

PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad

PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad

Alfredo Rodríguez Gurtubay

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2013

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

RODRÍGUEZ GURTUBAY, Alfredo

Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas
[Texto impreso] : gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad / Alfredo Rodríguez Gurtubay. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. – 265 p. ; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 253-265

ISBN 978-84-7088-878-6. – NIPO 635-13-026-9

1. Funcionarios-España. 2. España-Administración-Personal. 3. España-Administración-Gestión de recursos humanos. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

35(460).08

35(460):658.3.012.4

Primera edición: octubre, 2013

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

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: 978-84-7088-878-6 (formato papel); 978-84-7088-879-3 (formato electrónico)

NIPO: 635-13-026-9 (formato papel); 635-13-027-4 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-22432-2013

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

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

(...) No aceptéis, en las nuevas responsabilidades desde las que vais a decidir, a aquellas personas que os aconsejan diciendo que son de confianza. No es suficiente con el servilismo. Hoy más que nunca, se necesitan personas inquietas que no se acomodan, personas que están con las antenas siempre puestas, personas que circulan por caminos poco transitados, es decir, personas que incomodan a quienes no quieren inquietudes, personas que no quieren organizaciones rutinarias y anticreativas. Personas inconformistas, que no dan por válido lo primero logrado, ni lo primero escuchado, personas que no aceptan retos que no motivan. Personas que tienen motor propio, personas que expresan su malestar con ese entorno que se pliega al poder y el buen vivir, que respetan pero no admiten superiores, que no creen en los cargos y los títulos, y sí en valorar lo que suma y crea, aún más si es para el conjunto de la sociedad. Personas que se cuestionan todo y a todos, y están en una permanente innovación y creación, en una permanente nueva visión de futuro, personas que reclaman libertad para ellas y para los demás. Personas que te acompañen en el que debiera ser uno de los compromisos más radicales como es el de la absoluta transparencia, tanto en la actividad política como en la institucional y de gestión de todo el gobierno e instituciones.

KOLDO SARATXAGA

ÍNDICE

Prólogo de Mariano Baena del Alcázar	15
Prólogo del autor	17
Capítulo I. De la función pública al empleo público. Reforma de las políticas de personal en el contexto de modernización de las Administraciones Públicas	21
1. Reconversión de la actividad pública en la Era de la Globalización: Bienestar, Progreso y Cadena de Valor	21
2. Claves de la modernización de las Administraciones Públicas y su personal	24
2.1. Racionalización y mejora del sector público: Definición y medidas	24
2.2. Incidencia de la Modernización en el campo de RR. HH.: Planificación y dirección de intereses divergentes como arte de lo factible	29
3. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? El legado del <i>New Public Management</i> : eficiencia, productividad y rendimiento en el sector público	31
4. Experiencias y tendencias internacionales en la política de empleo público	34
5. Presente y futuro del empleo público en España: El Estatuto Básico del Empleado Público y las leyes autonómicas de Función Pública	38
5.1. Desafíos normativas en materia de empleo público en el Estado: el desarrollo normativo del EBEP y las leyes autonómicas	38
5.2. Apuntes sobre la técnica jurídico-normativa para el desarrollo autonómico del EBEP	41
6. Oportunidades para el rediseño de la Nueva Función Pública Autonómica: Regulando las nuevas tendencias en el empleo público	42

Capítulo II. Incidencia del marco educativo y de la formación profesional sobre el sistema normativo del empleo público	47
1. Interrelación entre el sistema educativo y el empleo público	47
2. La formación y el sistema educativo estatal	49
2.1. Formación reglada	50
2.2. Formación continua	54
2.3. Formación ocupacional	56
3. Educación y formación al servicio del empleo público	57
3.1. El requisito de la titulación según la normativa del empleo público	59
3.2. La baremación de las certificaciones	61
Capítulo III. Planificación estratégica y estructuración del empleo público	65
1. Del pensamiento estratégico a la planificación estratégica de RR. HH. en el sector público	65
1.1. Del pensamiento estratégico a la planificación estratégica de RR. HH.: dirección y desarrollo profesional de personas	65
1.2. Definición y contenido fundamental de los Planes Estratégicos de RR. HH.	67
2. Planes de ordenación de RR. HH. en las AA. PP. del siglo XXI: notas sobre el EBEP	70
2.1. Antecedentes: Los Planes de Empleo en las Administraciones Públicas	70
2.2. La planificación de RR. HH. en el EBEP	71
2.2.1. La importancia de los Planes de Ordenación de RR. HH. en el sector público: Generación de valor a la sociedad a través de los empleados públicos	71
2.2.2. Herramientas y medidas propugnadas por el EBEP para la planificación de RR. HH. en las AA. PP.	73
3. Instrumentos de apoyo a la Planificación de RR. HH.: Relación de Puestos de Trabajo, Registro de Personal y OPE	78
3.1. La Relación de Puestos de Trabajo	78
3.1.1. Definición y naturaleza jurídica de la RPT	78
3.1.2. Contenido de la RPT	79
3.1.3. Aspectos formales relativos a la elaboración de la RPT	81
3.2. El Registro de Personal	85
3.3. La Oferta Pública de Empleo (OPE)	87

