

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

[06/09/2021](#) - [Estudios y Comentarios](#)

En la segunda parte de su trabajo, el autor se centra en la regulación de las estructuras de proyecto en el Real Decreto-ley 36/2020 y otras experiencias normativas, estudia la gestión de los recursos humanos en esas estructuras de proyecto y cierra el análisis con una serie de conclusiones al respecto.

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

### SEGUNDA PARTE

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

*(Frederic Laloux, Reinventar las organizaciones, Arpa, 2016, p. 241)*

### V.- Organización. Estructuras de proyecto: la regulación del real decreto-ley 36/2020 y otras experiencias normativas.

No cabe duda que la organización es un pilar central de un correcto modelo de gestión en cualquier organización pública. Sorprende así la escasa atención doctrinal que existe en estos momentos por los temas organizativos en las Administraciones Públicas. Hace quince años la OCDE diagnosticaba correctamente el problema: “La mayoría de los Estados todavía comparten los principales elementos del sistema tradicional de la Administración Pública”. Y, en esa concepción tradicional, el peso de la organización divisional o departamental sigue siendo absoluto. Tras el tiempo transcurrido, entre nosotros siguen las cosas como estaban. Hubo algunos intentos flexibilizares que no han tenido hasta la fecha muchos efectos, como fue el caso de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi que, al regular la figura de la dirección pública local, ya intuyó la importancia que tendrían las estructuras directivas de programas o de proyectos de carácter transitorio(1). Además, ha habido en los últimos años y en determinados países una tendencia a la flexibilización de las formas organizativas, pero aún es un modelo incipiente(2). Ciertamente, se avanzó mucho en algunos modelos hacia la construcción de sistemas de agencias, pero ese proceso no es el que aquí nos ocupa, sino el de creación de unidades de proyecto de naturaleza transversal o sectorial, como nuevo arquetipo funcional de las organizaciones públicas.

Conviene, por tanto, detenerse en cómo ha regulado esta cuestión el RDL 36/2020. Así, las medidas estrictamente organizativas se regulan de forma detallada en el artículo 24 del decreto-ley, que, atendiendo a su importancia, conviene reproducir en su contenido íntegro:

## **Artículo 24. Organización.**

1. *El órgano organizará los medios y recursos de conformidad con el instrumento de planificación estratégica aprobado.*
2. *Por razones de eficacia y eficiencia, podrán constituirse unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos financiables con cargo a fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en las que se centralizará la gestión de los proyectos y acciones del referido plan.*
3. *La constitución de tales unidades administrativas de carácter provisional se efectuará a propuesta de la persona titular de la Subsecretaría, con un plazo determinado vinculado al desarrollo de los proyectos o a la ejecución del plan. Los puestos de trabajo provenientes de la relación de puestos de trabajo del departamento u organismo con los que se dote esta unidad serán reasignados a su unidad de origen una vez se cumpla este plazo.*

*El nivel de estas unidades será el determinado en la correspondiente relación de puestos de trabajo.*

*La propuesta de creación de estas unidades formará parte del instrumento de planificación estratégica para la gestión que será elevado a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia para su aprobación.*

4. *La provisión de puestos de trabajo de estas unidades temporales se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de este real decreto-ley. Como regla general, se contará primordialmente con aquellos empleados públicos que tengan experiencia directa o indirecta en la gestión de proyectos relaciones con fondos europeos. La provisión de puestos de estas unidades por personal estatutario temporal, personal funcionario interino o personal laboral temporal se efectuará con carácter subsidiario.*

Por tanto, una vez aprobado el instrumento de planificación estratégica (tarea que en el caso de la Administración General del Estado se atribuye a la Comisión para la Recuperación (Consejo de Ministros ampliado), una solución que es correcta para salvaguardar una mínima coherencia institucional del modelo (algo que, sin embargo, no sucede, como se ha visto, en buena parte de las regulaciones por decreto-ley de distintas comunidades autónomas, que optan por un modelo de “aprobación descentralizado”), se establece que, como es obvio, cada “órgano” (cabe entender en este concepto los diferentes órganos que conforman el departamento afectado por el instrumento de planificación, que podrán ser órganos directivos o unidades administrativas temporales sin naturaleza de órganos directivos), organizará los medios y recursos de conformidad con lo establecido en el citado instrumento de planificación.

Más relevancia tiene la referencia a que, por razones de eficacia y eficiencia, podrán constituirse unidades administrativas de carácter provisional para la ejecución de proyectos financiables con cargo a los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación (cabe entender, por lo expuesto, que la posibilidad de creación de unidades temporales sería también extensiva al resto de fondos europeos, concretamente a los del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 que expresamente reconoce el artículo 2.2 del real decreto-ley). Así debiera interpretarse, aunque el RDL 36/2020 llama a la confusión al orientarse casi exclusivamente en su articulado a la ejecución del Plan de Recuperación, perdiéndose ese enfoque holístico de la gestión de fondos europeos. Lo importante de estas unidades administrativas provisionales es que, una vez creadas, se centralizará en ellas tanto la gestión de los proyectos financiables con tales fondos europeos como las acciones del referido plan (aunque también habría que considerar, tal y como se ha dicho, la gestión del resto de los fondos europeos establecidos en el artículo 2.2 del decreto-ley, algo que ciertas comunidades autónomas lo han regulado adecuadamente).

Hay en esta opción del legislador excepcional algunos puntos críticos. El primero es de orden formal, y se refiere a la denominación empleada: *unidades administrativas de carácter provisional*. La noción “unidad administrativa” era hasta ahora una definición estructural ordinaria o estable de la organización, y se recoge en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en diferentes preceptos (por ejemplo, en los artículos 5, 12, 56 y 59, entre otros). Tal noción tiene una cierta carga polisémica; pero su alcance más preciso en el plano organizativo sería aquel que nos reconduce a que la unidad administrativa es el elemento organizativo básico que, en principio, no tiene reflejo en la estructura orgánica (al menos en lo

que afecta a los órganos superiores o directivos del departamento ministerial), sino que proyecta su concreción esencialmente sobre las relaciones de puestos de trabajo (donde aquí se advierte también la dimensión organizativa de esta herramienta de gestión) a través de su reconocimiento expreso en tal instrumento de ordenación.

Efectivamente, el artículo 56 de la LRJSP lo parece dejar claro:

**Artículo 56. Elementos organizativos básicos.**

- 1. Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.*
- 2. Los jefes de las unidades administrativas son responsables del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma.*
- 3. Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano.*

La idea inicial es que las unidades administrativas, por tanto, se concretan –tal como veíamos- en las relaciones de puestos de trabajo. Tales unidades comprenden puestos de trabajo y aquellas dotaciones, en su caso, que se agrupan en torno a una serie de cometidos orgánicos alrededor de una jefatura, que en principio no es dirección en sentido estricto (órgano directivo). La regla general es, por tanto, que las unidades administrativas se proyectan sobre las relaciones de puestos de trabajo, que realmente son inventarios de puestos de trabajo y en nada tienen el carácter de normas de estructura, porque tampoco definen ámbitos funcionales, sino que se trata de deducir de los puestos de trabajo asignados las responsabilidades que les competen. El déficit organizativo del modelo institucional diseñado por el legislador en este punto es manifiesto. Los puestos de trabajo, muchas veces vinculados a la defensa de intereses personales de sus ocupantes, se imponen a los criterios de racionalidad organizativa, ya que, salvo que existan documentos complementarios (organigramas con funciones definidas de tales unidades administrativas), las atribuciones de tales unidades administrativas no vienen tasadas en ningún sitio, y se trata de inferirlas; con lo que se da primacía al puesto o puestos de trabajo sobre la propia unidad administrativa, que se ve difuminada en su rol organizativo. De ahí es fácil deducir que las relaciones de puestos de trabajo más que contribuir a la racionalidad organizativa conducen derechamente en no pocos supuestos a la diáspora de los elementos estructurales y a su fragmentación artificial(3).

En el caso de las unidades administrativas temporales el instrumento de planificación estratégica es el que definiría o acotaría el ámbito material de actuación, que por lo demás no tiene ningún problema ya que se concreta en la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos, salvo que se trate de unidades administrativas provisionales de carácter horizontal (como es el caso de las que llevan a cabo el seguimiento y control económico-financiero). Lo ciertamente particular es que también en el ámbito de construcción de unidades temporales el puesto de trabajo siga siendo el elemento básico de la arquitectura organizativa, habitualmente ligado a una organización estable(4). El RDL 36/2020, con tal de no romper el actual molde normativo vigente, ha echado mano de nociones con vocación estructural (unidades administrativas, puestos de trabajo, relaciones de puestos de trabajo, etc.), y las ha trasladado a esas estructuras de proyecto de naturaleza temporal, forzando en algunos casos los mimbres normativos y conceptuales.

La dimensión ejecutiva de esa estructura organizativa temporal es evidente, y su vinculación con las relaciones de puestos de trabajo también. Lo anterior se paliaría en aquellos casos en que exista una ecuación entre unidad temporal y órgano directivo, que asimismo es posible en la propia Administración General del Estado. Si bien ello parece que se regula con una vocación de excepcionalidad. En efecto, el artículo 59.3 de la LRJSP establece que las unidades que no tengan la consideración de órganos, se crean, modifican o suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo. Implícitamente, como inmediatamente se dirá, se está reconociendo que esas unidades administrativas no serán órganos, y menos aún órganos directivos, al establecerse por medio de la relación de puestos de trabajo. En verdad, si se compara con la regulación del Real Decreto-ley 36/2020, se advertirá cómo esta última está admitiendo una configuración contingente y temporal de la relación de puestos de trabajo, una idea hasta ahora desconocida

o prácticamente no transitada. Ciertamente, como se decía, tampoco se excluye que las unidades administrativas tengan la consideración final de órgano directivo (por ejemplo, que se integren en un órgano superior con rango de una Dirección o Subdirección General, siempre también de carácter transitorio), si bien la regulación del real decreto-ley ha prescindido por completo de hacer referencia alguna (algo que no ha sido así en el caso de algunos decretos-leyes) a la figura de la dirección de este tipo de unidades administrativas o de proyectos. Algunas comunidades autónomas han reflejado puntualmente la existencia de direcciones de programa, proyecto o de unidades temporales(5). En todo caso, no deja de ser sorprendente que esas regulaciones –por cierto, aunque inspiradas en el modelo catalán, muy variopintas en su contenido- se hayan efectuado *avant la lettre*; esto es, antes incluso de que sus respectivas leyes de función pública (salvo el caso de la reciente Ley de Función Pública de la Comunidad Valenciana(6), que sí regula la dirección pública profesional) establezcan un marco normativo general para la dirección pública profesional. Los modelos, aunque con matices, siguen el esquema formal del artículo 13 TREBEP, respetando sus principios, pero al fin y a la postre crean unas direcciones de proyecto en las que el grado de discrecionalidad en la designación es elevado (aparte de que se sustente o no en una pretendida acreditación de competencias), mientras que el grado de discrecionalidad en el cese resulta absoluto, dado que no se condiciona la permanencia del directivo “profesional” en el cumplimiento de objetivos, sino en la confianza, sirviendo únicamente la evaluación para retribuir complementariamente mediante un generoso sistema de incentivos o retribuciones variables que en algunos casos alcanza al 40 por ciento de las retribuciones fijas (lo cual es un porcentaje sencillamente desproporcionado). En verdad, un diseño normativo de tales características no implica apostar por un modelo de profesionalización de la dirección pública, ni siquiera en lo que afecta a los programas o proyectos, sino que representa más bien una suerte de libre designación remozada en el nombramiento y absoluta en el cese.

Por tanto, las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos las estructuras orgánicas; pero, lo relevante a nuestros efectos es que, por regla general, se establecen a través de las relaciones de puestos de trabajo y, en condiciones de tales, se integran en un determinado órgano. Según el artículo 5 LRJSP, las unidades administrativas pueden ser órganos administrativos, de ahí la polisemia de su enunciado. En realidad, las unidades administrativas así configuradas podrán ser, por ejemplo, Subdirecciones Generales, Servicios o Secciones, así como cualquier otra denominación que aparezca en las relaciones de puestos de trabajo. Y, tal como se ha visto, de acuerdo con el artículo 59.3 LRJSP, también podrían configurarse como órganos directivos de naturaleza temporal o provisional (Subdirecciones o Direcciones Generales, por ejemplo).

