisional del propio puesto de trabajo, que puede ver alteradas sus responsabilidades y tareas (en este caso por aplicación de la gestión de fondos europeos), pero no es una modalidad de provisión de puestos de trabajo(17). Más dificultades conceptuales de encaje presenta la consideración de la atribución temporal de funciones como un modo de provisión de puestos de trabajo, sobre todo si no comportara un cambio efectivo de puesto de trabajo ni de afectación funcional a sus responsabilidades y tareas.

Las limitaciones que puedan tener en estos casos (más en el primero que en el segundo) las entidades locales, no se tienen por qué reproducir en las comunidades autónomas, ya que estas sí que tienen atribuida la potestad legislativa y, en su caso, la capacidad de aprobar normas con rango de ley por medio de decretos-leyes, mecanismos que les permitirían innovar normativamente también en este campo, ya que tienen competencias de desarrollo legislativo en materia de régimen jurídico de la función pública. Y, en su defecto, que lo regularan por reglamento, a imagen y semejanza del modelo estatal (aunque sólo en lo que respecta a la atribución temporal de funciones como forma de provisión de puestos de trabajo, si no la tenían ya establecida).

En efecto, como ya se señalaba más arriba, nada impide que, con las limitaciones expuestas, los gobiernos autonómicos (que no lo hayan regulado por ley o decreto-ley) y los locales ejerzan sus potestades normativas en un ámbito puro del ejercicio de las potestades de autoorganización, que forman parte esencial del principio de autonomía constitucionalmente garantizado. En este ámbito encajaría el propio diseño organizativo (categoría en la que entra también la noción de puesto de trabajo como estructura básica del empleo público) y los instrumentos de planificación estratégica que se puedan activar, en cada caso. Tampoco hay obstáculos para que, respetando la normativa básica y la normativa de función pública que, en su caso, sea aplicable, un gobierno local apruebe reglamentos que afecten a determinadas cuestiones vinculadas con el empleo público, siempre que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1 TREBEP, tales aspectos –cuando ello sea legalmente necesario- se negocien previamente con la parte social.

En fin, aunque la experiencia de “las unidades administrativas temporales” y las medidas de gestión de recursos humanos recogidas en el RDL 36/2020 tengan un objeto limitado (gestión de proyectos financiables con fondos europeos), pensamos que tal regulación puede abrir un antes y un después en el ámbito organizativo de las administraciones públicas, dado que por vez primera se reconoce en una norma con rango de ley estatal (actualmente tramitándose en el Congreso de los Diputados como proyecto de ley) que la Administración Pública no solo desarrolla sus funciones a través de estructuras permanentes o estables, sino que también puede necesitar (cada vez con mayor intensidad) la adopción de instrumentos de flexibilidad organizativa que se plasmen en la constitución de unidades administrativas, proyectos o programas que tengan una exclusiva y determinante vocación temporal, anudadas al cumplimiento de un conjunto de objetivos que da sentido a su creación. Tal como se ha visto, esta modalidad de estructuras por proyectos, en cuanto a la dirección pública respecta, ya adquirió previo reflejo en la ley vasca de instituciones locales. Este modo de proceder, en cierta medida, anuncia, aunque sea aún de forma muy prematura y desdibujada, lo que Mariana Mazzucato calificó, según se ha visto, como la gestión pública por misiones y proyectos.

Por estas razones sumariamente expuestas tiene pleno sentido analizar con cierto detenimiento ese nuevo marco regulador y, cuando ello sea necesario, compararlo con otras regulaciones que se han ido aprobando en diferentes comunidades autónomas. A partir de esas previsiones normativas, algunas de ellas poco precisas o difusas, mientras que otras pueden aportar elementos más positivos, se podrá ensayar la construcción de un modelo organizativo propio tanto en las administraciones autonómicas como en las

locales, que pivote sobre la idea de misiones, proyectos o programas de naturaleza provisional, inicialmente vinculados con la gestión de proyectos financiados por fondos europeos; pero que nada debiera impedir trasladar ese esquema organizativo al resto de actuaciones públicas que tengan naturaleza transversal, sectorial y temporal. Ese sí que sería el auténtico salto cualitativo en el modelo de gestión, que aún está por darse.

II.- Ideas-fuerza de la exposición de motivos sobre las medidas organizativas y de recursos humanos contenidas en el RDL 36/2020.

Aunque en su día se difundiera políticamente el mensaje de que el citado RDL 36/2020 llevó a cabo una suerte de “revolución administrativa”(18), si examinamos el contenido normativo de la citada norma excepcional, se podrá comprobar cómo tal marco regulador distaba bastante de poder ser encajado en esos términos. No obstante, según se ha dicho, algunas ideas importantes recogía. En efecto, al menos parecía que la Administración General del Estado despertaba de su letargo inercial en lo que a su dimensión estructural concierne e incorporaba algunas soluciones organizativas *ad hoc*, que parecían alumbrar, como pronto se dijo, una suerte de Administración Pública a dos velocidades(19); esto es, una parte de la Administración, encargada de gestionar los fondos europeos, que pretendía caminar de forma acelerada mediante fórmulas de flexibilización en instrumentos de gestión y en diferentes herramientas propias del régimen jurídico (régimen económico-financiero; contratación pública; convenios administrativos; subvenciones; etc.); mientras que la otra, la Administración tradicional y ordinaria, seguía anclada en los viejos moldes burocráticos y de procedimiento, así como de régimen jurídico(20).

Lo peor que le puede pasar al sistema administrativo es que, sin apenas percibirlo, se transforme en dual, siquiera sea durante un período de cinco años. Y este es un riesgo efectivo que se corre cuando el modelo organizativo de unidades de proyecto no se inserta coherentemente en un modelo organizativo general. El modelo divisional o funcional y el modelo de unidades de proyecto no son, ni pueden ser nunca, realidades paralelas, sino que deben articularse como líneas de actuación organizativa integrales, dirigidas a dar respuestas puntuales armónicamente en cada caso. No se trata de ver el modelo organizativo de proyecto como una solución de contingencia, sino incorporarlo dentro de un sistema organizativo. Como reconoció en su día Mintzberg, “la estructuración efectiva requiere una consistencia entre los parámetros de diseño (que en nuestro caso podríamos considerar como las estructuras estables) y los factores de contingencia”, que ahora vendrían dados por las necesidades del contexto(21).

Dicho de otro modo, se trata de huir de soluciones organizativas instantáneas configuradas como una suerte de vías privilegiadas, mientras que el resto del tejido estructural de la organización vertebrado a través de las opciones departamentales, divisionales o sectoriales de corte tradicional, envejece, sufre anquilosamiento o se esclerotiza, o simplemente funciona al margen del proceso innovador. No puede haber dos realidades organizativas paralelas: una innovadora y otra expresión de la decadencia(22). No se trata, por consiguiente, de crear islas de innovación en una organización desvencijada, sino se articular coherente y armónicamente esas soluciones organizativas innovadoras en un modelo integrado de organización que se retroalimente en ambas direcciones. En suma, se trata de superar los “silos” departamentales, pero integrando esa organización divisional que está tan instalada entre nosotros en el marco de una concepción de innovación organizativa híbrida o de maridaje que haga efectiva la transversalidad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación necesaria a cada coyuntura específica, creando, por consiguiente, una administración pública dotada del atributo efectivo (y no simplemente retórico) de la resiliencia.

La primera sorpresa que el analista obtiene en el estudio de ese marco normativo estatal, radica en que la exposición de motivos del real decreto-ley prácticamente no dedica atención alguna a lo que se encuadra en el enunciado de la norma como “instrumentos de gestión pública”. En efecto, si bien la exposición de motivos de la citada disposición normativa es muy extensa (más de catorce páginas del BOE), lo cierto es que sobre las cuestiones organizativas el preámbulo de la norma pasa totalmente de puntillas; lo que quiere decir que no ofrece al operador jurídico criterios para interpretar el alcance de sus distintos enunciados normativos. Y ello provoca, ciertamente, algunas dificultades interpretativas, ya que el operador debe enfrentarse directamente, sin justificación de ningún tipo, a los enunciados que aparecen en el articulado (especialmente, en el Capítulo III del Título III del RDL, que se ocupa de los instrumentos de gestión) y extraer de ellos las normas jurídicas aplicables. Tarea sencilla en algunas ocasiones y no tanto en otras.

