

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
DEL EMPLEO PÚBLICO

Luis Miguel Arroyo Yanes

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cádiz

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2016

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

ARROYO YANES, Miguel

Los instrumentos de gestión del empleo público / Miguel Arroyo Yanes. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. – 354 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 317-326

ISBN 978-84-7351-555-9 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-556-6 (formato electrónico). – NIPO 635-16-047-1 (formato papel). – NIPO 635-16-048-7 (formato electrónico)

1. Administración pública-Personal-España. 2. España-Administración-Gestión de recursos humanos. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

35.08(460)

35(460):658.3.012.4

Primera edición: noviembre 2016

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-555-9 (formato papel) 978-84-7351-556-6 (formato electrónico)

NIPO: 635-16-047-1 (formato papel) 635-16-048-7 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-34648-2016

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A mis hermanos

Contenido

Abreviaturas	15
Capítulo I. Introducción	19
Capítulo II. El nuevo contexto estatutario en relación con los instrumentos globales de planificación y de ordenación de la actividad profesional	25
Capítulo III. Planificación e instrumentos de gestión de recursos humanos	31
1. La planificación estratégica	31
2. La planificación de recursos humanos en las Administraciones públicas	34
2.1. Introducción	34
2.2. Los objetivos e instrumentos de la planificación de recursos humanos en las Administraciones públicas	40
2.3. Los planes de ordenación de los recursos humanos	42
2.4. La adecuación de la planificación de los recursos a los sistemas previstos normativamente	47
2.5. Planificación y naturaleza jurídica de los planes en materia de empleo	47
2.6. Planificación de recursos humanos y negociación colectiva ..	49
2.7. La planificación de recursos humanos como sustento de la objetivación de las decisiones en materia de personal	51
2.8. Consideración final sobre los instrumentos de planificación de recursos humanos	53

Capítulo IV. Las ofertas de empleo público en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo	55
1. Introducción	55
2. Noción y contenido de la OEP	56
3. Las ofertas de empleo público como expresión del ejercicio de la función planificadora por parte de las Administraciones empleadoras	59
4. La toma de la decisión en relación con las plazas a incluir en la OEP	62
5. La oferta de empleo público y la integración del ingreso de las personas con discapacidad.	66
6. La determinación de las plazas a ofertar y la discrecionalidad administrativa	68
7. Negociación colectiva y oferta de empleo público	70
8. Ofertas y consignación presupuestaria de las plazas	71
9. Naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público	72
10. El derecho fundamental de igualdad en el acceso a los empleos públicos y su proyección sobre las ofertas de empleo públicas ...	73
11. La cuota para personas con discapacidad en las ofertas	75
12. Las bolsas de trabajo y las ofertas de empleo público	82
13. Las ofertas como instrumentos flexibles de reclutamiento en el empleo público	84
14. El deber de desarrollar la oferta de empleo público	86
15. La interpretación gramatical del artículo 70.1 del TREBEP y otras alternativas interpretativas de base textual	91
16. El transcurso del plazo administrativo como mera irregularidad no invalidante	93
17. La potencial operatividad de la caducidad administrativa por el transcurso del tiempo establecido para desarrollar las ofertas de empleo público	96
18. La intervención del interés general como causa de inaplicación de la caducidad (art. 92.4 de la LRJPAC)	98
19. Los pronunciamientos de los tribunales inferiores relativos al tiempo de desarrollo de las ofertas	99
20. El posicionamiento de los legisladores de desarrollo respecto a la problemática del plazo de ejecución de las ofertas	101
21. La evaluación de las ofertas de empleo público una vez tramitadas	102

Capítulo V. Los registros de personal y de puestos de trabajo de las Administraciones públicas	103
1. Los registros de personal	103
1.1. Finalidades de los registros de personal	104
1.2. Efectos de la inscripción registral	107
1.3. La información obrante en los registros de personal y la protección de los datos de carácter personal de los empleados públicos incluidos en ellos	108
2. Los registros de puestos de trabajo	111
3. Las bases de datos generadas a partir de información suplementaria a la estrictamente registral	112
4. La gestión integrada de recursos humanos	112
5. La cooperación con las Entidades locales en materia registral	114
6. El Observatorio de Empleo Público y su falta de regulación estatutaria	115
Capítulo VI. La estructuración del empleo público español	119
1. La estructuración del empleo público en el Estatuto Básico del Empleado Público	119
1.1. La estructuración de recursos humanos	121
1.2. El tratamiento de los puestos de trabajo de los empleados públicos	123
1.3. El desempeño de puestos y funciones y la agrupación de puestos de trabajo	125
1.3.1. Las funciones y su régimen jurídico	126
1.3.2. El derecho al desempeño de un puesto de trabajo	129
1.3.3. La agrupación de puestos de trabajo	131
1.4. La ordenación de los puestos de trabajo de los empleados públicos	132
1.5. La carencia de referencia estatutaria a las plantillas de personal	137
1.6. Los instrumentos mediante los cuales se agrupan los funcionarios: los Cuerpos y Escalas e instrumentos asimilados	138
1.7. Los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera	141
1.8. Otras agrupaciones profesionales sin requisito de titulación	145
1.8.1. Las agrupaciones profesionales sin exigencia de titulación académica y la proyección sobre ellas de los títulos profesionales	146