En principio, según se decía, la normativa sobre organización del Real Decreto-ley 36/2020 no prevé que esas unidades administrativas de carácter provisional estén lideradas por personal directivo, ni siquiera tampoco se recoge que se puedan configurar como órganos directivos de carácter provisional. Pero implícitamente, mediante una interpretación sistemática de la LRJSP, tal opción sería posible, aunque no la haya contemplado literalmente el legislador excepcional. Tampoco sabemos si se está haciendo, pues nada se ha publicado hasta ahora al respecto.

Una lectura reduccionista de tales unidades administrativas que impidiera su configuración como órganos directivos, implicaría una limitación evidente de la gestión por proyectos financiados con fondos europeos, puesto que puede haber objetivos, estructuras y presupuestos de tal entidad o calado que requieran una dirección pública basada en criterios de profesionalidad, por muy temporal que sea su ejecución(7). No obstante, en la Administración General del Estado, a pesar de los persistentes anuncios de su incorporación al proyecto de ley de función pública, nada se ha avanzado en torno a la profesionalización de los estratos directivos de su organización, por lo que tampoco se regulará nada en torno a esa profesionalización de los niveles de responsabilidad de esas unidades administrativas provisionales. De momento, hay que descartar tal hipótesis. Una vez más, como ha sucedido en otros ámbitos, la Administración General del Estado se sitúa por detrás de lo que están haciendo (con las limitaciones expuestas, que son muchas) algunas comunidades autónomas. Este sería, por tanto, un punto débil de la normativa estatal, siempre que se hiciera esa interpretación restrictiva de las unidades administrativas y, en todo caso, porque aunque se vinculen con órganos directivos estos no están propiamente profesionalizados en sentido de que se restrinja la libertad de designación en los nombramientos. Tal vez el real decreto-ley no quiso exteriorizar expresamente esa opción por la creación de unidades administrativas como órganos directivos con la pretensión de paliar una hipotética inflación en la aparición de tales estructuras temporales (dada la hiperinflación de órganos directivos existentes como consecuencia de la existencia de 22 ministerios), algo

que se podrá llegar a producir perfectamente, si no se controla su expansión, en aquellas comunidades autónomas en las que se ha hecho una apuesta decidida por la creación de estructuras directivas de programa o de proyecto para la gestión de los fondos europeos.

Las unidades administrativas de carácter provisional se constituyen, por tanto, por un plazo determinado que debe estar vinculado al desarrollo de los proyectos financiados con fondos europeos. Esta idea en sí misma es muy importante y se puede exportar a otra serie de situaciones en las que el trabajo sea también por proyectos, siempre que así se regule normativamente. Tampoco nada se ha hecho sobre ello ni en la Administración General del Estado ni en las comunidades autónomas. Pero, en principio, nada lo impediría. No se puede entender que haya en este caso ninguna reserva material ni formal de ley, en ningún caso con carácter básico, que obstaculice la creación de unidades de proyecto más allá de la gestión de fondos europeos. Por consiguiente, las posibilidades de articular un modelo de estas características en las administraciones territoriales, también en los gobiernos locales, por medio de normativa reglamentaria propia son claras, y tampoco se advierte inconveniente alguno para que tales estructuras de proyecto se puedan crear en otros ámbitos, al margen de las limitaciones propias en materia de límites presupuestarios a los gastos anuales en materia de personal.

Bien es cierto que convendría llevar a cabo, también normativamente, una serie de previsiones, al menos si se quiere ir más allá que el corto vuelo que ha impuesto el real decreto-ley estatal, ya que no trasciende más allá de un espacio material acotado (gestión de fondos europeos) ni tampoco salta los muros de los departamentos y adquiere una visión transversal. En realidad, sería muy importante, como ya se ha hecho en alguna normativa comparada, diferenciar lo que son misiones, proyectos y programas, que en nuestro marco normativo actual (al menos los dos últimos elementos) se confunden totalmente. La misión sería un objetivo macro de carácter gubernamental al que se enlazarían diferentes proyectos o, en su caso, programas. Los proyectos descompondrían tales misiones o líneas-fuerza de carácter político, y deberían tener una visión interdepartamental o transversal; mientras que los programas se acotarían a un ámbito de actuación sectorial o departamental. Nada de eso ha tenido eco en nuestro sistema normativo, en el que la confusión, también semántica, impera por doquier, dado que las normas y estructuras organizativas están plenamente sujetas, desde el plano competencial, a un modelo atomizado como consecuencia del principio autonómico y de autoorganización; aunque formalmente el isomorfismo institucional y organizativo impere, y las construcciones organizativas innovadoras sean casi inexistentes.

El modelo diseñado por la normativa estatal juega, tal como se ha expuesto, con la pervivencia de la noción de puesto de trabajo, aplicada esta vez un tanto heterodoxamente (desde el punto de vista conceptual) a puestos de trabajo temporales que, en buena medida, al menos los más especializados, son más bien cometidos o empleos funcionales de carácter provisional; hasta el punto de que se prevé que los puestos provenientes de la relación de puestos del departamento u organismo con los que se dote la unidad administrativa provisional, deberán ser reasignados a su unidad de origen una vez se cumpla el plazo de ejecución estipulado. En la letra de la norma, el puesto de trabajo se trasladaría y con él quien lo cubre; en verdad, el puesto de trabajo subsiste, pues no puede desaparecer de la estructura permanente. Todo el proceso se basa en un juego de ficciones, en el que se ha apurado el marco normativo vigente, al no tener soluciones específicas que dieran mejor respuesta al problema. Se utilizan para una situación contingente temporalmente institutos y conceptos propios de un marco estable o permanente, que es el único que regula la legislación vigente con toda su panoplia de instrumentos (relaciones de puestos de trabajo, provisión de puestos de trabajo, etc.).

Por tanto, a pesar de la temporalidad, la noción de puesto de trabajo (probablemente ante la inexistencia de otra alternativa en el sistema normativo) es la que sigue armando la construcción de este modelo de unidades administrativas provisionales, así como también la de la traslación de una relación de puestos de trabajo también temporal, lo que genera una cierta confusión conceptual entre lo que son empleos estructurales y provisionales o temporales, nada precisa en el marco jurídico organizativo presente. Así se establece que el nivel de estas unidades será determinado en la correspondiente relación de puestos de trabajo; lo que de ser así no tendrán habitualmente la consideración de órgano directivo, también provisional. Por consiguiente, también las unidades administrativas provisionales se reflejan en las propias relaciones de puestos de trabajo, que dejan de ser sólo un instrumento de ordenación estructural para acoger también unidades y puestos de trabajo de carácter provisional. Esta regulación, ciertamente, no encaja de forma adecuada con lo establecido, por ejemplo, en los programas de interinidad (artículo 10.1 c) TREBEP), dado que en estos casos los empleos funcionales (o puestos de trabajo en sentido lato) que se desarrollan no tienen reflejo en la

relación de puestos de trabajo, aunque sí deben disponer de consignación presupuestaria. Tampoco casa bien con la previsión del artículo 15.1 f) “in fine” de la Ley 30/1984 (todavía aplicable en la Administración General del Estado) cuando exige de que los puestos estén necesariamente reflejados en las relaciones de puestos de trabajo en aquellos casos que cita, y que se refieren a la cobertura temporal de los mismos. Ahora esa exención queda aparcada en lo que a relaciones de puestos de trabajo de las unidades administrativas temporales respecta, según lo establecido en el Real Decreto-ley 36/2020.

Hay, por consiguiente, una cierta confusión conceptual derivada del marco legislativo y reglamentario existente hasta ahora, que está armado en lo que a organización del empleo público respecta con las soluciones clásicas del puesto de trabajo y de las relaciones de puestos de trabajo como elementos estructurales estables, llamando a que puestos de trabajo temporales y unidades administrativas provisionales tengan reflejo necesariamente también sobre la relación de puestos de trabajo como instrumento de ordenación, que hasta ahora siempre habían tenido una naturaleza estructural, y nunca contingente.

Estas hipotecas y contradicciones han pretendido ser resueltas a través de la *Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública y de Presupuestos y Gastos por la que se prueba el modelo de relación de puestos de trabajo para la creación de las unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. En este caso, los órganos superiores se han puesto creativos, intentando encajar lo dispuesto en el real decreto-ley en el traje normativo actualmente vigente, aunque a veces las costuras se resistan o incluso salten.

Efectivamente, en esa Resolución se ha optado por establecer algo que es en sí mismo obvio: tanto las unidades administrativas como los puestos de trabajo que, en su caso, se puedan crear en tales estructuras de carácter provisional, tendrán una vigencia temporal o transitoria (pues esa es su naturaleza). Y, por tanto, en esos términos se reflejarán en el modelo de relación de puestos de trabajo que se apruebe. En consecuencia, se adopta un nuevo tipo de relación de puestos de trabajo de carácter temporal, así como de puestos de trabajo que tendrán, asimismo, naturaleza temporal, utilizándose a tal efecto en la relación de puestos de trabajo la clave “V.T.”: esto es, *puestos de trabajo de vigencia temporal*. Se ha acuñado, por tanto, una nueva categoría “estructural”, pero transitoria, de puesto de trabajo, que tendrá fecha de caducidad; lo cual revoluciona todo el esquema normativo hasta ahora existente (no solo organizativo, sino de la función pública: grado personal, sistemas de provisión de puestos de trabajo, sistema retributivo, etc.).

Probablemente, hubiese sido más correcto conceptualmente establecer un nuevo tipo de estructura y de instrumento de ordenación, así como huir del concepto o noción de puestos de trabajo, acudiéndose, por ejemplo, a la noción más plástica y flexible de empleos o cometidos funcionales de carácter temporal. Los puestos de trabajo están atravesando un momento complejo en su existencia organizativa en el sector privado, hasta el punto de ponerse en cuestión y ser sustituidos cada vez más por las destrezas y habilidades que se deben desarrollar en las diferentes actividades que se acometan. Entre nosotros, Mikel Gorriti ya advirtió tempranamente que los cambios tecnológicos podrían ir vaciando de tareas lo que hoy en día son innumerables puestos de trabajo(8). En un libro recientemente traducido, aunque data de 2017, Philipp Blom llama la atención sobre las letales consecuencias que tendrá ese vaciamiento de tareas y finalmente funcional(9). Nada de esto ha tenido reflejo alguno en nuestras administraciones públicas, que parecen vivir en una burbuja en la que ninguno de los cambios del entorno les afecta.

Sin embargo, ya sea por una interpretación pegada a la literalidad de las leyes y normas jurídicas aplicables, así como tal vez por una concepción tradicional del modo y manera de organizar el empleo público, el legislador excepcional no ha querido innovar nada en este campo (lo podría haber hecho perfectamente, al aprobar una norma con rango de ley), y ha seguido a pies juntillas los conceptos estructurales de puesto de trabajo y relaciones de puestos de trabajo, así como también la normativa (incluso reglamentaria) de provisión de puestos de trabajo, como arquetipos para armar la organización y los recursos humanos de esas unidades administrativas provisionales.

Esta solución escasamente innovadora ofrece algunas ventajas, sobre todo en lo que respecta a su posterior traslación del modelo a las administraciones de las comunidades autónomas (que, quienes lo han hecho, han replicado el modelo estatal) o incluso a los gobiernos locales; pues así como el legislador excepcional ha configurado un modelo de nuevo cuño aplicable sólo a la Administración General del Estado, al no realizar

prácticamente cambios normativos estructurales con carácter básico o de aplicación supletoria a los gobiernos locales, lo cierto es que está dejando espacios suficientes de configuración normativa para que comunidades autónomas, por un lado, y gobiernos locales, por otro, desplieguen marcos normativos propios, sea por norma con rango de ley en el primer caso o por normas reglamentarias en el segundo, que den respuestas puntuales a sus propias necesidades organizativas, que serán dispares en lo que a ejecución de proyectos financiables con fondos europeos concierne.

El hecho de que tales unidades administrativas temporales ya hayan sido reguladas en su aplicación a la Administración General del Estado y a aquellas comunidades autónomas que han aprobado normativa propia, implica que al menos esa innovación normativa ya ha sido explorada, por lo que siempre es más fácil que las administraciones territoriales hagan suyo, en uso de sus potestades normativas y de autoorganización, la implantación de modelos de gestión por proyectos en sus respectivas organizaciones. Más difícil hubiese sido, en efecto, pretender que tal configuración la pudiera hacer “ex novo” una normativa reglamentaria de una administración territorial sin ningún tipo de referencia normativa que pudiera servir como modelo explicativo o, en su caso, habilitante, de las decisiones organizativas que se adoptaran. Por consiguiente, atendiendo a que esta regulación, salvo en algunos aspectos muy puntuales del régimen jurídico, implica que no ha introducido normas básicas ni regulado (casi) nada que exija reserva formal o material de ley, ofrece la singularidad de que, podría estar perfectamente recogida también en una norma de carácter reglamentario, sin que se adviertan, apenas, ámbitos que estén reservados a la ley o regulados por esta.