Bien es cierto que la citada exposición de motivos recoge enfáticamente “el papel protagonista de las

Administraciones Públicas (en plural) para el impulso, el seguimiento y control de los proyectos del Plan”, pues su misión principal, reiteradamente citada a lo largo de la norma, no es otra que intentar la *absorción* de los fondos europeos, y que esos importantes recursos financieros no se pierdan por las cañerías burocráticas de nuestro sector público(23). También, al margen de que se refleje en el propio título de la disposición normativa excepcional, con la aprobación de tal decreto-ley se persigue “la modernización” de esa Administración Pública (cabe entender que exclusivamente la del Estado), y se aboga por favorecer la implantación de “mecanismos innovadores”. Se trata, al fin y a la postre, de que la Administración Pública “cuente con instrumentos del siglo XXI para poder cumplir sus funciones de un modo eficaz, estratégico y basado en el cumplimiento de objetivos para el mejor servicio a los ciudadanos”.

Estas ideas-fuerza, como se acaba de señalar, se recogen en la citada exposición de motivos, pero cuando se trata de proyectarlas sobre la dimensión organizativa y de recursos humanos apenas nada aparece reflejado en el texto normativo. De ahí que se haya dicho, con razón, que tal ámbito regulador es posiblemente una de las mayores debilidades del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ahora no compete analizar(24). En tal preámbulo, se hace una mención puntual, y un tanto descontextualizada, a la necesidad de reforzar la resiliencia “y continuar prestando los servicios a la ciudadanía ante los efectos devastadores de la Gran Recesión o la falta de relevo en sus plantillas”. Obviamente se refiere a la crisis de 2008 y a las políticas de ajuste que la siguieron, al menos hasta 2016. También se indica que “la gestión y ejecución de los proyectos ligados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia suponen un desafío y una oportunidad”; reconociéndose de forma expresa que “determinadas unidades verán multiplicada su carga de trabajo en los próximos años y las administraciones públicas tendrán que afrontar este desafío con recursos limitados”. Bajo esas premisas, que parecen obvias, “se impone una reflexión estratégica sobre la organización, los procesos, la gestión de personal y la digitalización”. Pero eso es prácticamente todo lo que se refleja en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 36/2020. El Plan de Recuperación sí que hace alusiones constantes a esa norma excepcional, ensalzando sus virtudes, pero nada ayuda a interpretar que esas soluciones organizativas temporales serán el camino por el que deberán transitar las Administraciones Públicas del futuro.

En realidad, esa reflexión estratégica se limitará, según se verá, a la aprobación de unos instrumentos contingentes de planificación de estructuras y medios para dar respuesta a esas necesidades inmediatas vinculadas con la absorción de los fondos europeos. Se trata de una visión estratégica a corto o medio plazo (entre tres y seis años) y muy marcada con la finalidad descrita (esto es, con la pura contingencia): la absorción de tales fondos europeos; dado que en el anterior Marco Financiero Plurianual (2014-2019) el grado de ejecución de los fondos europeos convencionales (de cohesión o estructurales) no alcanzó siquiera el 35 por ciento de los recursos disponibles(25). Si se produjera un descalabro de gestión similar en lo que a los fondos NGEU respecta, ello implicaría que de los aproximadamente 70.000 millones de euros comprometidos en el Plan de Recuperación vía contribuciones financieras no reembolsables sólo se alcanzarían a ejecutar en torno a una tercera parte, con lo que el proceso de recuperación y de transformación de España se vería seriamente comprometido. En esa línea se afirma que ese decreto-ley “se han incluido soluciones flexibles en materia de medios y organización para que la gestión del Plan sea abordada de modo eficaz con el objetivo de capacitar a la administración para una ejecución absorción (sic) de fondos exitosa salvaguardando del interés general (sic)”. Obviamente, la redacción de este inciso de la exposición de motivos es ciertamente descuidada; pero refleja de todos modos la obsesión del legislador excepcional por garantizar que esas transferencias financieras absorban finalmente y, por tanto, reviertan en la recuperación económica y en la transformación del país.

Esa ejecución de los fondos europeos no es sólo competencia de la Administración General del Estado, sino también, dependiendo del sistema de reparto territorial del poder existente, de las comunidades autónomas y entes locales, aunque en el proceso de confección del Plan de Recuperación prácticamente se les haya dejado de lado. Ese papel residual en el proceso de formación del Plan, no puede mantenerse, sin embargo, en lo que respecta a su ejecución, dado que, por un lado, muchos de estos proyectos afectan a competencias autonómicas y locales, es imposible (otra cosa es el margen de autonomía de gestión que tengan tales niveles de gobierno en lo que a la ejecución de los proyectos de inversión resulte)(26). A pesar de ese importante papel ejecutor que las administraciones territoriales tienen en lo que al Plan de Recuperación respecta, la normativa sobre instrumentos de gestión pública, en la que se incluyen las medidas organizativas y de recursos humanos, nada prevé sobre su aplicación a otras administraciones públicas que no sea la estatal. Esta no extensión de tales normas a las comunidades autónoma deriva, al parecer, de la aceptación de que en

materia de organización y empleo público tales niveles de gobierno tienen, respectivamente, competencias exclusivas (organización) o de desarrollo legislativo y ejecución (empleo público), y por tanto el legislador excepcional ha querido ser en este caso prudente y respetuoso con el orden constitucional de competencias (27).

Pero tal anomia normativa, como se viene señalando en estas páginas, se nota más en lo que a las entidades locales respecta, ya que, olvidadas por el legislador excepcional estatal y preteridas por los legisladores autonómicos, se enfrentarán a esa realidad inmediata de gestión efectiva de los fondos europeos con su propio y limitado arsenal de recursos, esto es, con las potestades de organización y normativas de que disponen(28). Ciertamente, la ejecución de los fondos europeos del Plan de Recuperación no afectarán por igual a esa realidad de geometría variable como es el mundo local; pero no es menos cierto que las diputaciones provinciales, consejos insulares, cabildos insulares, así como los municipios de gran población y ayuntamientos de cierto peso poblacional se verán claramente afectados. En cualquier caso, como ya se ha recogido más arriba, alguna previsión específica, siquiera fuera de norma habilitadora, les hubiera ayudado mucho a los gobiernos locales para encarar una situación que puede llegar a ser compleja en algunos casos, y evitar así que algunas de sus respuestas organizativas o normativas terminen siendo impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Aparte de la retórica y de las incorrecciones gramaticales y sintácticas en las que incurre la exposición de motivos, son las expuestas las únicas referencias indirectas a la regulación de las cuestiones organizativas y de recursos humanos en esa norma excepcional. Por tanto, en poco o en nada ayudan las escasas y deslavazadas explicaciones que sobre este tema contiene el citado preámbulo.

III.- El carácter básico de los principios y directrices del marco regulador del RDL 36/2020 en materia organizativa y de recursos humanos

Entrando en el análisis de la parte dispositiva, es importante detenerse en dos cuestiones previas. La primera tiene que ver, tal como ya se ha indicado, con que las normas recogidas en el Capítulo III del Título III del Real Decreto-ley 36/2020, no tienen carácter básico. Por tanto, son de exclusiva aplicación a la Administración General del Estado. Aun así, la normativa excepcional (decretos-leyes) aprobada por diferentes comunidades autónomas ha seguido, por lo común, ese modelo diseñado por el Gobierno central, sin apenas transformaciones de calado (salvo, en algunos aspectos puntuales como la dirección pública profesional o en el acotamiento temporal de los programas o proyectos). Todo lo más ha modificado la denominación de las estructuras en algunos casos, con el uso de la expresión “programas” o “proyectos” frente al de “unidades administrativas de carácter provisional” por las que opta la norma estatal (en línea con el concepto legal de unidad administrativa que, como se verá, aparece reflejado en la Ley 40/2015).