1.8.2. Las agrupaciones profesionales sin exigencia de titulación y su proyección sobre las funciones subalternas . . .	149
1.9. La clasificación del personal laboral	151
2. Los sistemas de estructuración del empleo público establecidos en las leyes de desarrollo del TREBEP.	151
2.1. Recapitulación sobre la evolución de la estructuración del empleo público español y su recepción en el TREBEP.	151
2.2. Las leyes de desarrollo y los sistemas de estructuración del empleo público	156
2.3. La articulación de modelos propios y su singularización en los textos de desarrollo del EBEP.	157
Capítulo VII. Las plantillas orgánicas y las relaciones de puestos de trabajo en el empleo público español	163
1. Introducción.	163
2. Las grandes Administraciones públicas y los instrumentos globales de ordenación de sus respectivos empleos	165
2.1. La Administración General del Estado	166
2.2. Las Administraciones autonómicas	174
3. La problemática jurídica de los instrumentos de ordenación del empleo público en la esfera local	176
3.1. Introducción.	176
3.2. La trayectoria de los instrumentos globales de ordenación y gestión en la esfera local	180
3.2.1. Las relaciones y catálogos de puestos de trabajo en la esfera local	181
3.2.2. Las plantillas orgánicas en la esfera local	185
4. Los instrumentos globales de ordenación del personal en su contexto orgánico	189
5. Los instrumentos globales de ordenación del personal en su contexto presupuestario.	191
6. Notas comunes de los instrumentos de ordenación del empleo público.	197
6.1. Instrumentos globales y abstractos	198
6.2. Sometidos a la perspectiva estratégica y a las medidas de planificación de la gestión de recursos humanos	198
6.3. Poseen carácter ordenador.	199
6.4. Poseen alcance jurídico y naturaleza normativa	199
6.5. Procedimientos de formación y redacción de su contenido . .	200

6.5.1. Las grandes Administraciones públicas de naturaleza territorial.	200
6.5.2. Procedimientos de formación y redacción en el caso de las entidades locales	211
6.6. Comportan la recepción documental de todos los puestos de trabajo y plazas existentes	212
6.7. Se trata de documentos flexibles, no estáticos	213
6.8. Se trata de instrumentos públicos	214
7. Diferencias que pueden establecerse entre los instrumentos globales de ordenación analizados	215
8. Los instrumentos globales de ordenación del empleo público y la operatividad de las principales determinaciones que se recogen en ellos	216
8.1. La determinación de los puestos de trabajo que habrán de ser desempeñados por funcionarios públicos en las Administraciones públicas españolas	217
8.1.1. La determinación de los puestos de trabajo que serán desempeñados por funcionarios públicos en las grandes Administraciones públicas	218
8.1.2. La recepción de la nueva regla de que con carácter general los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario	222
8.2. La determinación de las funciones y los principales rasgos atribuidos a los puestos	224
8.3. Los requisitos para el desempeño de los puestos de trabajo	226
8.4. Los sistemas de provisión de los puestos de trabajo	227
8.5. La llamada movilidad interadministrativa y las RPT	228
8.6. Las dotaciones presupuestarias asignadas a las plazas y los componentes retributivos asignados a los puestos de trabajo	229
8.7. La estructura del empleo público y su traslación a las plantillas y a las relaciones de puestos de trabajo.	230
9. La problemática negocial de los instrumentos de ordenación.	231
10. La problemática procesal de los instrumentos globales de ordenación	236
10.1. La tensión dialéctica en relación con la determinación de la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y el peso de la variable procesal	236

10.2. La STS de 5 de febrero de 2014 como pronunciamiento jurisdiccional rupturista con la doctrina jurisprudencial anterior	240
10.3. La STS de 5 de febrero de 2014 y su nueva doctrina jurisprudencial desde la perspectiva del Derecho del trabajo. . .	245
11. Las implicaciones de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014 sobre los instrumentos de gestión del empleo público español	247
12. La proyección de la STS de 5 de febrero de 2014 sobre la esfera local	254
Capítulo VIII. Transparencia e instrumentos de gestión del empleo público	257
1. Introducción.	257
2. Los avances en materia de transparencia y sus grupos normativos	259
3. La legislación de desarrollo del EBEP y la transparencia administrativa.	267
4. Los instrumentos de gestión del empleo público en clave de transparencia	271
5 La información de naturaleza personal de los empleados públicos y su protección jurídica	275
5.1. La disposición por parte de las Administraciones de la información de naturaleza personal de los empleados públicos . . .	275
5.2. Los datos personales de los empleados públicos en manos de las Administración frente a la aplicación de la legislación de protección de datos	277
6. Las relaciones de puestos de trabajo frente a la transparencia administrativa y al derecho de acceso a la información pública. . . .	281
7. La problemática de la información pública que identifica o puede llegar a identificar a las personas que ocupan los puestos de trabajo de las Administraciones públicas	283
8. La reutilización de los datos recogidos en los instrumentos de gestión del empleo público y su problemática	314
Bibliografía.	319
Apéndice documental.	329