El único problema que se puede hallar para trasladar ese mismo esquema organizativo y de recursos humanos a las administraciones territoriales (que no hayan regulado la materia por norma con rango de ley) o a las administraciones locales, tal vez pudiera estar en que se fundamente que esa regulación está acotada a un ámbito de actuación temporal y excepcional como es el relativo a la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos, y no se podría extender más allá. Sin embargo, cabe insistir en que si no hay afectaciones directas a la normativa básica y a la ley aplicable, así como, en su caso, a la normativa reglamentaria estatal que pudiera ser también de aplicación (en el caso de las entidades locales), las administraciones territoriales podrían ensayar un modelo organizativo de gestión por misiones, proyectos o programas, como competencia vinculada a sus propias potestades de autoorganización.

La provisión de tales puestos de trabajo en las unidades temporales se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Real Decreto-ley 36/2020, que luego se examina. Se trata de asignar a tales puestos de trabajo de vigencia temporal aquellos empleados públicos que, en principio, tengan experiencia directa o indirecta en la gestión de proyectos relacionados con los fondos europeos; siempre que los hubiera. En realidad, no será fácil que haya una cantera lo suficientemente amplia con conocimientos en ese ámbito tan específico para la cobertura de tales empleos o puestos de trabajo de vigencia temporal, salvo que existan a su vez estímulos económicos que atraigan vocaciones (la siempre añorada zanahoria retributiva); aunque también se recogen medidas de racionalización de efectivos cuando ello sea necesario, así como se echa mano de otros sistemas “de provisión de puestos de trabajo”, aunque también en este caso tengan naturaleza temporal. Pero, por si acaso, por si no se pudieran dotar tales puestos de trabajo con funcionarios del propio departamento y las necesidades de personal fueran apremiantes, el decreto-ley admite que la cobertura de las vacantes existentes se pueda hacer con personal funcionario interino o personal laboral temporal (también se admite personal estatutario temporal, más conocido como personal eventual, pero sólo para proyectos del ámbito sanitario, se presume). Luego se volverá sobre esta cuestión, pues es muy relevante en términos de control de la temporalidad, dadas las limitaciones que establece tanto el TREBEP como la legislación laboral al respecto, y asimismo en su posible aplicación a las administraciones territoriales.

Pero conviene tener los ojos muy abiertos. Esta gestión de los fondos europeos podría comportar que al no tener recursos internos se busquen siempre las soluciones fuera de la Administración e, incluso, dado que estos recursos podrían cubrir efectivamente esos gastos, a través de la contratación pública, intentando subsanar carencias estructurales y de personal por medio de la externalización; con los riesgos que puede comportar la extensión de esta práctica, por muy limitada que pretenda estar por el artículo 308.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público(10).

**VI.- Gestión de los recursos humanos en las estructuras de proyecto: diálogo con las estructuras estables y sistemas de provisión de puestos de trabajo.**

La sección 2ª del capítulo III del Título III del reiterado real decreto-ley, está dedicada a la gestión de recursos humanos. Tampoco tiene naturaleza básica; por tanto, no es directamente aplicable a las administraciones territoriales, sin perjuicio de que también haya sido, como se ha dicho, fuente de inspiración para la legislación autonómica excepcional aprobada sobre esta misma cuestión. Ese marco normativo puede servir, con las modulaciones que luego se harán, para una regulación futura que pretenda afrontar la incorporación de estructuras organizativas de proyecto, sea para la gestión de fondos europeos o para cualquier otro objeto, por parte de las administraciones autonómicas y locales.

Fiel al modelo departamental con el que se construyen las unidades administrativas provisionales, el artículo 27 del decreto-ley emplaza a que la Subsecretaría de cada departamento tenga como prioridad en la gestión de tales fondos europeos “el aprovechamiento del talento de las personas al servicio del departamento”. Dicho de otro modo, como se huye de una visión transversal u horizontal de las unidades de proyecto, el recurso humano que deberá proveer las necesidades de esas unidades temporales ha de provenir, como regla general, del propio departamento. Y, por consiguiente, será, en principio, a través de la Subsecretaría como se lleve a cabo esa pretendida identificación del talento existente en su organización, permitiendo que así este aflore, con la finalidad de aprovechar tales recursos. Este modelo de gestión de personas ha sido replicado, casi sin excepción, por las comunidades autónomas que han regulado esta materia.

¿Y cómo se hace esa asignación de personal a tales unidades administrativas provisionales? El decreto-ley incorpora una serie de medidas que, al fin y a la postre, apenas innovan el marco jurídico vigente, pues se limita a determinar qué modalidades de adscripción son posibles, con algunos pequeños detalles. Todo lo más despejan algunas incógnitas y apuran determinadas soluciones normativas, con alguna novedad puntual. Así, se invoca el artículo 81 del TREBEP, al efecto que desde la Subsecretaría se adopten las medidas necesarias para la movilización y gestión de los recursos, una vez más con la mirada siempre presente y hasta cierto punto obsesiva de la agilización de la gestión y de la absorción de los fondos europeos. Pero, en verdad, implícitamente, se saca del armario normativo el amplio arsenal de “otros sistemas de provisión de puestos de trabajo” que deberá servir, así, para cubrir esas necesidades de personal o, al menos, abrir un abanico de soluciones alternativas que permitan, al fin y a la postre, que las citadas unidades administrativa provisionales estén dotadas de forma suficiente.

Esa previsión se recoge igualmente en el artículo 27 del real decreto-ley; pero allí, además, en tono reiterativo o redundante, se vuelve a insistir en lo ya señalado: el instrumento de planificación estratégica adoptará las medidas necesarias “para fomentar la capacitación del personal y el reconocimiento de su trabajo, tanto del esfuerzo colectivo como del esfuerzo individual”. Expresiones todas ellas que se han copiado literalmente en algunos decretos-leyes autonómicos. Esa última es una referencia al trabajo por objetivos, que debe presidir el modo de gestión en tales unidades administrativas provisionales, así como a la evaluación de sus resultados y, en su caso, a las compensaciones retributivas que podrá recibir el personal como consecuencia de haber alcanzado los objetivos establecidos. En realidad, es una aplicación “anticipada” del modelo de empleo público que previera el EBEP hace más de catorce años, y que ha dormido el sueño de los justos. De aplicarlo bien, ello comportaría un cambio radical de cultura de gestión, que ya veremos si funciona de modo adecuado o no se universaliza entre todo el personal asignado a cada unidad temporal el cobro de tales retribuciones extraordinarias. Cambiar esa cultura implica, en primer lugar, implantar un modelo de evaluación del desempeño, que está muy lejos aún de estar generalizado en la Administración General del Estado. Como se viene observando a lo largo de estas páginas, no deja de sorprender que instrumentos de gestión avanzada de la función pública que apenas se utilizan actualmente, como es la evaluación del desempeño, o que simplemente no se utilizan con carácter general como es la dirección pública profesional, se hayan desempolvado del baúl de los recuerdos del primigenio EBEP, con la intención de aplicarlos a un modelo organizativo contingente. No deja de ser curioso que lo que ha fracasado durante más de catorce años en su aplicación a las estructuras organizativas estables, pensemos que por arte de magia (o por puro voluntarismo normativo) triunfará y se aplicará a pies juntillas en las organizaciones por proyectos. Ingenuidad o atrevimiento. Se irá viendo.

Importancia tiene también la referencia contenida en el artículo 28.1 del decreto-ley de que, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del real decreto-ley “se aprobará un modelo de relaciones de puestos de trabajo”. Esta tarea sí que ha sido hecha a través de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública y de Presupuestos y Gastos, tal como ya se ha expuesto en páginas precedentes.



Asimismo, el artículo 28.2 del citado texto normativo establece que por parte de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública se dictarán una serie de instrucciones cuya finalidad será “procurar una tramitación ágil y preferente en la provisión de los puestos de trabajo de las unidades administrativas de carácter provisional”.

En base a esa previsión normativa se dictó la *Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública* (hoy en día Secretaría de Estado de Función Pública) por la que se aprueban las instrucciones sobre los criterios aplicables en materia de reorganización y provisión de puestos de trabajo para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que, dada su importancia a los efectos de este trabajo y las alternativas que abre de cobertura de las necesidades de personal de estas unidades administrativas provisionales, se analiza en un Anexo al presente epígrafe.

El artículo 29 del real decreto-ley establece una serie de criterios para la provisión de los puestos de trabajo en las unidades temporales entre los cuales se reiteran algunas de las previsiones ya recogidas en otros pasajes de esta disposición normativa; pero también se incluyen previsiones de nuevo cuño, lo que se advierte si se analiza puntualmente su contenido:

- Una reiteración es, sin duda, la recogida en el artículo 29.1, al recordar de nuevo que la Subsecretaría de cada departamento deberá realizar “un análisis de las capacidades y talento de las personas del departamento u organismo que será incluida en su instrumento de planificación estratégica de gestión”. Nada nuevo, por ya conocido. Pero, realizar un modelo de gestión del talento departamental, algunas veces oculto o no exteriorizado, tampoco es una tarea que pueda hacerse en pocas semanas o meses. Por tanto, no cabe augurar mucho recorrido a esas funciones críticas que se le atribuyen a cada Subsecretaría departamental, lo que previsiblemente acabará dando como resultado el “descubrimiento” del talento formal o ya conocido por las estructuras, pero nunca del oculto, que siempre es más difícil de identificar y requiere un sofisticado análisis individualizado a través de encuestas y entrevistas personales.

- Es importante señalar que el artículo 29.2 persigue configurar a la redistribución de efectivos como el sistema ordinario de provisión en estos casos de dotación de recursos humanos a las unidades administrativas temporales, lo que parece ahorrar la necesidad de un plan de ordenación de recursos humanos (si bien al configurarse en un instrumento de planificación estratégica, tal herramienta ya cumpliría ese papel; aunque nada se habla en el decreto-ley estatal de que algunas de esas medidas deban negociarse con la representación sindical). Estos son sus términos: “Se priorizará la redistribución y el aprovechamiento de los recursos existentes para agilizar la gestión y facilitar la absorción de fondos europeos”. La redistribución sí que aparece como uno de los medios de asignación de efectivos, pero tiene la limitación implícita de que se proyecta sólo sobre puestos no singularizados, lo que ofrece limitaciones en cuanto a captación de talento específico (véase, artículo 59 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo). Como puede comprobarse, una vez más la reiteración de la idea de absorción a lo largo del citado texto normativo adquiere carácter enfermizo, e identifica perfectamente cuál es la necesidad real de la disposición normativa; esto es, cual es el propósito y objeto que la justifica.

- Una regla que sí que es importante es la que se recoge en el segundo inciso de ese mismo artículo 29.2, ya que, además de la priorización de la redistribución de efectivos, se dispone lo siguiente: “En su defecto, también se contemplarán los restantes modos de provisión contemplados (sic) en la normativa en materia de función pública y la modificación o creación de nuevos puestos de trabajo, de acuerdo con la normativa presupuestaria en vigor y con la financiación adecuada y suficiente”. Algún día los artículos de las leyes, como señalaba sabiamente Lázaro Carreter, dejarán de “contemplar” y harán su verdadera función, que no es otra que la de ordenar o disponer<sup>(11)</sup>. Esta habilitación o reenvío, por lo demás innecesaria, contiene, sin embargo, una precisión importante, como es la de que se pueden modificar o crear nuevos puestos de trabajo para atender a tales necesidades; por lo que las unidades administrativas de carácter profesional, como se ha dicho anteriormente, se estructuran con puestos de trabajo (falsamente) “importados” y con puestos de trabajo de nueva configuración, aunque sean de “vigencia temporal”, como también lo son las unidades administrativas en las que se integran. Esta creación de puestos de trabajo (o la modificación de los existentes) comporta que el nuevo puesto tendrá una naturaleza temporal (o con fecha de caducidad), por lo que, una vez finalizada la ejecución del proyecto, el funcionario que lo haya cubierto deberá ser reasignado a su puesto de trabajo anterior. Y esta cuestión abre interesantes preguntas: ¿pueden crearse puestos de trabajo de responsabilidad directiva por esta vía?; ¿quiénes desempeñen tales puestos de trabajo de vigencia

temporal por dos años consecutivos o tres con interrupción consolidarán grado personal? A esta última cuestión se la ha pretendido dar respuesta en alguna normativa autonómica, pues ciertamente si jugamos con los puestos de trabajo (y no con cometidos funcionales), aunque sean temporales, se les aplicará la normativa estructural en todo su sentido, también en lo que a consolidación del grado personal respecta. Igualmente, en estos puestos de trabajo de nueva creación se podrán determinar perfiles profesionales con factura innovadora, en cuyo caso lo más probable es que, ante las dificultades ulteriores de asignar ese puesto temporal a una estructura estable inexistente, haya que acudir a formas de cobertura temporal, entre las que tampoco cabría excluir, si no hay ejercicio de funciones de autoridad, la del personal de alta dirección en régimen laboral, si se quiere dotar un perfil directivo (aunque los encajes pueden ser complejos en la administración pública e imposibles cuando se ejerzan potestades públicas); o al personal funcionario interino por programas o personal laboral temporal si se quiere captar talento tecnológico joven. Nada de esto se prevé en el decreto-ley estatal.