Por consiguiente, esas previsiones normativas sobre instrumentos de gestión contenidas en el real decreto-ley no se aplican ni a las comunidades autónomas ni a los gobiernos locales; sin embargo, ello no es impedimento para que, tal como se viene reiterando, en materia organizativa las potestades propias de las administraciones autonómicas en aquellos casos en que no hayan regulado esta materia por norma con rango de ley, o las potestades también normativas y de autoorganización de las administraciones locales, puedan ser utilizadas para crear estructuras de proyecto o de programa, sea para esa finalidad o cualquier otra. En efecto, no se entiende por qué no cabe extender una regulación relativa a misiones, proyectos o programas a ámbitos materiales que vayan más allá de la propia gestión de los proyectos europeos (aunque esto es algo que, hoy por hoy, no se ha planteado ni la Administración del Estado ni las Administraciones autonómicas; aunque ya se ha visto cómo la ley vasca de instituciones locales de Euskadi ya lo recogía en 2016); pues, en verdad, los proyectos transversales no son tanto expresiones organizativas dirigidas a la ejecución (como es el caso de los proyectos financiados con fondos europeos), sino que deberían ir encaminados a la articulación de proyectos transversales.

Dicho de otro modo, el terreno natural de despliegue de una organización por misiones o proyectos, no es propiamente hablando el de la ejecución, aunque también puede caber en ese ámbito organizativo. Las unidades de proyecto tendrán, por lo común, asignadas funciones que no son propias de las estructuras estables, con lato contenido innovador, de propuesta o de reflexión estratégica; sin perjuicio, de que luego se desplieguen en proyectos más singularizados que pueden tener un alto contenido ejecutivo. Este es el enfoque que, por ejemplo, propone Mazzucato en la gestión de determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible articulados primero por misiones y luego por proyectos(29); pero, en verdad, el Real Decreto-ley

36/2020 esta senda ambiciosa no ha sido transitada por el legislador excepcional, que ha ido o caminado por el sendero pobre o reducido en cuanto a sus posibilidades innovadoras respecta.

La segunda cuestión es más relevante para las administraciones territoriales, puesto que los artículos 3 y 4 del decreto-ley estatal sí que tienen la consideración de normas básicas. Es verdad que regulan, respectivamente, principios y directrices de gestión, cuyo valor como reglas jurídicas se difumina; pero también lo es que por su mera formulación, al menos en algunos enunciados, ayudan o abogan para que también las administraciones públicas territoriales (comunidades autónomas y gobiernos locales) puedan (y, en cierta medida, deban) redefinir sus modelos organizativos, aunque el motor de tal renovación sea inicialmente solo el derivado de la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos. Sorprende, así, que en los decretos-leyes o leyes de ámbito autonómico que se han ocupado de esta materia, ese reflejo de los principios y directrices apenas haya tenido eco alguno. Tal vez se deba a que no es función de legislador autonómico replicar las normas básicas del Estado; pero recogerlos no era improcedente para saber en torno a qué pilares se debía estructurar ese modelo organizativo de gestión de fondos europeos, incluso también podían haber complementado o precisado tales principios y directrices adaptándolos a las necesidades propias de su ámbito de actuación. Esto es algo que, por lo común, no se ha hecho.

El artículo 3 del Real Decreto-ley 36/2020, recoge una amplia batería de principios de gestión que deberían servir como pauta –al menos algunos de ellos– para una regulación organizativa de la gestión por proyectos por parte de los gobiernos autonómicos y locales. Son los que se conocen como “principios de buena gestión”, muchos de ellos ya bastante reiterados en las leyes y normas reglamentarias vigentes y en la práctica administrativa; pero que, sin perjuicio de lo anterior, pueden alumbrar soluciones imaginativas que den respuesta efectiva a los problemas planteados en las administraciones territoriales (también obviamente las locales), más aun en la tercera década del siglo XXI. Por tanto, a pesar de que ya sean conocidos y, en algunos casos, transitados (más de modo formal que efectivo), conviene reiterarlos por la importancia que tienen:

- a) *Objetividad, eficacia y responsabilidad en la gestión.*
- b) *Planificación estratégica y gestión por objetivos con el establecimiento de indicadores a tal efecto.*
- c) *Innovación en la gestión y creación de sinergias.*
- d) *Agilidad, celeridad, simplicidad y claridad en los procedimientos, procesos y ejecución de tareas.*
- e) *Racionalización y eficiencia en el uso de recursos y medios.*
- f) *Participación, diálogo y transparencia.*
- g) *Evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de objetivos.*
- h) *Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.*
- i) *Contratación eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas.*
- j) *Prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades.*
- k) *Promoción de la competencia efectiva en los mercados.*
- l) *Igualdad, mérito, capacidad y publicidad en las provisiones de personal de duración determinada prevista*

Por su conexión organizativa y con el ámbito de los recursos humanos, es preciso detenerse en estos momentos en algunos de tales principios, ya que pueden ayudar no sólo a regular los proyectos financiados con fondos europeos, sino además deberían servir para configurar un marco normativo legal o reglamentario propio de las administraciones territoriales en lo que es la gestión por proyectos y sus implicaciones organizativas y de recursos humanos. Sin duda, tiene importancia central el que también las administraciones territoriales estén llamadas a actuar en este caso (gestión de fondos europeos) con instrumentos de planificación estratégica y de gestión por objetivos, con el añadido de que se deben

establecer indicadores al efecto; pues ello es la premisa para la evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de tales objetivos. Difícilmente se podrá trabajar por objetivos sin una planificación estratégica y operativa, ni tampoco sin una evaluación del desempeño, lo que implica un sistema que lo diseñe y un modelo de gestión de esa evaluación. Todo ello descansa sobre niveles de responsabilidad directiva que determinen la estrategia, fijen los objetivos, lleven a cabo el seguimiento y evalúen a los empleados públicos que asuman tales tareas. Si esto no se ha hecho nunca, el aprendizaje organizativo será costoso.

También tiene mucha trascendencia cualquier principio que se refiera a la integridad, más aún en el ámbito de la gestión de fondos europeos que se proyectarán temporalmente en un corto espacio y con inyecciones financieras muy considerables. Así, el artículo 3 se hace eco, en una regulación lapidaria y de mínimos que contrasta con la establecida en el Reglamento (UE) 2021/241, de “la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades”(30). Un aspecto absolutamente descuidado en el decreto-ley estatal y preterido u olvidado por completo en la legislación excepcional que han ido aprobando algunas comunidades autónomas. Tal principio está asimismo relacionado con el control eficaz del gasto público, así como con la responsabilidad de la gestión y la rendición de cuentas(31). Y no cabe olvidar que, dado el déficit de personal que tendrán las administraciones públicas, también las territoriales, para gestionar tales fondos en períodos de ejecución breves o expeditivos, es por lo que ese artículo 3 prevé un principio que, en cierta manera es redundante con lo establecido en la normativa en vigor(32), al establecer que regirán –como ya regían antes- los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la cobertura de las necesidades de recursos humanos por medio de personal de duración determinada (esto es, de personal funcionario interino por programas y de personal laboral temporal; también se recoge en el texto de la norma la referencia al personal estatutario de carácter temporal. En todos esos casos se deberán tener en cuenta las diferentes medidas recogidas en el Real Decreto-ley 14/2021, especialmente las dirigidas al control de la temporalidad en cuanto a plazos respecta. Aun así, hay alguna normativa autonómica que llama a que, si no hubiera bolsas de personal interino, la cobertura de las necesidades de personal para la gestión de los fondos europeos se vehiculará a través del servicio de empleo(33) lo cual es muy discutible que, en estos momentos, se adecue a las exigencias de la normativa básica, aunque allí se matiza diciendo que se deberán respetar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad; pero, al margen de lo anterior, si la cobertura de las necesidades de personal (muchas de ellas especializadas) se vehicula por esa vía, el fracaso de la gestión puede ser monumental, dado que o bien se invierten unos recursos extraordinarios en formación de ese personal temporal o, con los limitados conocimientos que acreditarán en un ámbito de gestión tan complejo como el que nos ocupa, los resultados pueden ser desastrosos.