- No añade mucho más el artículo 29.3, ya que se limita a reconocer que el Comité Técnico de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia “prestará asesoramiento y colaboración a los departamentos ministeriales para realizar el diagnóstico y propuestas a incluir en esta materia en el instrumento de planificación estratégica de gestión”. No tiene demasiado sentido esa previsión puramente instrumental, ya que, por un lado, el citado Comité ya debería haber elaborado plantillas y la Guía Metodológica (aunque hasta ahora no lo ha hecho o, si lo ha elaborado, no se ha publicado ese material); pero, además, por otro, estamos tratando temas de gestión de recursos humanos, ámbito en el que el citado Comité no tendrá especiales conocimientos técnicos como grupo de expertos en esta materia. Sería mejor que tal apoyo hubiese sido asignado a la Dirección General de Función Pública.

Por su parte, las medidas relativas a la asignación de efectivos se prevén en el artículo 30 del real decreto-ley que se enuncia como “reorganización del personal de los departamentos ministeriales y organismos encargados de la gestión de fondos”. De esta regulación interesa ahora destacar una serie de puntos. A saber:

- La cobertura de las necesidades de personal en la Administración General del Estado como consecuencia del incremento de carga de trabajo derivado de la gestión de los fondos ligados a la ejecución del Plan de Recuperación (ya hemos visto que el artículo 2 los extendía también a otros fondos europeos), se hará “preferentemente con los efectivos del departamento ministerial u organismo encargado de su gestión”. Esta utilización del adverbio “preferentemente” comporta que cabe la posibilidad, como así lo ha establecido la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública (que luego se comenta), de utilizar en estos procesos de reorganización también personal de otros departamentos cuando las necesidades así lo requieran. La concepción cantonal de los departamentos parece quebrarse en este caso. Pero, en este real decreto-ley la regla general es la opción por las reasignaciones o redistribuciones de carácter departamental, mientras que la excepción serían reasignaciones de carácter interdepartamental, algo que, como veremos, la Resolución citada amplía con cierto sentido, dado que en muchos casos no se van a poder atender las cargas de trabajo con el personal existente en el departamento, por lo que se exigirá trasladar recursos de otros departamentos ministeriales, siempre que los haya y dispongan de los conocimientos y formación suficiente para desempeñar esas tareas.

- El artículo 30.2 es puramente declarativo, e insiste y martillea sobre unas cuestiones que ya han sido reiteradas en otros preceptos del decreto-ley. No de otro modo se puede calificar que, el órgano competente en materia de recursos humanos (que es la Subsecretaría o la unidad de gestión correspondiente del propio organismo público), cuando se trate de gestionar proyectos financiables con fondos europeos, deba impulsar “con la máxima celeridad las acciones necesarias para la redistribución de personas y puestos de trabajo que permitan agilizar la absorción y ejecución de los fondos europeos. Regular esa previsión, que no tiene carácter de regla sino de propósito o directiva, no añade nada realmente a lo expuesto.

- Más relevancia tiene el artículo 30.3 del real decreto-ley, sobre todo por el contenido material que regula, no tanto por la innovación normativa que pueda suponer. En efecto, en el citado punto se indica que los modos de provisión que se emplearán preferentemente (otra vez el adverbio) para la cobertura de tales puestos de trabajo en las unidades temporales, serán tres: a) Redistribución de efectivos; b) Reasignación de efectivos; y c) Atribución temporal de funciones. Así como la redistribución de efectivos cabe entenderla viable, según se ha visto, no termina de encajar en este modelo la reasignación de efectivos (vinculada a la supresión del puesto de trabajo propia de los planes de empleo), tal como prevé el artículo 60 del Real Decreto 364/1995. Y la atribución temporal de funciones plantea algunas dudas conceptuales y de alcance,

como luego se verá; aunque es una figura que se puede explorar para la cobertura de las necesidades de personal de estas unidades temporales, dada la expansiva regulación que recogió en su día el artículo 66 del Reglamento general de ingreso y provisión de puestos de trabajo de la Administración General del Estado.

- Ciertamente, la dimensión de creación normativa, salvo en el último punto (asignación parcial de funciones, regulada en el artículo 31), es casi inexistente, puesto que el propio precepto ya nos recuerda que esa cobertura se hará “de acuerdo con la normativa vigente en materia de provisión de puestos de trabajo y promoción provisional de puestos de trabajo”; o dicho de otro modo, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 364/1995, de 10 de mayo, que, como se ha dicho, es también de aplicación a las administraciones locales, lo que puede facilitar la traslación de tales medidas de reorganización a ese ámbito con esas u otras finalidades. Da la impresión de que el legislador excepcional declina de sus potestades de innovación singular del ordenamiento jurídico y se limita a reenviar al operador a lo que ya disponía la normativa reglamentaria en materia de provisión de puestos de trabajo, que en nada estaba ni está pensada para afrontar una situación de crear estructuras de proyecto de naturaleza temporal, un aspecto que sólo muy incidentalmente podría encajar en algunos modos de provisión de puestos de trabajo estructurales, que se han aplicado, si se nos permite la expresión, *mutatis mutandis*.

- La asignación temporal de funciones (regulada en el artículo 31 del real decreto-ley, a partir de los presupuestos del artículo 72.3 TREBP) no es ni conceptual ni normativamente un sistema de provisión de puestos de trabajo. No conviene confundirla con el otro sistema de provisión de puestos de trabajo que es la atribución temporal de funciones, regulada con ese carácter la ha regulado el artículo 66 del Real Decreto 364/1995. Al igual que hace el real decreto-ley, cabe diferenciar entre *asignación de funciones a tiempo parcial* (artículo 31), cuyo marco de actuación es el propio puesto de trabajo y la mera alteración circunstancial de sus funciones y responsabilidades, que encajaría en el artículo 72.3 TREBP, y la *atribución temporal de funciones*, que se configura como un modo de provisión de puestos de trabajo. Una distinción que tiene respaldo normativo, pero que conceptualmente no deja de ser algo artificiosa. En cualquier caso, la segunda modalidad (provisión de puestos de trabajo) ofrece alguna vía que se podría haber explorado más, como es la de los cometidos funcionales como alternativa al recurso siempre manido a los puestos de trabajo. Tal como expone el artículo 66 del reglamento general de provisión de puestos de trabajo, tal vía consiste, por un lado, en “atribuir a los funcionarios el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo”. Conforme se ha dicho, la asignación temporal de funciones no modifica realmente el puesto de trabajo existente sino que, en su versión ortodoxa al menos, añade o altera cometidos funcionales a los ya existentes, algo que algún decreto-ley autonómico deja claro(12), como también lo hace el artículo 31 del real decreto-ley.

- Otra cosa es la “atribución temporal de funciones”, que parece tener un carácter de mayor peso en lo que a las responsabilidades del puesto originario correspondería, y que en la normativa reglamentaria estatal se configura como un modo, ciertamente excepcional, de provisión de puestos de trabajo. No obstante, los perfiles son difusos. Pero, como se viene indicando, el citado artículo 66 del reglamento general de provisión de puestos de trabajo regula la “atribución temporal de funciones” como una modalidad específica de provisión de puestos de trabajo, aunque –si se analiza el enunciado normativo– con carácter mixto, ya que, por un lado, vincula ese la atribución temporal de funciones con una suerte de comisión de servicios para cometidos funcionales especiales, o para la realización de tareas puntuales por su mayor volumen temporal o, por otro, la relaciona, en fin, con “otras razones coyunturales”. Se trata, por tanto, de una modalidad de provisión de puestos de trabajo con un fuerte contenido de *modalidad comodín* que la Administración General del Estado, a través de la comentada normativa reglamentaria, ha desplegado como una de las posibilidades “preferentes” de asignar personal a las unidades temporales. Lo relevante de la regulación contenida en el real decreto-ley es, sin duda, que ese modo de provisión excepcional y residual, en principio, se transforma en ordinario. El problema puede estar en los plazos, ya que, si es una modalidad especial de comisión de servicios, no podría exceder de un año más otro más, y si no lo es, no deja de ser, por su propia naturaleza, de carácter excepcional, pero sobre todo limitada temporalmente (¿puede extenderse su aplicación a cinco o seis años, por ejemplo?). Pretender que al no hacer alusión a los plazos esa atribución temporal puede extenderse por espacio de seis años sólo con base a lo dispuesto en el real decreto-ley, puede ser discutible. Hay alguna comunidad autónoma, como es el caso de la Comunidad Valenciana (pero se refiere a las asignaciones temporales de funciones)(13), que las limita a un máximo de un año (con lo cual se convierten en poco operativas para gestionar proyectos que comporten, como serán en bastantes casos,

ejecuciones de más de un ejercicio presupuestario), mientras que alguna otra no se pone plazo e implícitamente se quiere utilizar como medio de asignación temporal durante el período que dure el programa (cuatro años máximo; algo que al regularlo por norma con rango de ley podría tener cobertura; el problema es si es o no es una situación excepcional temporalmente limitada)(14).

- Como se viene reiterando en estas páginas, hay que partir del presupuesto de que, efectivamente, los marcos normativos son distintos, pues en unos casos se habla de “asignaciones” y en otros de “atribuciones”, lo que da pie a demasiadas sutilezas organizativas. Según el real decreto-ley, las asignaciones serán parciales mientras que las atribuciones cabe presumir que totales (lo que implicaría una alteración total del contenido funcional del puesto de trabajo y la realización de tareas nuevas; pero, si se analiza con cuidado, no siempre es así). En la normativa excepcional de las comunidades autónomas las asignaciones se vehiculan unas veces con carácter temporal, pero en otras también se echa mano de las atribuciones o asignaciones totales. En todo caso, en estas normas excepcionales (no solo en la estatal y en el reglamento general de provisión) se han ido desdibujando los contornos de esa figura (con al balanceo, algunas veces muy sutil y de complejo deslinde, entre atribución temporal de funciones y asignación parcial de funciones). El real decreto-ley configura específicamente a la asignación como parcial (artículo 31), mientras que el artículo 30 da pie a entender que la atribución de funciones sería total. Los decretos leyes de las comunidades autónomas, como se ha visto, han regulado expansivamente, en algún caso esta figura, más prudentemente en otros y con cierto rigor técnico en alguno otro caso. También las ha habido que se han inclinado por reproducir prácticamente el modelo estatal. En cualquier caso, esa utilización de nuevo del adverbio “preferentemente” nos indica con claridad que, asimismo, se puede utilizar el resto de procedimientos de provisión de puestos que reconoce la normativa reglamentaria citada (concurso, comisión de servicios, etc.), algo que lleva a cabo de modo acertado la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, que luego se comenta.

- Efectivamente, el artículo 30.3 habilita a la citada Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública (hoy en día, Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública) para que, mediante resolución, dicte, tal como ya hizo, “instrucciones interpretativas en materia de redistribución y reasignación de efectivos que permitan agilizar la reorganización de los departamentos ministeriales que así lo requieran”. Evidentemente, estas instrucciones carecen de cualquier valor normativo; pero, atendiendo a esa habilitación específica, sí que priorizan qué modos de provisión se llevarán a cabo por los departamentos ministeriales para la cobertura de tales puestos de trabajo en las unidades administrativas de carácter provisional en lo que afecta a la gestión de fondos europeos.