También tienen algún interés las denominadas directrices de gestión, o al menos algunas de ellas, sobre todo porque su aplicabilidad no habría que reducirla exclusiva o necesariamente a la gestión de los fondos europeos, sino que pueden trascender a lo que este trabajo denominamos como gestión por proyectos. De hecho esta es la expresión que utiliza el propio artículo 4 de ese decreto-ley, si bien referida exclusivamente a “la gestión eficaz de los proyectos vinculados al Plan de Recuperación”. Y, entre tales directrices, hay algunas que tienen un componente retórico marcado; pero otras pueden conectar perfectamente con un diseño organizativo que tome el proyecto como eje de su actuación.

Estas son las directrices recogidas en el citado artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2036:

- a) *Lideranacciones, reformas y equipos.*
- b) *Analizar los objetivos de gestión que les competan y los recursos disponibles para su cumplimiento.*
- c) *Verificar las inadecuaciones de necesidades y disponibilidades en materia de recursos y proponer soluciones para el cumplimiento de la ejecución de los proyectos asignados.*
- d) *Innovar en la búsqueda de soluciones para una gestión sostenible.*
- e) *Buscar sinergias con distintas unidades administrativas de modo vertical y horizontal para aprovechar recursos y generar mayores impactos.*
- f) *Promover la transformación digital.*

g) *Establecer foros técnicos y crear grupos de trabajo con carácter permanente, temporal u ocasional para el intercambio de buenas prácticas, la generación de soluciones comunes cooperativas o el aprendizaje de los pares.*

h) *Evaluar las acciones desarrolladas para identificar las desviaciones y adoptar correcciones.*

i) *Trabajan equipos multidisciplinares o de origen distinto si aumentara la eficacia y eficiencia de la gestión.*

j) *Reconoce los servicios extraordinarios prestados por el personal.*

En efecto, tal como se indicaba más arriba, hay algunas directrices de gestión que pueden alumbrar ideas-fuerza aplicables a una regulación ulterior sobre la gestión organizativa por proyectos en una administración pública. Y cabría utilizarlas como elementos de apoyo a un futuro marco normativo municipal. Por ejemplo, tiene algún interés la llamada a “innovar en la búsqueda de soluciones de gestión sostenible”, en un marco de desarrollo de la Agenda 2030, que deberá combinarse inteligentemente con el proceso de recuperación. Como también recogió la propia Mariana Mazzucato, “gestionar la crisis económica y gestionar la crisis climática no son mutuamente excluyentes”(34); aunque las visiones políticas y burocráticas tienden a concentrarse en modelos departamentales o sectoriales, que hoy en día ya deberían estar superados, más cuando se pretenden gestionar realidades tan complejas como la recuperación, la transformación económica, la digitalización y los desafíos de la Agenda 2030. El programa de la Unión Europea de Recuperación y Resiliencia (NGEU) va en esa dirección, y el real decreto-ley analizado no se explica sin esa finalidad; pero la presencia de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es inexistente en el Real Decreto-ley 36/2020 y a todas luces insuficiente en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Sin embargo, como también se viene insistiendo, hay que censurar la estrechez de miras del Real Decreto-ley 36/2020, puesto que –preñado de un sistema de gobernanza ministerial o departamental- no es capaz de promover realmente una visión sistémica o integral de lo que es un nuevo modelo de organización, quedándose en la introducción de estructuras organizativas temporales, pero sin una perspectiva transversal e integradora que interactúen con las estructuras estables. Se ha ido a un modelo estático de organización que genera compartimentos estanco entre la estructura estable y la estructura de proyecto, con las únicas pasarelas –como se verá de inmediato- de que los recursos humanos de las estructuras estables viaje a las estructuras de proyecto, y luego –cuando el proyecto se ultime- hagan el viaje de retorno.

También puede ser relevante la directriz de que se creen sinergias organizativas verticales y horizontales entre las distintas unidades administrativas, en la medida en que tal modo de actuar parece tender a la transversalidad y a la configuración de un modelo organizativo integral que sume y no solape estructuras divisionales con estructuras de proyecto. Sin duda, la idea de sinergias organizativas debería ir en la dirección que aquí se defiende: un modelo organizativo holístico o integrado en el que convivan armónicamente la dimensión divisional con la de proyectos, con marcada orientación transversal. La organización es una, y no se puede cuartear, menos aún con modelos contradictorios o que no tengan encaje coherente en un sistema definido. En verdad, el modelo del Real Decreto-ley 36/2020, como se señalaba, está totalmente orientado a la dimensión departamental, y no aboga por proyectos que agrupen unidades de diferentes ministerios, ni tiene, por tanto, esa visión transversal que una Administración Pública enfocada a misiones implica. La promoción de la transformación digital, que también se reconoce como directriz, sí que tiene, en cambio, un alto componente de transversalidad, también en las administraciones territoriales, por lo que ese ámbito de actuación podría ser un vivo ejemplo de una organización por proyectos, y de la objetiva necesidad de impulsarlos. Sin embargo, tampoco aquí, dada la vinculación presupuestaria de los proyectos con los departamentos ministeriales, se ha avanzado nada en transversalidad, todo lo más se cuartean las ejecuciones presupuestarias de los distintos componentes del Plan de Recuperación según diferentes departamentos(35).

La evaluación se reitera como principio y directriz, mientras que puede ser oportuna la referencia al trabajo en equipo multidisciplinares, si bien en este caso la idea se vuelve a acotar por el peso departamental que tiene el modelo organizativo regulado en el decreto-ley estatal. Y, en fin, el reconocimiento de servicios extraordinarios prestados por el personal, parece reenviar –como luego se expondrá- a la retribución extraordinaria por la consecución de objetivos (disposición adicional segunda del RDL 36/2020), si bien esta

última no tiene el carácter de norma básica y, por tanto, es solo aplicable a la Administración General del Estado. Las administraciones autonómicas que han aprobado decretos-leyes han incluido tal retribución extraordinaria. Las que no lo hayan hecho deberán jugar con el complemento de productividad con las limitaciones que pueda comportar. Las administraciones locales, al no poder regular esa materia que está reservada a la ley, no pueden aplicar tal retribución extraordinaria por la consecución de objetivos, a menos que la legislación excepcional autonómica así lo previera. No obstante, sí que pueden hacer uso del complemento de productividad (que admite como justificación de su aplicación las actividades extraordinarias) como vía para reconocer tales servicios prestados, al menos en su dimensión retributiva.

En todo caso, el mero reconocimiento de que los principios y directrices de gestión tienen naturaleza de básicos, está emplazando directamente a que las administraciones territoriales, autonómicas y locales, lleven a cabo procesos de adaptación de sus estructuras organizativas al menos en lo que a la gestión de proyectos financiados con fondos europeos respecta, lo cual llama también a que tales niveles de gobierno hagan uso de sus potestades normativas para adaptar sus estructuras organizativas a una realidad nueva, pudiendo incluso ir más allá en cuanto soluciones innovadoras de naturaleza organizativa supone (por ejemplo, apostando por un modelo integral, transversal y de ámbito objetivo más ambicioso, que el diseñado por la Administración General del Estado).

IV.- Instrumentos de gestión pública: especial referencia a las unidades administrativas de carácter provisional y a las medidas en materia de recursos humanos

El capítulo III del título III del Real Decreto-ley 36/2020, regula lo que se denominan como “Instrumentos de gestión”. Como ya se ha expuesto, tal regulación no tiene carácter básico; pero, su influencia indirecta sobre las regulaciones autonómicas y lo que puedan prever al respecto los gobiernos locales, es o será indudable.

Estos instrumentos de gestión pública, que van dirigidos a facilitar la absorción de los fondos europeos, se regulan en tres secciones de ese capítulo III, que se refieren, a su vez, a cuatro ámbitos distintos, si bien con estrechas relaciones entre sí. A saber:

- Planificación estratégica
- Organización
- Gestión de recursos humanos
- Digitalización y medios materiales

De esos cuatro ámbitos de gestión pública nos interesan al objeto de este trabajo principalmente las decisiones normativas en materia de organización y de gestión de recursos humanos. No obstante, por razones de conexión y superposición entre todos esos ámbitos, se hará también alguna referencia preliminar a la planificación estratégica, y no se tratará la digitalización y medios materiales al tener estas cuestiones escaso reflejo normativo y poca o nula incidencia sobre el objeto que nos ocupa.

Planificación estratégica

La gestión de los fondos europeos extraordinarios (los vinculados al programa *Next Generation UE*) tienen un período de ejecución de seis años (2021-2026), al menos los vinculados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia regulado por el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo; mientras que la ejecución derivada de los fondos europeos convencionales o de cohesión, resultado

del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, tiene como horizonte máximo de ejecución el año 2030. Esta cuestión no es menor porque en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 36/2020, recogido en su artículo 2, se prevé expresamente que las disposiciones normativas recogidas en el Capítulo III del Título III (Instrumentos de gestión) “se aplicarán a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca”.

Por tanto, no sólo se incluyen en ese ámbito de aplicación de las medidas de organización y gestión de recursos humanos los fondos *NGEU*, sino que a estos últimos se añaden también una serie de fondos estructurales y de cohesión, que son los citados expresamente en ese artículo 2 del Real Decreto-ley 36/2020. Sin embargo, esta previsión normativa contrasta con que en toda la regulación de los artículos recogidos en el citado Capítulo III del Título III sólo se haga referencia a la ejecución de proyectos financiables con cargo a los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo cual es una lectura ciertamente reduccionista, que sin embargo no han seguido algunas otras normas con rango de ley autonómico, como las de Andalucía, Extremadura y Galicia, por ejemplo, que hacen referencia expresa a que las previsiones normativas se aplican a todos los fondos europeos que recogió el artículo 2 del decreto-ley o a los fondos estructurales y el resto de fondos europeos(36). En otras comunidades autónomas, sin embargo, el modelo estatal se ha seguido a pies juntillas al limitar tales normas organizativas y de gestión de recursos humanos sólo a los fondos *NGEU*(37).

Por consiguiente, como bien ha venido señalando Serafín Pazos, la gestión de los fondos europeos se debería analizar también desde una óptica integral y no cuarteada, algo que el artículo 2 del RDL 36/2020 daba a entender, y por tanto los instrumentos de gestión y las propias especialidades de régimen jurídico, salvo excepciones, también se debieran aplicar a ambos campos. En verdad, se tratan de programas de gestión de fondos de naturaleza temporal y que además pueden ser complementarios en sus objetivos, dado que el propio Reglamento del Mecanismo prevé que “los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste” (38). Se admite, por tanto, la complementariedad no la duplicidad o superposición. Los planos temporales son diferenciados, más apremiante en el primer caso (fondos *NGEU*) y más dilatado en el segundo (algunos de los fondos del Marco Financiero Plurianual 2021-2027); pero que para garantizar su correcto cumplimiento el decreto-ley (aunque de forma confusa, tal como se ha dicho, en lo que respecta a su ámbito de aplicación) ha arbitrado una serie de medidas, la primera es la relativa a la aprobación de un instrumento de planificación estratégica para la gestión de tales fondos durante los períodos temporales indicados.

La cuestión del ámbito de aplicación no es menor, pues produce la percepción de que hay un modelo dual de gestión de proyectos financiados con fondos europeos, una mirada errónea del problema que ha sido oportunamente criticada por Serafín Pazos, en algunos trabajos dedicados a este objeto. Sin perjuicio de que unos fondos sean extraordinarios (*NGEU*) y otros ordinarios (Marco Financiero Plurianual 2021-2027), y de que existan diferencias en cuanto a su régimen aplicativo, un enfoque correcto del problema exige comprender la gestión de tales fondos europeos también de una forma integrada y coherente, articulando medidas organizativas, de gestión de recursos humanos y de régimen jurídico, de las cuales se puedan prevaler todos esos fondos citados. La norma excepcional estatal no precisa correctamente este plano del problema, y conduce a la confusión en un ámbito tan relevante como es la aplicación de las normas. Así, da a entender –a nuestro juicio de forma errónea– que los instrumentos de planificación estratégica sólo operarían en el caso de los proyectos financiados con fondos europeos que se engargen con el Plan de Recuperación.

En efecto, el artículo 23 del Real Decreto-ley 36/2020, establece la obligación de que los departamentos ministeriales encargados de la gestión de proyectos del Plan de Recuperación elaboren en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esa disposición normativa, un instrumento de planificación estratégica. Aunque se haga referencia, tal como se ha dicho, sólo al Plan de Recuperación (y, por consiguiente, a algunos de los fondos derivados del Instrumento Europeo de Recuperación o *NGEU*), tal como prevé el artículo 2 del citado decreto-ley, este Capítulo III del título III cabría entender que también se aplica a la gestión de los demás fondos europeos que allí se recogen. En todo caso, tras varios meses desde la entrada en vigor del reiterado decreto-ley no se advierte que se hayan aprobado (al menos, que se hayan publicado) tales instrumentos de planificación estratégica por los distintos ministerios afectados.

Partiendo del modelo organizativo de gestión departamental de los fondos europeos, la competencia para elaborar tal instrumento de planificación estratégica se sitúa en la Subsecretaría de cada ministerio. Tal órgano superior del Ministerio es, efectivamente, el encargado de todo el *back office* departamental, y parece razonable que sea a esta instancia directiva horizontal a la que se le encarguen esas tareas. Al efecto de unificar los distintos instrumentos de planificación estratégica, se prevé que por parte del Comité Técnico para el Plan de Recuperación (artículo 15 del decreto-ley) se apruebe una plantilla de tales instrumentos. Por su parte, el mismo artículo 23, en su apartado

4 se refiere a que ese mismo Comité elaborará como apoyo a los diferentes departamentos una guía metodológica que ha de servir para facilitar la confección de los citados instrumentos de planificación estratégica. Tampoco hay constancia de que cuando esto se escribe (agosto 2021) se haya aprobado (o, al menos, publicado) tal plantilla ni tampoco que se haya hecho pública la guía metodológica a la que se ha hecho referencia; con lo cual, sin esas herramientas de apoyo, no es sencillamente fácil que se puedan elaborar los instrumentos de planificación estratégica, al menos de forma homogénea (aunque a estas alturas se presume que ya estarán redactados o en trámite de hacerlo); una cuestión que algunos decretos-leyes de las comunidades orillan al atribuir que la aprobación de los programas o proyectos (que cumplen parcialmente esas funciones de planificación estratégica) reside exclusivamente en los departamentos(39), lo cual puede conducir a una diáspora de modos de gestión de los fondos europeos en tales Administraciones Públicas si se interpreta literalmente; algo que sólo puede corregirse con una actuación coordinada de los órganos de Gobernanza que, en cada caso, se establezcan.