Tal como se viene ya resaltando, la asignación de funciones a tiempo parcial está regulada en el artículo 31 del decreto-ley. En principio, en el Reglamento de provisión de 1995 no se establece (porque no lo es) como un modo de provisión de puestos de trabajo; aunque sí se hace, como ya se ha visto, con la *atribución temporal de funciones*. El primer caso está claro que conecta con la previsión recogida en el artículo 73.2 TREBEP, cuando expone que “las administraciones públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas y responsabilidades distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo”, en las condiciones que allí se determinan bajo un presupuesto de hecho habilitante: “cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma de las retribuciones”. En realidad, lo que este precepto básico recoge no es un modo de provisión, sino una modulación funcional de las responsabilidades y tareas de su puesto de trabajo (“siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría”), para un periodo determinado o por la concurrencia de circunstancias de cierta excepcionalidad derivadas de una necesidad contingente inaplazable. En este caso, parece obvio que no hay provisión de puesto de trabajo, dado que a las funciones y responsabilidades del puesto se le añaden otras; pero, el funcionario sigue prestando sus servicios en el puesto de trabajo inicialmente asignado. Está prevista esa asignación con una naturaleza claramente excepcional y temporal, como así lo constata el propio artículo 31 al emplear el adverbio “excepcionalmente”.

Sin embargo, frente a lo que se podría deducir del artículo 72.3 TREBEP, el trazado que ofrece el artículo 31 del Real Decreto-ley 36/2020, sobre la asignación de funciones a tiempo parcial, es algo diferente, puesto que, en este caso, la asignación de funciones a tiempo parcial será temporalmente larga (puede llegar, incluso, a los seis años), no es contingente y, casi con total seguridad, tendrá impactos retributivos favorables al poderse anudar a estas asignaciones de funciones a tiempo parcial la retribución extraordinaria por consecución de objetivos o, en su caso, por la asignación de funciones adicionales a tiempo parcial (disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 36/2020), cuando no la propia consolidación de grado personal, en su caso. La duda que cabe plantearse es si, a diferencia de lo que ha hecho el real decreto-ley

estatal (que no está sujeto a la normativa básica contenida en el TREBEP), las comunidades autónomas a través de decretos-leyes pueden alterar sustancialmente la finalidad excepcional de la asignación de funciones establecida en el versículo 73.2 TREBEP, sin vulnerar la normativa básica estatal.

El aspecto retributivo es, asimismo, un punto importante, ya que tal asignación de funciones a tiempo parcial conlleva una retribución adicional, mejorando las retribuciones del puesto de trabajo al cual se suman. Y esta última cuestión sí que tiene reserva de ley, por lo que una administración local o cualquier administración territorial que no esté habilitada por una norma de ese rango para retribuir esas funciones adicionales a tiempo parcial (en cuanto que es un complemento retributivo distinto de los previstos en la legislación básica) difícilmente tendría cobertura suficiente para imponer una medida como esa, que podría ser declarada ilegal (salvo para aquellas comunidades autónomas que hayan aprobado normas con rango de ley en este mismo sentido). Otra cosa es que los gobiernos locales y el resto de las administraciones territoriales no puedan establecer en un reglamento específico que regule la gestión de fondos europeos o en una regulación más general de las unidades administrativas de proyecto, la figura de la asignación de funciones adicionales a un puesto de trabajo determinando sus supuestos y, probablemente, acotando en el tiempo sus efectos, anudando a tales cometidos funcionales adicionales un complemento de productividad fijado a los cometidos complementarios y a los objetivos que, en su caso, se alcancen.

De hecho, esa posibilidad es perfectamente coherente con lo que prevé la disposición adicional segunda del real decreto-ley, que a tal efecto establece lo siguiente: “El personal al que le sean asignadas funciones a tiempo parcial en el marco del instrumento de planificación estratégica de gestión, *podrá percibir una retribución variable en concepto de productividad extraordinaria ligada a la carga de trabajo adicional derivada de estas*”. Pero la singularidad de la normativa estatal radica en que esa retribución extraordinaria se suma a la productividad que en su caso el puesto de trabajo tuviera asignada. Bien es cierto que el decreto-ley no se aplica en estas materias más que a la Administración General del Estado y sus organismos públicos; pero, en materia de productividad nada impediría, en principio, recoger ese precepto también por vía reglamentaria, pues encaja conceptualmente con lo que es el complemento de productividad en su sentido finalista, ya que en este caso se trataría de actividades extraordinarias (artículo 23.3 c) Ley 30/1984) o también del cumplimiento de objetivos previamente establecidos. Otra cosa son los límites propios de los gastos de personal establecidos en las leyes anuales de presupuestos generales del Estado.

Entrando en el detalle de la regulación citada, el artículo 31 establece una serie de previsiones en relación con la asignación de funciones a tiempo parcial. A saber:

- La aplicación de esta figura un tanto atípica se restringe a través del adverbio “exclusivamente” a la gestión de proyectos financiables con fondos ligados al Plan de Recuperación, lo que parece cerrar su aplicación a otros contextos. Sin embargo, lo que la norma recoge es la naturaleza excepcional de esa asignación, que rompe el equilibrio ordinario entre funciones y responsabilidades, así como tareas, propias de un puesto de trabajo, ya que admite implícitamente la adhesión de otras; pero especialmente lo que abre es la posibilidad de extensión temporal de la asignación de funciones durante un período de tiempo amplio (que podía alcanzar varios años). Dicho de otro modo, se da carta de naturaleza a una asignación excepcional, pero acotada a un ámbito. ¿Ello impediría aplicarla a otros supuestos y a diferentes administraciones territoriales? En principio no. Una administración territorial puede por reglamento establecer esa misma regulación para la gestión de los fondos europeos. En principio, no se advierten razones jurídicas de peso que lo impidieran, aunque su fundamento normativo habilitante no podría ser el artículo 31 del decreto-ley, sino el artículo 73.2 TREBEP con las limitaciones que seguidamente se exponen o, en su caso, utilizar el procedimiento de provisión de puestos de trabajo por “atribución temporal de funciones” (artículo 66 del reglamento general de provisión de puestos de trabajo antes citado; sólo aplicable a las administraciones locales).

- Otra cuestión que se podría plantear es si las administraciones territoriales podrían regular por reglamento un ámbito de aplicación que sea *ultra vires* a lo dispuesto en el artículo 31.1 del decreto-ley; por ejemplo, si en una regulación reglamentaria de naturaleza organizativa sobre gestión por proyectos se podría incorporar una previsión de esas características. En verdad, como se decía más arriba, la fuente legal habilitante para ese desarrollo reglamentario sería el artículo 73.2 TREBEP y, por tanto, se deberían determinar o tasar precisamente las circunstancias en las cuales se podría echar mano de esa asignación de funciones a tiempo parcial, que debería asimismo acotarse temporalmente (y este es un punto sustantivo). Más sencillo es, en el caso de las administraciones locales, el recurso a la “atribución temporal de funciones” como procedimiento

de provisión de puestos de trabajo; pues en este caso no cabría oponer nada a su utilización. Pero nada tiene que ver, en principio, con la asignación temporal, pues en este último supuesto estamos hablando de un procedimiento de provisión de puestos de trabajo reconocido expresamente y con un ámbito funcional de aplicación ciertamente generoso, lo que permite mucha flexibilidad organizativa (artículo 66 Reglamento general de provisión de puestos de trabajo).

- Un aspecto del régimen jurídico de la asignación de funciones a tiempo parcial es que, como resulta obvio, esa modulación de responsabilidades y tareas se proyecta sobre personal funcionario del mismo departamento sin que ello implique “cambio de adscripción ni del puesto de trabajo ni de la persona”. Se deslinda aquí claramente lo que es asignación de atribución, dado que en este caso no hay “nuevo” puesto de trabajo a ejercer- En realidad, habría, al menos dos modalidades de asignación de funciones a tiempo parcial:

- La primera sería la modalidad pura de asignación de funciones, mediante la cual a las funciones y responsabilidades tasadas en la monografía o descripción del puesto de trabajo se le añaden otras distintas, que se suman a las anteriores y que, por consiguiente, no son propias del puesto de trabajo desempeñado; pero son propias de su cuerpo, escala o categoría.

- La segunda consistiría en una modalidad impropia de asignación de funciones, al menos desde el punto de vista conceptual o terminológico, que se trataría de que se añada carga de trabajo o tareas adicionales a las ordinarias que tiene el puesto de trabajo, como consecuencia de la gestión de fondos europeos ejecutada, en su caso, por una unidad administrativa a la que el puesto de trabajo no está inicialmente adscrito, y actúa, así, como una suerte de refuerzo.

- El artículo 31.2 establece, a su vez, que esta asignación de funciones a tiempo parcial se realizará sin perjuicio de las formas de provisión recogidas en el Reglamento General de provisión de puestos de trabajo. Esta precisión confirma, en efecto, que no se trata propiamente hablando de una forma de provisión de puestos de trabajo, sino en realidad de una alteración funcional y/o de tareas de las que tiene conferidas un determinado puesto de trabajo. No hay, por tanto, alteración del puesto de trabajo ni migración del funcionario al desempeño de unos cometidos funcionales propios o diferenciados del puesto que habitualmente desempeña a otro puesto de trabajo diferenciado. Es una suerte de suma de funciones y/o de tareas, según la modalidad de asignación de funciones.

Mucha importancia tiene, tanto desde la perspectiva conceptual como normativa, el hecho de que el artículo 32 del real decreto-ley, como también se ha advertido, establezca una regulación específica sobre la “creación y modificación de puestos de trabajo” vinculados únicamente con la gestión de fondos europeos. Dicho de otro modo, se trata de una regulación novedosa (en cuanto, hasta ahora, no prevista) de un sistema de creación y modificación de puestos de trabajo que tiene como marco de actuación preliminar la existencia de puestos de trabajo de naturaleza temporal y, por tanto, rompiendo el carácter estructural de la noción de puesto de trabajo. Nos remitimos a lo ya expuesto al tratar las relaciones de puestos de trabajo en el comentario al artículo 24 de este mismo decreto-ley.

Por tanto, en la regulación del artículo 32 se acoge la posibilidad de que se creen puesto de trabajo nuevos, pero que tendrán una vigencia temporal acotada obviamente al periodo de duración del proyecto de gestión de fondos europeos. Esta es la gran singularidad conceptual y aplicativa (que en este último punto puede generar notables trastornos cuando el puesto de trabajo pierda su finalidad: ¿cómo se reubica a su titular si este es funcionario de carrera?). Son, por consiguiente, puestos de trabajo nuevos, pero de vigencia temporal acotada. También se admite la modificación de los “puestos de trabajo” creados o, cabe presumir, de las funciones y responsabilidades que se establezcan en tales puestos de trabajo a los que el personal funcionario ha sido redistribuido o reasignado, con lo cual se puede producir una asignación de funciones y responsabilidades, así como tareas, distintas a las que venía ejerciendo en su puesto de trabajo originario, al que retornará una vez que finalice el plazo de ejecución del proyecto. En fin, una novedad importante, que trastoca conceptual y normativamente la configuración tradicional del puesto de trabajo como elemento básico de la estructura organizativa estable o permanente de la Administración General del Estado, y que, por consiguiente, representa un modo de afrontar la gestión por proyectos asentada en una traslación mecánica (que a veces no lo podrá ser tanto) de un sistema convencional (puesto de trabajo estructural) a una realidad de nuevo cuño (gestión por proyectos).

La pregunta que cabe hacerse es si esta regulación establecida por una norma con rango de ley es posible trasladarla a una normativa de regulación reglamentaria que apruebe una administración territorial. En principio, nada cabría oponer a que una cuestión de contenido esencialmente organizativo pueda regularse por medio de norma reglamentaria. Obviamente los criterios generales de tal disposición reglamentaria deberían ser objeto de negociación con la representación sindical. Tal como se ha expuesto con anterioridad, lo más ortodoxo conceptualmente hubiese sido no trasladar la noción de puesto de trabajo a lo que es una modalidad organizativa coyuntural o contingente como es la gestión por proyectos. A nuestro juicio, hubiese sido más correcto hablar de empleos funcionales de carácter temporal o cometidos funcionales de carácter provisional. Sin embargo, el marco normativo vigente (que el real decreto-ley realmente no ha modificado) ordena todos los modos de provisión en el empleo público en torno a la idea de puesto de trabajo, por lo que no se ha sabido o no se ha querido establecer una normativa nueva que rompiera con esa tradición burocrático-normativa preexistente; tampoco, dada la urgencia en su tramitación, hubo probablemente ni el tiempo ni el sosiego suficiente para construir una solución normativa *ad hoc* aplicable a este tipo de circunstancias singulares, que se distanciara de la normativa común o estructural.