El instrumento de planificación debe circunscribirse a la gestión de las actuaciones, tareas y proyectos vinculados al ámbito objetivo del decreto-ley; por tanto, debería incluir (aunque de la literalidad de los enunciados normativos de este Capítulo III del Título III del decreto-ley no se deriva tal lectura) no solo la gestión los fondos extraordinarios del Plan de Recuperación, sino también los fondos “ordinarios” (fondos tradicionales y de cohesión) que se recogen expresamente en el artículo 2.2 del RDL 36/2020. En algún caso, como ya se ha visto, así se establece(40).

Más importancia tiene el contenido material de esos instrumentos de planificación, que, según lo establecido en el artículo 23.2 del decreto-ley, debe recoger, como mínimo, los siguientes puntos:

- a) *Al respecto de las actuaciones y proyectos asignados o gestionados por el departamento, una estimación de las inversiones y gastos vinculados a la absorción de fondos europeos que les corresponda gestionar al departamento y los organismos públicos adscritos a éste.*
- b) *Una descripción de los objetivos y actuaciones encomendadas al departamento de modo que expliquen las tareas y cargas de trabajo y/o el aumento de las mismas.*
- c) *Una propuesta de reorganización de los recursos del departamento y sus organismos públicos, de modo detallado y, en su caso, el incremento correlativo de las necesidades materiales, organizativas y de personal relacionadas de manera directa con la gestión lo previsto en la letra b) anterior. De ser preciso, se acompañará solicitud de unidades administrativas de carácter provisional, según los artículos 32 y 33 de este real decreto-ley.*
- d) *Una propuesta de formación para el personal adscrito a unidades que tengan encargada la gestión de proyectos o tareas ligadas a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

En primer lugar, en tales instrumentos de planificación se deben reflejar las actuaciones o proyectos asignados o gestionados por el departamento, con una estimación de las inversiones y gastos anuales vinculados a la absorción de los fondos europeos. Obviamente, esas estimaciones de inversiones y gastos, por lo que concierne a fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (que aunque establece también un Comité Técnico que prestará asesoramiento. Por su parte, el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña, en su artículo 29.2 reproduce, al igual que hiciera el modelo matriz estatal, una visión departamental y no transversal de la gestión de los fondos europeos, pero la aprobación de los programas será atribución del departamento o entidad competente, previo informe preceptivo y vinculante de los departamentos competentes en materia de función pública y de presupuestos. Por su parte, el artículo 20.2 del Decreto-ley de las *Illes Balears* sigue el formato catalán. Así, los proyectos temporales representan la parte más importante de los fondos NGEU), no se han conocido en detalle hasta la confección definitiva del Plan de Recuperación que fue remitida a la Comisión Europea el 30 de abril de 2021 y, más concretamente, hasta que se hicieron públicos los distintos Componentes de las diez políticas palanca en las que se estructura el Plan (el 5 de mayo de 2021), donde ya se concretan qué Componentes, y qué reformas y proyectos de inversión se desplegarán en cada uno de ellos, así como qué gastos se computan a aquellos y cuáles serán ejecutados por parte de cada Ministerio y, en su caso, por las administraciones territoriales. Esta cuestión tal vez haya ralentizado (aspecto que desconocemos) la puesta en marcha de todo ese arsenal de instrumentos de planificación de los distintos departamentos, así como la aprobación previa de la citada plantilla por parte del Comité Técnico para el Plan de Recuperación.

Esa identificación de los proyectos que se deben gestionar por cada departamento, así como el impacto financiero que tendrán, son la premisa sobre la cual se deben determinar “los objetivos y actuaciones”, así como para concretar qué tareas se deberán desarrollar y qué cargas de trabajo adicionales supondrán para la estructura (por tanto, qué necesidades de personal se requerirán en cada caso), con la finalidad de poder determinar hasta qué punto con la organización y los recursos actuales se puede acometer ese incremento de actividad o, en su defecto, qué refuerzos de todo tipo (organizativos, tecnológicos, materiales, humanos, etc.) se necesitarán para ello(41).

Es aquí donde encuentra pleno sentido el que la Subsecretaría del departamento correspondiente plantee una propuesta de reorganización de los recursos propios del departamento y de sus organismos públicos (42). En efecto, en esa propuesta de reorganización es la que se deben precisar las necesidades materiales, organizativas y de personal requeridas para afrontar esa carga adicional de gestión, que previamente deberá cuantificarse. En cierta medida, estos instrumentos estratégicos de planificación pueden jugar un rol similar al de los planes de ordenación de recursos humanos, al menos en lo que a gestión de personas respecta aplicada a tales proyectos(43). Y también en esa propuesta de reorganización es en la que se deberá recoger la solicitud, en su caso, de la creación de las unidades administrativas de carácter provisional que se pretendan crear en cada departamento, indicando también las cuestiones relativas a la creación y modificación de puestos de trabajo (artículo 32), entre otras cuestiones. Sobre este punto cabrá detenerse más adelante, pues las unidades temporales se asientan sobre el viejo edificio de los puestos de trabajo, si bien de naturaleza provisional, no habiendo dado el paso oportuno a otra realidad como hubiesen podido ser lo empleos o cometidos especiales, más propios de una misión, proyecto o programa.

Por último, una vez detectadas las necesidades de recursos humanos destinadas para la gestión de los proyectos financiables con fondos europeos, el instrumento de planificación deberá asimismo recoger una propuesta de formación para el personal adscrito a unidades que tengan encargada la gestión de los distintos proyectos. Esta es una cuestión que se desarrolla en el artículo 26 del decreto-ley en lo que respecta a las instituciones encargadas de tales programas formativos, los contenidos genéricos de tal formación (licitación pública, procedimientos de ayudas y subvenciones, gestión financiera y presupuestaria, convenios, colaboración público-privada, etc.) y, asimismo, allí también se prevén algunas cuestiones metodológicas relativas al enfoque de tales programas, que estarán orientados a la formación en competencias y orientada al cumplimiento de objetivos y a la resolución de problemas. No cabe duda que la formación del personal que vaya a gestionar proyectos financiados con fondos europeos es una prioridad, puesto que, por mucho talento que se intente extraer de la propia organización, un volumen de recursos europeos tan importante dedicado a tales menesteres no se han gestionado nunca en las Administraciones Públicas españolas en los últimos 35 años (desde el ingreso en la CEE). Las administraciones territoriales deberán hacer asimismo una fuerte inversión en este terreno, aunque la normativa dictada hasta la fecha es un tanto desigual, sin perjuicio de que en algunos casos se destaque la necesidad objetiva de esos programas de formación, en otros se desarrolle algo esa idea y en algunos otros ni siquiera se cite(44).

La competencia para aprobar esa propuesta organizativa es, en lo que concierne a la Administración General del Estado, de la Comisión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Consejo de Ministros ampliado), tal como aparece regulado en el artículo 14.3 del real decreto-ley. A partir de esa aprobación de las propuesta organizativas, que tampoco nos consta que se haya producido hasta la fecha (o, al menos, no se han publicado), serán las Subsecretarías de cada departamento afectado las que impulsen con la máxima celeridad las medidas que sean necesarias en materia de estructuras, recursos, personal y gestión presupuestaria.

Asimismo, en el artículo 23 del real decreto-ley se regulan unas denominadas instrucciones de gestión que deberán ser establecidas por el Comité del Plan de Recuperación, a modo de orientaciones y recomendaciones comunes, para permitir la puesta en marcha de tales instrumentos de planificación estratégica. Entre las instrucciones que se pueden plantear por el citado Comité están la inclusión de buenas prácticas (obviamente, cuando estas hayan tenido lugar; por lo que difícilmente se puede plantear tal hipótesis al inicio del proceso), la adopción de medidas para la digitalización, la convocatoria de foros técnicos, la puesta en marcha de medidas de formación y, quizás la más importante para el seguimiento y rendición de cuentas sobre la gestión de las diferentes unidades y proyectos, el establecimiento de objetivos o indicadores para la evaluación del desempeño del personal que preste servicios extraordinarios (una previsión directamente relacionada con la disposición adicional segunda del decreto-ley antes citada).

En fin, todas estas previsiones sobre el instrumento de planificación estratégica están directamente imbricadas no solo con la naturaleza temporal o provisional de las unidades administrativas que se creen, sino particularmente con el objeto o finalidad última del real decreto-ley, que no es otro que la gestión (absorción) de fondos europeos. Una vez definido en cuanto a su alcance el objeto del proyecto, el instrumento de planificación tiene como función esencial identificar las cargas administrativas y los impactos presupuestarios (así como otros muchos elementos, algunos ya citados, necesarios para la operativa del departamento correspondiente: recursos materiales, digitales, etc.). Y esta idea puede ser útil también como precedente normativo a la hora de configurar una propuesta regulatoria para la gestión de proyectos en las administraciones territoriales que aún no lo hayan hecho, al menos en lo que concierne a proyectos complejos; pues los proyectos de menor intensidad podrían resolverse por medio de protocolos o instrucciones de actuación (por ejemplo, proyectos que sean de área o que reúnan poca complejidad en la incorporación de medios materiales, personales o presupuestarios). Pero, los proyectos de mayor empaque; por ejemplo, aquellos de naturaleza transversal o de dimensiones presupuestarias y con carga de gestión notable, deberían venir acompañados siempre y en todo caso de un instrumento de planificación estratégica que ayude a identificar esas necesidades y ofrecer soluciones a tales requerimientos. Por eso, ha sido necesario este análisis hasta cierto punto detallado de la normativa en vigor en esta materia; ya que nos puede servir de modelo o referencia en su aplicación al resto de niveles territoriales de gobierno. Aunque la técnica de planificación no es en absoluto nueva, al menos su introducción en este diseño de modelo organizativo de unidades temporales puede incorporar una dosis importante de racionalidad directiva y gestora, pudiéndose trasladar así a otros contextos de la Administración más convencional. De hecho, como se reconoció en su día por la propia OCDE, “es importante reflexionar sobre la estructura de las instituciones concretas, y es necesario un proceso gradual para introducir las nuevas figuras organizativas”(45).

Y ello por una razón muy sencilla. En la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas el modelo departamental sigue siendo hoy día determinante, pero en las administraciones locales se difumina más esa división funcional existente en las estructuras, aunque en algunos casos también se replica. Los modelos departamentales en lo que es su diseño puntual son muy contingentes y dependen de cuáles hayan sido los condicionamientos en cada caso para la formación de las estructuras gubernamentales (reparto de poder, fragmentación departamental, gobiernos de coalición, etc.). Así como en las administraciones estatal y autonómica el modelo de gestión departamental será determinante, con algunos ajustes de gobernanza, en las administraciones locales donde el volumen de gestión de recursos será menor, es posible que los modelos organizativos transversales puedan tener más recorrido, también para la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos. En estos casos, puede ser operativo constituir unidades de proyectos integrales que presten servicios a toda la organización. No cabe descartar esta solución organizativa que mejoraría el diseño general, y podría servir de modelo también para explorar soluciones organizativas de proyecto o temporales en otras muchas facetas (porejemplo, Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible; o en el terreno de la digitalización en las organizaciones públicas).

NOTAS:

(1). Las reflexiones recogidas en este estudio tienen su origen en una antigua preocupación profesional y académica por el escaso eco que las cuestiones organizativas tienen en el devenir político y gestor de nuestras Administraciones Públicas, lo que explica, en parte, sus debilidades de funcionamiento. También se han retroalimentado de diferentes cursos de formación impartidos en el sector público sobre gestión de fondos europeos y, asimismo, de algunos proyectos de consultoría, algunos ejecutados (por ejemplo, con la Dirección General de Función Pública de la Región de Murcia y con el Cabildo Insular de Gran Canaria) y otro todavía en fase de ejecución. En este último caso, debo citar el proyecto en marcha de reorganización municipal del Ayuntamiento de Mataró (impulsado por el Gerente Municipal, Toni Merino, y el equipo directivo y profesional de esa organización) en el que, junto a otros profesionales, se me está brindado actualmente la oportunidad de participar en tareas de asistencia técnica. Las unidades de proyecto son, en ese modelo organizativo municipal, pieza sustantiva de una estructura organizativa innovadora.

(2). Expresión que 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.

(3). Ver: Renate Mayntz, Sociología de las organizaciones, Alianza, 1982, pp. 121 y ss.

(4). Francisco 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, coordinado por M. Gorriti, y especialmente –aunque trata más de las cuestiones de recursos humanos- el artículo de Francisco Longo, “La Administración Pública en la era del cambio exponencial. Hacia una Gobernanza exploratoria”, pp. 52-73.

(5). La estructuración de las organizaciones, Ariel Economía, 1991, pp. 281 y ss.

(6). Ver, por ejemplo, además de la obra ya citada Misión Economía, su también reciente 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.

(7). 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”.

(8). 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.

(9). 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).

(10). 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 mismo términos al Plan definitivo remitido a Bruselas el 30 de abril de 2021.

(11). Mariana Mazzucato, Misión Economía, cit., p. 124.

(12). 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, 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 financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación (aunque este último no trata absolutamente nada que tenga relación con los instrumentos de gestión).

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

(14). 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).

(15). 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.

(16). 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

(17). Ello se advierte con claridad en la dicción del propio artículo 31.2 del RDL 36/2020 que, como después se verá, expone con claridad que la asignación de funciones a tiempo parcial se realizará sin perjuicio de las formas de provisión de puestos de trabajo recogidas en el Real Decreto 364/1995.

(18). Ver, al respecto: Concepción Campos Acuña, “Primera Valoración de la Re-evolución administrativa Fondos Next-Generation”: <https://concepcioncampos.org/2387-2/>

(19). Ver: Javier García Fernández, “Siete medidas que permitirían impulsar la reforma de la administración: casos prácticos”; Sistema Digital, febrero, 2021: <https://fundacionsistema.com/siete-medidas-que-permitirian-impulsar-la-reforma-de-la-administracion-casos-practicos/>

(20). Una sugerente reflexión sobre las dificultades que ofrece la cultura jurídica imperante para la transformación de las Administraciones Públicas, puede hallarse en el trabajo del profesor Francisco Velasco Caballero, “Reformas de la Administración Pública”, cit., pp. 109-145.

(21). H. Mintzberg, La estructuración de las organizaciones, cit., p. 258.

(22). Sobre este último concepto, resulta imprescindible la obra de Ross Douthat, la sociedad decadente. Cómo nos hemos convertido en víctimas de nuestro propio éxito, Ariel, 2021.

(23). La idea de la necesaria absorción de los fondos europeos y de las dificultades que en los últimos años tenían las Administraciones Públicas para cumplir esos objetivos, fue temprana y oportunamente resaltada por Manuel Hidalgo Pérez, “Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos, Policy Brief 3, octubre 2020, ESADE/EsadeEcPol.

(24). Así se expuso, por ejemplo, en el siguiente documento: Toni Roldán, et alii, “Reformas, Gobernanza y Capital humano: las grandes debilidades del Plan de Recuperación”, Policy Brief 9. Abril, 2021, ESADE/EsadeEcPol. En cualquier caso, el Componente 11 del Plan de Recuperación, que tiene como eje central la Modernización Administrativa dispone de una panoplia de reformas en las que no se va más allá de lo establecido en el propio RDL 36/2020, dado que los temas organizativos están plenamente ausentes de

lo que podríamos calificar como reformas estructurales.

(25). Sobre este punto, y la necesidad de disponer de un “virtuosismo en la gestión” para garantizar la absorción de tan ingentes cantidades de recursos en un tiempo tan breve, se refiere el trabajo de Manuel Hidalgo Pérez, antes citado.