Así las cosas, partiendo de que, en verdad, el real decreto-ley en lo que a organización y gestión de recursos humanos respecta, no introduce cambios legales sustantivos en la normativa aplicable de función pública (salvo los supuestos puntualmente enunciados), sino que se limita a aplicarla a una realidad organizativa nueva (la gestión por proyectos que tengan por objeto los fondos europeos), no se advierte inconveniente legal que impida a las administraciones territoriales regular por norma reglamentaria un marco que haga referencia a la posibilidad de crear relaciones de puestos de trabajo de naturaleza contingente o de carácter provisional vinculadas a la duración de un determinado proyecto, ni tampoco a que se creen o modifiquen puestos de trabajo de vigencia temporal con la finalidad de hacer efectivos la gestión de los proyectos. Si bien todo ello debiera preverse en una norma o disposición de carácter reglamentario, con contenido organizativo y que regulara aspectos relativos a los puestos de trabajo y a las relaciones de puestos de trabajo, dictada en desarrollo y de conformidad con lo establecido en la normativa legal básica de función pública y en la normativa reglamentaria general o autonómica que sea de aplicación. Y, en todo caso, deberán respetarse todos los límites legales o normativos establecidos tanto en la legislación básica como en la normativa general que sean de aplicación, y que ya han sido expuestos.

La sobrecarga de trabajo que implicará la gestión de proyectos financiados con los fondos europeos durante los próximos años, así como la más que previsible carencia de personal funcionario de carrera en activo en la Administración General de Estado para cubrir esas necesidades, ha hecho que el legislador excepcional adopte una medida normativa que persigue sumar recursos personales adicionales para poder garantizar que se pueda cumplir la siempre temida absorción de tales contribuciones financieras en los plazos y condiciones que ha fijado la Unión Europea. Esa medida consiste en asignar los recursos humanos procedentes de las nuevas convocatorias de procesos selectivos derivados de las últimas ofertas de empleo público (en realidad, funcionarios de carrera de nuevo ingreso) a los puestos de trabajo de las unidades administrativas temporales o a aquellos que tengan asignadas funciones de ejecución de los fondos europeos.

Efectivamente, el artículo 33, cuyo enunciado es “Oferta de empleo público y provisión de puestos de trabajo”, establece que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (hoy en día, Ministerio de Hacienda y Función Pública), “priorizará las necesidades de los departamentos ministeriales encargados de la gestión de proyectos financiables con fondos europeos (), al asignar puesto de nuevo ingreso provenientes de la oferta de empleo público, con especial atención a los centros directivos que asuman las funciones previstas en los artículos 20 y 21 del presente real decreto-ley”(15). La razón de ser de esta particular mención a tales centros directivos obedece a su posición estratégica en lo que tiene de interlocución triangular en la ejecución financiera y de gestora de los fondos europeos entre la Unión Europea, la Administración General del Estado (también los propios Ministerios ejecutores) y las administraciones territoriales, comunidades autónomas y gobiernos locales, que tienen importantes funciones en la ejecución de tales fondos, y cuyo control depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En realidad este artículo 33, en su punto 2, vuelve a la senda de las reiteraciones, al indicar que “las necesidades de personal referidas en el apartado anterior, vendrán expresadas en el instrumento de planificación estratégica de gestión aprobado por la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. Mas interés tiene, por el contrario, el hecho de que la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública que inmediatamente se analiza, no haga alusión expresa a esa especial atención para proveer tales necesidades de esos centros directivos que resultan neurálgicos en la gestión

presente y futura de los fondos extraordinarios europeos.

Anexo: Medidas recogidas en la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública por la que se aprueban las instrucciones sobre los criterios aplicables en materia de reorganización y provisión de puestos de trabajo para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Con base en el mandato establecido en el artículo 28.2 del real decreto-ley, se procedió por parte de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública (hoy en día Secretaría de Estado de Función Pública, adscrita al Ministerio de Hacienda y Función Pública), a aprobar la citada Resolución, cuyas notas determinantes por lo que afecta a la adscripción de recursos humanos a las respectivas unidades administrativas son las siguientes:

- Se recuerda a los departamentos ministeriales (realmente, a las Subsecretarías) que deben proceder a evaluar en sus respectivos ámbitos las capacidades, cualificación y formación del personal existente en el departamento, con la finalidad de satisfacer las necesidades que se identifiquen en lo que a gestión de fondos europeos respecta.

- Asimismo, se emplaza a que los departamentos analicen “los puestos de trabajo vacantes (se presume que también las dotaciones de tales puestos de trabajo) de los que disponen en sus relaciones de puestos de trabajo con la finalidad de reubicarlos en aquellas unidades cuya carga de trabajo se vaya a incrementar como consecuencia de la ejecución del Plan y procurar, a continuación, su cobertura”. En realidad, esos puestos de trabajo (o dotaciones) vacantes serán cubiertos por los sistemas que se prevén en la normativa y en la citada resolución, y si no se cubrieran con funcionarios de carrera o personal laboral fijo, en su caso, lo serán probablemente con personal temporal.

- Insiste la resolución en que la cobertura de las necesidades “se realizará preferentemente con los efectivos del departamento ministerial u organismo encargado de su gestión”, lo que parece conducir no solo a establecer un sistema departamental cerrado o cantonal de cobertura de tales necesidades, sino además a prever un modelo cerrado también, en su caso, en los organismos encargados de la gestión. La transversalidad y la flexibilidad brillan por su ausencia. Si bien, al igual que hiciera el real decreto-ley, la utilización del adverbio “preferentemente” abre un portillo (que ha sido convenientemente utilizado por la resolución analizada) a que en la cobertura de esas necesidades se recurra también a personal de otros departamentos, como así se hará en algunos casos.

- La resolución recoge un conjunto de medidas para la redistribución y reasignación de efectivos con la finalidad de atender a esas necesidades de personal previamente identificadas.

- Tal como se ha visto la redistribución de efectivos es una de las modalidades previstas por el decreto-ley para asignar personal a tales cometidos temporales, y en este caso se hace uso de este sistema de provisión establecido en el artículo 59 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (sobre ingreso y provisión de puestos de trabajo). Ha de tenerse en cuenta que esta normativa se aplica también a las administraciones locales en todo lo no previsto por la legislación autonómica. Esta instrucción contiene, al respecto, dos medidas importantes:

- La primera consiste en que la regla general es que la redistribución de efectivos del personal funcionario de carrera que desempeña un puesto de trabajo no singularizado “podrá ser adscrito a otro puesto de igual complemento de destino y complemento específico, con la misma forma de provisión y en el mismo municipio”. Se añade que si la adscripción comporta el cambio de municipio, esta deberá ser aceptada expresamente.

- La segunda es muy relevante, porque con apoyo incidental en algunas previsiones del real decreto ley, se admite expresamente, aunque se presume que como excepción, la redistribución interdepartamental; pero que se debe circunscribir, por tanto, a dotaciones de puestos de trabajo que no sean singularizados, ya que en estos últimos habría que acudir a otros procedimientos de provisión que no sean la redistribución de efectivos ni tampoco, como veremos, el cambio de adscripción.

- Asimismo se prevé el cambio de adscripción en el ámbito departamental que deberá procurar (una vez más



la utilización reiterada de este verbo-directiva) la atención de las necesidades del ministerio en el ámbito de la gestión de fondos; pero con la peculiaridad de que, atendiendo a que hay determinados Ministerios que tienen encomendada especialmente la carga fundamental en materia de gestión de fondos europeos (Ministerios de Transportes, Transición Ecológica y Transformación Digital), se añade, en línea con lo antes expuesto, la posibilidad de cambios de adscripción interdepartamentales siempre que se trate de puestos de trabajo no singularizados y, por tanto, de los funcionarios adscritos a ellos.

- Dentro de la batería de herramientas de las que se dota a los departamentos para asignar efectivos a las necesidades identificadas, se recoge también la atribución temporal de funciones establecida en el artículo 66 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, antes citado. En estos casos se prevé que “el órgano competente del departamento u organismo podrá asignar temporalmente personal funcionario de carrera destinado en el mismo a tareas de gestión de dichos fondos”. Se trata, por tanto, de una asignación intra-departamental; pero debe ser acordada de forma motivada y por tiempo determinado, debiendo ser notificada a la persona afectada. En cualquier caso también se admite la asignación interdepartamental, cuya resolución será competencia de la Dirección General de Función Pública.

- Se admite, asimismo, la atribución de funciones a tiempo parcial para tareas vinculables con la gestión de proyectos de fondos europeos, tal como aparece recogida también en el artículo 31 del real decreto-ley; aunque esta atribución a tiempo parcial se circunscribe al personal funcionario de carrera y en el ámbito del propio departamento.

- Asimismo, en ejecución de las previsiones recogidas en el citado decreto-ley, tal como se ha visto, se establece que la Secretaría de Estado (hoy en día) de Función Pública “asignará, con carácter preferente, personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos y Escalas adscritos a dicha Secretaría, que sea nombrado en ejecución de la Oferta de Empleo Público correspondiente”. Esta previsión pretende cubrir las necesidades de tales unidades administrativas profesionales en lo que respecta a personal procedente de puestos de trabajo no singularizados, pero también podría cubrir necesidades de puestos de trabajo más especializados que requieran conocimientos técnicos específicos, siempre que se trate de estructuras funcionariales adscritas a tal Secretaría de Estado (hoy de Función Pública).

- También se prevé la posibilidad de que la Dirección General de Función Pública autorice “de forma preferente y ágil la convocatoria de concursos de méritos de personal funcionario de carrera en el plazo máximo de cinco días”, estableciéndose una recomendación que consiste en la utilización de bases comunes o de bases-tipo aprobadas por la propia Dirección General de Función Pública.

- No termina aquí el abanico de opciones, que, como es lógico se amplía a las comisiones de servicio de cualquier naturaleza, así como, en su caso, a traslados voluntarios. En ambos casos la gestión tendrá también carácter preferente.

- Se podrán establecer, si así fuera necesario y con carácter excepcional, limitaciones temporales a la movilidad interdepartamental del personal con la finalidad de garantizar la dotación de los recursos necesarios para la ejecución del Plan de Recuperación.

- Y, por último, también se recoge que el personal funcionario de carrera, también adscrito a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, que reingrese en el servicio activo procedente de situaciones administrativas que no conlleven reserva de puestos de trabajo, podrá ser asignado a los Ministerios de Transporte, Transición Ecológica y Transformación Digital, dado que gestionan (así se afirma) el 95 por ciento de los fondos europeos(16).

A pesar de todas estas medidas dirigidas a dar respuesta a las necesidades de personal por parte de las unidades de proyecto que gestionen fondos europeos, y que iban encaminadas a emplear el talento existente ya en la Administración General del Estado o el que se incorpore por medio de procesos selectivos como funcionario de carrera, así como todas las demás opciones que prevé la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial, el real decreto-ley se pone la venda antes de la herida. En efecto, con toda probabilidad, dado el estrés organizativo y de personal al que se verá sometida la Administración General del Estado para gestionar y absorber correctamente los fondos en los plazos y con las exigencias estipuladas, todos esos recursos personales serán insuficientes. Y, por consiguiente, se admite la posibilidad, por lo demás siempre presente en el ámbito del empleo público, se proceder a echar mano del personal temporal.

En efecto, el artículo 34 del real decreto-ley regula lo que denomina como el “Nombramiento de personal estatutario de carácter temporal, personal funcionario interino y (la) contratación de personal laboral con contratos de duración determinada”. Esta regulación, una vez más aplicable sólo a la Administración General del Estado, aunque muchas de sus previsiones se pueden aplicar con carácter general, ofrece los siguientes puntos:

- Se deja patente que la regulación obedece a que el incremento de carga de trabajo podrá requerir la necesidad de “reforzar sus plantillas” con el nombramiento de personal estatutario temporal, personal funcionario interino o la contratación de personal laboral con contratos de duración determinada, todo ello de acuerdo con lo establecido en su instrumento de planificación estratégica, el texto refundido del Estatutos Básico del Empleado Público y el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- Obviamente, se ha de tener en cuenta la nueva regulación establecida sobre la temporalidad en el empleo público por parte del Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, así como lo que, en su caso, termine previendo el proyecto de ley que se está tramitando tras la convalidación de aquella disposición normativa excepcional por parte del Congreso de los Diputados. En todo caso, los límites a la temporalidad y las medidas de compensación económica, así como de responsabilidad por el incumplimiento de plazos, se aplicarían también a esta modalidad de nombramientos y contratos, pues no hay una excepción expresa en cuanto a duración de los nombramientos en cuanto a la aplicación de la normativa básica o de las previsiones recogidas en el TREBEP o en el TRET.

- Se dice, no obstante, que “los nombramientos y contratos de este personal se formalizarán sólo por el tiempo imprescindible para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. Pero, el Plan de recuperación (sin hablar ahora del resto de los fondos europeos) tiene un plazo de ejecución que va desde 2021 a 2026, mientras que resulta materialmente imposible, con el marco normativo vigente que tales nombramientos o contrataciones se extiendan más allá de los plazos previstos en el TREBEP o con las limitaciones temporales de la legislación laboral, pues ello vulneraría la regulación actual sobre temporalidad y podría conllevar que se produjeran abusos en los nombramientos o contrataciones temporales contrarios a la Directiva 1999/70 (Acuerdo Marco), con las responsabilidades subsiguientes. Si se toma consideración, por ejemplo, el nombramiento de personal funcionario interino, es obvio que habría de acudir al nombramiento como funcionarios interinos por programas, con lo cual la duración de ese nombramiento no podría exceder de tres años (aunque el legislador estatal lo podría haber ampliado). No obstante, se puede pretender crear la ficción de que se trata de puestos de trabajo, que no lo son, de carácter estructural (si bien como estructuras de naturaleza temporal) y, por tanto, sobre puestos de trabajo de vigencia temporal, con lo cual se pretendería echar mano de la causa de interinidad establecida en el artículo 10.1 a) TREBEP. O, en fin, tal vez el real decreto-ley esté pensando en que se trata de una interinidad por exceso o acumulación de tareas, pero esta como es conocido tiene un límite temporal máximo de doce meses, que tampoco se ha modificado en este caso. Sea cual fuere la opción en la cual se apoye el nombramiento de personal interino planteará problemas, ya sea en su duración máxima o en el debate sobre si existe o no un abuso de la temporalidad (supuesto de pretender la aplicación a este caso del artículo TREBEP).

- Por definición, los proyectos de gestión de fondos europeos se encuadran conceptualmente en lo que el TREBEP denomina “la ejecución de programas de carácter temporal”, que tienen un máximo de duración de tres años, pudiendo alcanzar hasta cuatro si así lo prevé el legislador. Nada se previó sobre tal ampliación, que se pudo hacer. Máxime cuando el legislador estatal, cuando regula su propia Administración, no está sujeto a la normativa básica. Aunque ello no implica, a nuestro juicio, que los nombramientos del personal funcionario interino o la contratación del personal laboral se hayan ampliado en este caso con el enunciado genérico de que “se formalizarán sólo por el tiempo imprescindible para la ejecución del Plan”. Una excepción tan rotunda a las normas actualmente vigentes en cuanto a temporalidad, hubiese requerido un enunciado normativo mucho más preciso y de mayor calidad, que evitara interpretaciones extravagantes, que tal vez se pretendan poner en marcha por determinados gestores de la Administración central.

- La normativa excepcional o regular de las comunidades autónomas va en la misma dirección que la recogida en el real decreto-ley, configurando el recurso al personal temporal como subsidiario cuando no haya efectivos propios para asumir esas tareas, lo cual es muy posible que se plantee con mucha más frecuencia de lo que la excepción normativa suscita. Con lo cual la temporalidad, aunque sea tasada en período, pueden volver a dispararse. Más problemas suscita que en la gestión de proyectos financiados con

fondos europeos se estimule la contratación externa de determinadas actividades como subsumida en las subvenciones o recursos que la administración perciba y no se incluyan los gastos de personal ordinario como parte de los recursos asignados, pues ello podría incentivar con toda seguridad que se tienda a cometer un fraude de ley y, tal como se ha dicho antes, se recurra por parte de determinadas Administraciones Públicas a “instrumentar la contratación de personal a través de contratos de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores” (artículo 308.2 LCSP). Este es un riesgo que se advierte, al menos en alguna de las primeras convocatorias de subvenciones(17). Ello puede empujar a que las actividades de mayor contenido técnico o de complejidad notable, ante la inexistencia de personal propio especializado, se contraten externamente, en determinados ámbitos e, indirectamente, se pueda afectar al contenido expuesto en el artículo 308.2.

- Por último, una vez más el artículo 34.2 incluye regla de prioridad en la tramitación de las autorizaciones de tales nombramientos y contrataciones de carácter temporal, que va dirigida a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública (hoy día, Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública) y a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

- Pero, más importante que la regla anterior es aquella que prevé también la prioridad en la tramitación de expedientes de nombramiento o contratación de personal funcionario, estatutario o laboral de carácter temporal, cuando se trate de sustituir a personal estatutario o funcionario de carrera, así como a personal laboral fijo (aunque también podría aplicarse esta regla a supuestos de temporalidad), cuando, como consecuencia de la asignación de ese personal a las unidades administrativas temporales o a las funciones derivadas de la gestión de fondos europeos, “hayan visto mermado su número de efectivos por haber sido reasignados en el ámbito del instrumento de gestión estratégica recogido en este real decreto-ley”. Dicho de otro modo: como consecuencia de tales necesidades coyunturales y de los procesos de redistribución, reasignación, cambios de adscripción de puestos, concursos o comisiones de servicio, esas reubicaciones temporales dejarán sus respectivas calvas en las estructuras de puestos de trabajo permanentes de la respectiva organización, por lo que para atender tales servicios habrá que cubrir las también muchas veces con personal interino o contratado, lo que hace presumir que habrá una plétora de la temporalidad, si bien acotada (se presume) a los plazos legales. En verdad, se puede llegar a producir un curioso fenómeno de “interinidades en cadena”.

- Pero esta tendencia a la implantación de estructuras de proyecto o de programa suscita de inmediato una duda más existencial sobre el futuro de la Administración Pública y de sus estructuras organizativas tradicionales, pues los fines permanentes o estables del sector público se combinarán cada vez más con necesidades funcionales contingentes que se armarán inevitablemente a través de misiones, proyectos y programas, poniendo en cuestión, más tarde o más temprano, uno de los mitos en los que aún se asienta la función pública, como es el de la imprescindible estabilidad o inamovilidad. Dicho de otro modo, es previsible que a corto o medio plazo deban convivir dos realidades que debieran articularse bien en el plano organizativo y de recursos humanos, como son las relativas a la atención de necesidades estables o permanentes y a las que derivan de contextos de contingencia o, incluso, de misiones, proyectos o programas temporales.

Es importante dejar constancia de que, en la gestión de fondos europeos en general y más concretamente de los fondos vinculados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los gastos de personal que estén justificados para la ejecución de ese proyecto se podrían imputar (siempre que así se prevea expresamente, en la normativa o en las respectivas convocatorias, lo que, como se ha visto, no será siempre el caso) a las contribuciones financieras que se reciban por parte de la Unión Europea, pero no para puestos de trabajo estructurales o para compensar a quienes se dediquen a actividades ordinarias; por lo que no sería apropiado (e iría contra los intereses financieros de la Unión Europea) que si el personal funcionario de carrera es asignado a un proyecto de gestión de fondos, la cobertura interina de su plaza se pudiera realizar con cargo a tales fondos, pues se trata de un puesto de trabajo de naturaleza estructural.

Y, por último, es necesario referirse a la disposición adicional segunda del real decreto-ley, que ha sido invocada en reiteradas ocasiones en este trabajo. La citada disposición adicional recoge las siguientes previsiones:

***Disposición adicional segunda. Retribución extraordinaria por consecución de objetivos o por asignación de funciones adicionales a tiempo parcial.***

1. *Adicionalmente a la retribución variable que viniesen percibiendo, el personal adscrito a unidades o grupos de trabajo sin consideración de unidad que tengan asignada como función la gestión de proyectos financiados con fondos europeos o tareas ligadas a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia podrá percibir productividades y gratificaciones extraordinarias de acuerdo con lo establecido en el instrumento de planificación estratégica de gestión, sujetas al grado de cumplimiento de los objetivos reflejados en este, en función de su contribución personal al cumplimiento de estos resultados y de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente.*
2. *El personal al que le sean asignadas funciones a tiempo parcial en el marco del instrumento de planificación estratégica de gestión, podrá percibir una retribución variable en concepto de productividad extraordinaria ligada a la carga de trabajo adicional derivada de estas.*
3. *De acuerdo con lo establecido en los instrumentos de planificación estratégica, una vez aprobados por la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Ministerio de Hacienda revisará la autorización de productividad y gratificaciones extraordinarias y la dotación presupuestaria de estos conceptos de los departamentos ministeriales afectados, de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente.*
4. *El Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la normativa presupuestaria en vigor, revisará la autorización de masa salarial del personal laboral en el ámbito de las unidades encargadas de la gestión de los fondos europeos ligados a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para dotar la retribución variable ligada a la consecución de objetivos en el marco del instrumento de planificación estratégica de gestión del departamento u organismo.*

Sobre este artículo, se pueden realizar las siguientes consideraciones en relación con el objeto de este documento:

- El precepto no es un dechado de claridad en la redacción, pero prevé de forma expresa una suerte de “premio” o “zanahoria” (retribución extraordinaria adicional) para que el personal funcionario o laboral se incorpore a las unidades administrativas estructurales o temporales “o grupos de trabajo sin consideración de unidad” que gestionen proyectos europeos.

- Ese premio consiste, en primer lugar, en que se les permite “adicionalmente” mantener “la retribución variable que viniesen percibiendo”. Y, además, en segundo lugar, “podrá percibir productividades y gratificaciones extraordinarias de acuerdo con lo establecido en el instrumento de planificación estratégica de gestión, sujetas al grado de cumplimiento de los objetivos reflejados en este, en función de su contribución personal al cumplimiento de estos resultados y de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente”.

- Tal como ya se ha examinado, al personal que tenga asignadas funciones a tiempo parcial en lo que afecta también a ejecución de los proyectos de fondos europeos, en el marco del instrumento de planificación estratégica, “podrá percibir una retribución variable en concepto de productividad extraordinaria ligada a la carga de trabajo adicional derivada de estas.”

- Aunque en ambos casos se utiliza la expresión “podrá”, parece obvio que sin estos estímulos retributivos adicionales el personal funcionario de carrera o el personal laboral fijo tal vez no tendría interés en aproximarse al ejercicio de unas funciones, responsabilidades y tareas que serán de notable complejidad técnica o funcional (que requiere una especialización en algunos ámbitos muy relevante), con un alto nivel de presión tanto externa como interna, y con plazos de ejecución siempre precarios. Aun así, habrá que comprobar si este “efecto llamada” de las compensaciones retributivas es capaz de mover el banquillo y que, una Administración como la del Estado altamente envejecida en su pirámide de edad, sea capaz de despertar talento interno y recursos personales suficientes para gestionar ese cúmulo de retos inmediatos que se le presentan con la gestión de los fondos europeos.

- Hay, por último dos autorizaciones al Ministerio de Hacienda para que, por un lado, revise la autorización de productividad y gratificaciones extraordinarias y la dotación presupuestaria de estos conceptos en los departamentos ministeriales afectados; y, por otro, “revise la autorización de masa salarial del personal

laboral en el ámbito de las unidades encargadas de la gestión de los fondos europeos”.

La inmensa totalidad de las comunidades autónomas que han regulado en materia de fondos europeos han incluido una previsión semejante o parecida, aunque con ciertas diferencias en su trazado. Tal como se ha dicho, las administraciones territoriales que no hayan regulado por norma con rango de ley (y, particularmente, los gobiernos locales) tienen serias dificultades para aplicar esa retribución extraordinaria sin una norma legal de cobertura que lo prevea. Las regulaciones autonómicas no han hecho extensivo, por lo común, esas previsiones de complementos retributivos a las entidades locales, aunque hay alguna excepción(18). Así que, tal como se expuso anteriormente, esas administraciones territoriales sólo pueden jugar con el complemento de productividad en cuanto que tales tareas comportan retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo; pero ello puede plantear problemas cuando las normas presupuestarias así lo prevean y, sobre todo, en el momento en que las reducciones de costes de personal vuelvan a las leyes anuales de presupuestos generales del Estado, cuando los planes de reequilibrio fiscal deban adoptarse por exigencia de la Unión Europea. Dicho de otro modo, en la gestión por proyectos es la única vía de estímulo para facilitar la adscripción o asignación temporal del personal de las administraciones locales a tales cometidos.

## **VII.- A modo de conclusión**

Tras este largo y detenido recorrido por el análisis del marco normativo que regula las unidades administrativas temporales o unidades de proyecto, así como por las medidas de gestión de recursos humanos directamente relacionadas con aquellas, bien se puede concluir que el avance que implica recoger esta modalidad estructural temporal en las Administraciones Públicas es, sin duda, un primer paso, si bien todavía muy insuficiente. Sigue pesando duramente la tradición burocrático- administrativa de corte departamental o divisional, que apenas ha dejado crecer en estos últimos años una realidad que, guste más o menos, está empujando con fuerza y pidiendo sitio en el modo y manera de estructurar la Administración Pública en esta tercera década del siglo XXI.