(26). Aunque ciertamente el Plan de Recuperación ha sido configurado como un “plan de país”, y esa es la voluntad que tenía el programa NGEU, lo que ha conducido a una fuerte centralización en el proceso de elaboración (si bien el Reglamento 2021/241, preveía que en la confección del Plan hallaran eco las sensibilidades regionales y locales; lo cierto es que apenas se transitó por esa vía), otra cosa distinta es la ejecución del Plan, donde ya no se pueden orillar las reglas constitucionales y la interpretación que de ellas ha hecho el propio Tribunal Constitucional en una larga y casuística jurisprudencia que arranca con la STC 13/1992. Sobre el Plan de Recuperación y el papel de los gobiernos locales en este proceso, es muy relevante el artículo de Serafín Pazos Vidal, “El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales”, Anuario de Derecho Municipal 2020, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2021, pp. 49 y ss.

(27). Así lo resalta, por ejemplo, el preámbulo del 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: “El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, modifica varias leyes estatales con el objetivo de facilitar la tramitación por la Administración general del Estado de los procedimientos administrativos de su competencia, sin condicionar, sin embargo, la forma en la que las comunidades autónomas, de acuerdo con sus competencias de autoorganización y para establecer especialidades procedimentales, decidan configurar sus respectivos procedimientos de tramitación normativa con la misma finalidad de agilizar la ejecución de los fondos europeos ()”

(28). Un primer y detallado estudio sobre los impactos del Real Decreto-ley 36/2020 sobre las entidades locales, y más concretamente, del Plan de Recuperación, puede hallarse en: Cayetano Prieto Romero, “Las medidas urgentes 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, Institut de Dret Públic/Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 499-535.

(29). Estas ideas las recoge inicialmente en su libro El valor de las cosas, Taurus, 2019 (aunque con precedentes en su trabajo anterior El Estado emprendedor, RBA, Barcelona, 2014), pero en su aplicación a la Agenda 2030 concreta esa relación entre misiones y proyectos en su más reciente obra Misión Economía, cit. pp. 111 y ss.

(30). Al margen de las constantes referencias que los considerandos del Reglamento (UE) 2021/241 llevan a cabo sobre la prevención, detección y corrección de irregularidades tales como el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el articulado de la citada norma las llamadas a perseguir esas conductas que lesionan los intereses financieros de la Unión Europea son constantes (ver, por ejemplo, los artículos 18, 19 y 22), lo que contrasta con la delgadez regulatoria del Real Decreto-Ley 36/2020, sobre esta materia. El plan de Recuperación intentó reforzar esa debilidad normativa con una arquitectura organizativa de seguimiento de la detección y corrección de tales prácticas; pero descuidando los aspectos preventivos, que han quedado en tierra de nadie.

(31). Sobre la importancia del control del fraude en la gestión de los fondos europeos es imprescindible el Dictamen 6/2020, del Tribunal Europeo de Cuentas, que alertó de las posibilidades de que se incurrieran en irregularidades, conflictos de intereses y corrupción, ante la gran cantidad de recursos financieros procedentes de la Unión Europea que se deberían gestionar en tan corto espacio de tiempo.

(32). Ver, actualmente, los artículos 10 y 11 del TREBP, tal como han quedado redactados por el real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

(33). Ver: el Decreto-ley 6/2021, de la Comunidad Valenciana, cuya exposición de motivos recoge lo

siguiente: “En los supuestos en que no exista bolsa de empleo temporal o, habiendo bolsa, no haya personal disponible para la provisión de puestos con personal funcionario interino, se podrá acudir, de manera excepcional y por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, a los listados de demandantes de empleo inscritos en LABORA en las categorías profesionales correspondientes a los puestos que se tienen que ocupar”

(34). No desaprovechemos esta crisis, Galaxia Gutenberg, 2021

(35). A tal efecto, es muy ilustrativo, algo que ahora no puede reflejarse, un análisis detenido de los treinta Componentes que integran el Plan de Recuperación, así como de los diferentes proyectos de inversión en ellos contenido. La naturaleza departamental es la regla, pero en algunos casos se ha de reconocer la evidencia de que la ejecución depende de diferentes Ministerios a los que se les asigna así determinados proyectos; pero el solapamiento en muchos casos será inevitable, y el único recurso organizativo es el de apostar por la coordinación, siempre muy débil como solución. Todo ello por no ir hacia una mirada organizativa más intensa y transversal, que siempre hubiese sido posible.

(36). Ver, al respecto, artículo 2 del Decreto-ley 3/2021, de Andalucía; el artículo 1 del Decreto-ley 3/2021, de Extremadura; y artículo 76.1 de la Ley 9/2021, que expresamente dice que tal normativa se aplicará a la “gestión y ejecución de los proyectos financiados con fondos de los instrumentos europeos de recuperación u otros fondos europeos.”

(37). Véase el caso, por ejemplo, de Cataluña, cuya norma excepcional acota por sí misma el ámbito de regulación a los fondos extraordinarios: 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.

(38). El artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/241, establece el principio de adicionalidad y financiación complementaria.

(39). El artículo 7 del Decreto-ley 3/2021 de Andalucía prevé que será cada Viceconsejería el órgano encargado de aprobar tales instrumentos de planificación, aunque establece también un Comité Técnico que prestará asesoramiento. Por su parte, el Decreto-ley 5/2021 de Cataluña, en su artículo 29.2 reproduce, al igual que hiciera el modelo matriz estatal, una visión departamental y no transversal de la gestión de los fondos europeos, pero la aprobación de los programas será atribución del departamento o entidad competente, previo informe preceptivo y vinculante de los departamentos competentes en materia de función pública y de presupuestos. Por su Decreto-ley de las Illes Balears sigue el formato catalán. Así, los proyectos temporales los deben aprobar los consejeros competentes por razón de la materia o los máximos órganos colegiados de los entes del sector público instrumental, con los informes preceptivos, previos y vinculantes de la Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Función Pública cuando prevean el nombramiento de personal funcionario interino o la contratación de personal laboral temporal.

(40). Ver los ejemplos citados anteriormente, y también lo establecido en la disposición adicional tercera del Decreto-ley 3/2021, de las Illes Balears.

(41). En realidad, el modelo de planificación estratégica como presupuesto de la planificación operativa forma parte del ABC de una buena gestión pública, y su concepción data de muy atrás; por tanto, no cabría considerarlo como novedad alguna, aunque sí como un medio de racionalización de la gestión en este campo específico como son los proyectos financiados con fondos europeos. El fuerte peso jurídico de las Administraciones Públicas españolas ha limitado notablemente la apuesta por la visión estratégica y la gestión operativa, que tienen estrecho margen de recorrido y una práctica por lo general ayuna. Ver, sobre este punto. J. Prats i Català, De la burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, INAP, 2005, especialmente pp. 70-74. En un plano más operativo, tiene también interés el trabajo de Salvador Parrado, Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas, INAP, 2005.

(42). Cabe preguntarse si esa locución de “organismos públicos”, acotada como concepto legal en la LRJSP a los organismos autónomos y entidades públicas empresariales, incluiría también en este caso al resto de las entidades del sector público vinculadas o dependientes de tal departamento.

(43). Sobre este último aspecto, y por lo que al nivel de gobierno local respecta, puede consultarse: J. Javier Cuenca Cervera, Pilar Antón Crespo y Juan Fernando Fariña Guillén, Planificación y Gestión de Recursos Humanos en las entidades locales, CEMCI, 2018.

(44). Ver artículo 8 del Decreto-ley 3/2021 de Extremadura, que sigue a grandes rasgos el modelo estatal. También incide en este punto el artículo 13 del Decreto-ley 3/2021, de Andalucía, con una escueta regulación. Menos incisivos en este punto son los Decretos-leyes 6/2021, de la Comunidad Valenciana, y 3/2021, de las Illas Balears.

(45). OCDE, La modernización del Estado: el camino a seguir, INAP, Madrid, 2006, p. 146.