Como bien recogía Frederic Laloux en la cita que abre esta segunda parte, en la concepción maquinal “naranja”, que es en la que se sitúan nuestras organizaciones públicas, la naturaleza estática de las estructuras hace prácticamente inviable poner en movimiento capacidades internas de cambio. O en otras palabras: “Todo director sabe que en una organización el cambio es difícil; es uno de los problemas más frustrantes de la gestión actual”. En verdad, como también reconoció ese autor, citando a Peter Senge, “la gente no se resiste al cambio; se resiste a que la cambien”. La clave de cualquier transformación se halla, por tanto, en buscar un conjunto de incentivos internos y externos que promueva el cambio.

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

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

Sin embargo, el marco normativo actualmente vigente está construido de espaldas a esa realidad contingente, y de abrirá así una necesidad de adaptación continua que presionará a las organizaciones públicas, cada vez con más intensidad. No se puede afrontar el proceso de Recuperación, como tampoco la digitalización y la revolución tecnológica o la propia Agenda 2030 y los devastadores del cambio climático, con unas estructuras gubernamentales y administrativas configuradas hace dos siglos, cerradas como compartimentos estancos en silos o departamentos con escasa comunicación e interacción entre ellos, y que funcionan como una suerte de reinos de taifas.

Las estructuras de misión, proyecto o programa son el futuro de las Administraciones Públicas; pero habrá

que articularlas razonablemente con las estructuras convencionales o estables, en el marco de un sistema organizativo que tenga coherencia y se configure de forma holística como un todo. El sector público no puede permitirse realidades paralelas que caminen unas por amplias autopistas y otras por caminos intransitables. En efecto, la idea de sistema organizativo, como la de subsistema de personal y de recursos humanos, deben interactuar permanentemente; pero, además, el sector público cabe analizarlo como “un conjunto organizativo complejo”; es decir, como un macrosistema en el que se integran las Administraciones Públicas (19).

Hay terreno de juego, aunque la organización, como tampoco la gestión, no ha formado parte de las inquietudes políticas más recientes. Sorprende a quien se introduce en el estudio de este ámbito que buena parte de la literatura o de los trabajos académicos tengan tantos años detrás o que las contribuciones más avanzadas se realicen siempre desde el ámbito del sector privado(20), como si las Administraciones Públicas fueran unas fortalezas a las que la innovación organizativa nunca tendrá acceso. Algo, sin embargo, se mueve, aunque sea lentamente(21). Y el cambio se barrunta. Pero hay que liderarlo y construirlo. También normarlo. En ese desafío están todas las administraciones públicas españolas. Un extraordinario reto.

#### **NOTAS:**

(1). Ver artículo 36.5, y lo ya expuesto anteriormente.

(2). Ver, por ejemplo, la Ley de 6 de agosto de 2019 de transformación de la función pública francesa en la que ya se recoge la posibilidad de incorporar personal contratado por períodos temporales hasta un máximo de 6 años en la ejecución de misiones, proyectos y programas, previéndose asimismo una dirección ejecutiva en tales ámbitos.

(3). Este fenómeno fue descrito hace años de forma magistral por Alberto Gutiérrez Reñón y Manuel Labrado Fernández (La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública, MAP, Madrid, 1988, p. 34): “Al estimar un puesto debe atenderse exclusivamente a su contenido. Pero, en la práctica, la estimación puede verse influida por las condiciones de la persona concreta que está ocupando el puesto en ese momento. Esta influencia es tanto más difícil de evitar cuanto menos precisas son las técnicas de evaluación utilizadas. Y las características del procedimiento seguido habitualmente para la atribución de los complementos de destino le hacen especialmente vulnerable a la influencia de los factores personales”.

(4). Aunque incidentalmente el conocido Informe de la Comisión sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, MAP- INAP, Madrid, 2005, p. 78 (Informe “Sánchez Morón”), se recogía también la posibilidad de que, junto a puestos de trabajo de naturaleza estructural o estable, existieran otros de carácter temporal, e incluso a tiempo parcial (algo que también acoge el RDL 36/2020).

(5). Cuya primera expresión fue el Decreto-ley 5/2021, de Cataluña; seguido con desigual intensidad por los decretos leyes 4/2021, de Canarias; 3/2021, de las Illes Balears; y 6/2021, de la Comunidad Valenciana. En el caso, de Canarias se han desarrollado incluso los criterios para la designación de ese personal directivo temporal. Ver al respecto: Resolución de 6 de agosto de 2021, por la que se dispone la publicación del Acuerdo relativo a la aprobación de los criterios comunes de selección del personal directivo vinculado a programas y proyectos para la gestión, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del decreto-ley antes citado. El grado de profesionalización de esas estructuras directivas es ciertamente bajo, pues está muy trufado por la confianza política (condicionada en el nombramiento en algunos casos a la acreditación de determinadas exigencias, pero libre en el cese en todos los supuestos), e incluso en ciertas regulaciones se admite explícitamente el libre nombramiento político (libre designación), incorporando en algún supuesto la figura del personal de alta dirección (relación laboral especial) como la regla de vinculación de tales directivos con la organización, lo que puede plantear problemas importantes en cuanto estén afectadas funciones de autoridad o potestades públicas en el ejercicio de tales unidades temporales.

(6). Ver: Capítulo II del Título III (artículos 21 a 27) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

(7). Todavía no se puede tener una idea muy precisa de las cargas de gestión y de la necesidad de liderazgo ejecutivo que conllevará la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos, especialmente en las administraciones territoriales; pues la carga de incertidumbre sobre el volumen de recursos y el peso de la

gestión es considerable. Pero ya pueden intuirse, aplicado en este caso a entes locales y CCAA, cuáles serán algunas de las complejidades y dimensiones de tal empeño. Véase, a título de ejemplo, la reciente publicación en el BOE de la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021 (BOE de 23 de agosto), cuyo importe máximo asciende a 1.000 millones de euros. La ejecución de este programa está vinculado con el Plan de Recuperación y es este caso con el Componente 1, concretado en un proyecto de inversión con dimensión ejecutiva territorial (en este caso local) muy importante, que meterá presión a las estructuras burocráticas de ese nivel de gobierno. De todos modos, ya la intensidad del reparto ejecutivo territorial se está manifestando en sus primeros pasos. Véase, también, el BOE de 24 de agosto, y concretamente, la Orden TES/897/2021, de 19 de agosto, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2021, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas en el ámbito laboral, créditos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, destinados a la ejecución de proyectos de inversión "Plan Nacional de Competencias Digitales" y "Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo" recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(8). M. Gorriti Bontigui, "Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI", Repensando la Administración digital y la innovación pública, coordinado por Carles Ramíó Matas, INAP, 2021, pp. 297-337.

(9). Philipp Blom, Lo que está en juego, Anagrama, 2021.

(10). El citado artículo 308.2 LCSP, como es bien sabido, dice: 2. En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores.

A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista." La regla está muy clara, pero veremos su aplicación. El riesgo existe. Agradezco al profesor Martín Razquin Lizarraga, el que me introdujera esta reflexión al hilo de los comentarios a un post, donde se recogían algunas ideas sobre este trabajo.

(11). Así se expresa este autor: "Aunque alguna inquietud suscita el hecho de que ahora las leyes contemplan, y ya no disponen o mandan u ordenan; sin embargo, para todas esas cosas fueron inventadas las leyes" (El dardo en la palabra, Galaxia Gutenberg, 1998, pp. 551-552).

(12). Ver, por ejemplo, el Decreto-ley 3/2021, de Andalucía, donde concretamente en su artículo 11 se recoge que la Viceconsejería podrá acordar la asignación de funciones a tiempo completo o parcial al personal que presta servicios en la Consejería o agencia, sin cambio de adscripción del puesto de trabajo ni de la persona. Pero nótese que se refiere en exclusiva a "asignación temporal de funciones", no a la "atribución temporal de funciones" como modo excepcional de provisión de puestos de trabajo, tal como prevé el artículo 30 del Real Decreto-ley 36/2020.

(13). Ver, artículo 28 del Decreto-ley 6/2021, donde, como concreción de lo establecido en el artículo 73.2 TREBEP expresamente se indica: "podrán acordar la asignación de funciones a tiempo parcial o total, al personal adscrito al departamento, diferentes a las correspondientes al puesto de trabajo que ejerza, siempre que resultan adecuadas a su cuerpo, agrupación profesional funcionarial, escala o categoría profesional, cuando las necesidades del servicio lo justifican, y sin minoración de sus retribuciones, sin que esto comporta cambio de adscripción, ni del puesto de trabajo ni de la persona. La asignación temporal de funciones tendrá una duración máxima de un año."

(14). Ver el caso del Decreto-ley 5/2021, de Cataluña, donde en su artículo 31 se prevé, por ejemplo, el sistema de "atribución temporal de funciones" como un medio también de provisión de puestos de trabajo (al igual que el modelo estatal), con una duración máxima de cuatro años. En todo caso, en el preámbulo de

la norma excepcional se invoca el artículo 73.2, junto con el artículo, 81 del TREBEP, generando un cierto desorden conceptual entre lo que es “asignación temporal de funciones” y lo que es “atribución temporal de funciones”. El decreto-ley citado se inclina por esta última modalidad, pero en realidad mezcla ambas, ya que la asignación temporal de funciones (que no es modo de provisión) la inserta también como “atribución temporal de funciones”, sin existir cambio de puesto de trabajo. Da la impresión que el legislador excepcional catalán ha querido huir del concepto de puesto de trabajo y ordenar principalmente el modelo por cometidos funcionales, pero tampoco queda claro en la estructura y contenido de la norma.

(15). Esta última referencia está hecha a la Autoridad responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es el centro directivo del Ministerio de Hacienda y Función Pública con competencia en materia de fondos europeos, y a la Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, esto es, la Intervención General de la Administración del Estado, también dependiente del Ministerio de Hacienda.

(16). Aunque no parece ser realmente así, tal como han quedado repartidos los recursos financieros entre los distintos ministerios en el Plan de Recuperación finalmente aprobado, aunque sí han terminado siendo los que más asignaciones financieras procedentes de esos fondos tienen.

(17). Ver, por ejemplo, artículo 34 (costes subvencionables y no subvencionables) en la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021 (BOE de 23 de agosto de 2021).

(18). Ver, disposición adicional tercera del Decreto-ley 3/2021 de las Illes Balears, que sí extiende la aplicación de las medidas recogidas en materia de gestión de recursos humanos, así como el complemento retributivo, a los consejos insulares y a las entidades locales (ver. Artículo 24).

(19). Idea expresada por Renate Mayntz, en su ya clásica y magnífica obra, *Sociología de la Administración Pública*, Alianza, 1985, p. 94. Imprescindible, aunque con las limitaciones obvias del contexto en el que se escribió (1963) la obra también de Mayntz, *Sociología de la Organización*, Alianza, 1982 (4ª edición). Una visión muy didáctica del sistema administrativo español, puede hallarse en M. Sánchez Morón, *Las Administraciones Públicas*, Tecnos, 2018. La doctrina administrativista ha prestado especial atención a las cuestiones organizativas, pero desde una mirada institucional o jurídica. Dos buenas aproximaciones a algunos problemas son, por ejemplo, la de Sabino Cassese, *Las bases del Derecho Administrativo*, MAP, 1994 (en particular, el capítulo sexto: *La Organización*; pp. 127 y ss.), así como Luciano Parejo Alfonso, *Eficacia y Administración*. Tres estudios (especialmente, el capítulo central “Eficacia, principio de la actuación de la Administración”, MAP, Madrid, 1995. Una mirada crítica sobre la organización administrativa y sus disfunciones, es la de Alejandro Nieto, *la organización del desgobierno*, Ariel, 1984.

(20). Por sólo citar algunas, se pueden traer a colación algunas obras que son capitales en esta materia: Frederic Laloux, *Reinventar las organizaciones*, Arpa, 2016; Gary Hamel, *Lo que ahora importa*, Deusto, 2012; Pascual Montañés Duato, *Inteligencia Política. El poder creador en las organizaciones*, Prentice Hall/Financial Times, 2011. Y asimismo la siempre sugerente visión de Peter Drucker, por ejemplo en su libro *Los desafíos de un mundo sin fronteras*. Drucker esencial, Edhasa, 2003.

(21). Ver, al respecto, la reciente reflexión de la profesora Mónica Domínguez: “Conectando el Derecho Administrativo con la Ciencia Política. El carácter interdisciplinar de la investigación histórica”, *El Blog Revista de Derecho Público* <http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/metodologia-investigacion/conectando-el-derecho-administrativo-con-la-ciencia-politica-el-caracter-interdisciplinar-de-la-investigacion-juridica/>