Capítulo IV. Estructuración del personal	89
1. Estructurando el empleo público: sistema de cuerpos vs sistema de puestos de trabajo	89
2. El puesto de trabajo: unidad básica de la organización y piedra angular de la planificación de RR. HH.	91
2.1. Definición de puesto de trabajo. Análisis y descripción de puestos de trabajo	91
2.1.1. Obtención de datos	94
2.1.2. Redacción de los Datos	95
2.1.3. Conceptos: cualificación, competencia, conocimientos, función, tarea, destrezas, habilidades, personalidad	95
2.2. Monografías de Puestos de Trabajo	99
2.3. Dimensionamiento de plantillas	103
3. Ordenando los RR. HH. en torno a los puestos de trabajo: la agrupación de puestos, las áreas funcionales y relacionales	104
4. Gestión por competencias y recursos humanos en las Administraciones Públicas	108
Capítulo V. Incidencia de la reforma de la educación y la formación en la legislación de empleo público.	111
1. Introducción: incidencia del modelo educativo en la función pública	111
2. Ordenación y estructuración del empleo público en el EBEP	112
2.1. Grupo A	115
2.2. Grupo B	119
2.3. Grupo C	120
2.4. Otras agrupaciones profesionales	120
Capítulo VI. Selección e ingreso al empleo público.	123
1. El modelo selectivo en el EBEP: instrumentos para confluir los requisitos del puesto con los perfiles profesionales adecuados ...	123
1.1. Requisitos del puesto	125
1.2. Perfil del candidato	125
1.3. Bases del proceso. Sistema y pruebas selectivas	127
1.4. Negociación colectiva	129
1.5. Periodo de pruebas y superación de cursos	129
2. Selección de nacionales de otros Estados en el marco europeo de cualificaciones	131
3. Otros cursos y acreditaciones fuera del marco formativo estatal ..	132

Capítulo VII. Carrera y desarrollo profesional	135
1. La trascendencia de la carrera y el desarrollo profesional en la política de personal	135
2. La carrera profesional	139
3. La promoción profesional	145
4. Provisión y movilidad de puestos	148
4.1. Poder organizativo en el marco de las relaciones de empleo del sector público	149
4.2. Determinación de la prestación del trabajo en el marco del empleo público	150
4.3. Modificación de las prestaciones de trabajo del empleado público	151
4.3.1. Movilidad voluntaria intraadministrativa del personal funcionario	152
4.3.2. Movilidad forzosa intraadministrativa del personal funcionario	153
4.3.3. Movilidad intraadministrativa del personal laboral	154
4.3.4. Movilidad interadministrativa	155
5. Evaluación del desempeño	156
Capítulo VIII. Notas para la elaboración de leyes de empleo público autonómicas	161
Capítulo IX. Un largo epílogo para una crisis persistente: gestión de la austeridad. Planificación de personal público en tiempos de crisis	175
1. Contexto: Efectos de la crisis en el ámbito de las organizaciones y del empleo público	175
2. Medidas adoptadas en medio de la austeridad	179
2.1. Adecuación de la Carta de Servicios Públicos e incidencia en el dimensionamiento de plantillas	180
2.2. Racionalización de estructuras orgánicas	184
2.3. Externalizaciones en el sector público	184
2.4. Renegociación de condiciones laborales. Suspensión y modificación de pactos y acuerdos colectivos	188
2.5. Reducciones, suspensiones y despidos de empleados públicos	198
2.5.1. Estado de la cuestión: Diferencia según la naturaleza jurídica del empleo público	198

2.5.2. Suspensión y despido en el sector público por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas con anterioridad al RDL 03/2012: Controversias jurídicas y doctrinales	202
2.5.3. Suspensión y despido en el sector público por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas con posterioridad al RDL 03/2012.....	210
2.5.4. Planificación y ordenación en el marco de las suspensiones y despidos.....	219
2.5.5. Aspectos procedimentales de las reducciones, suspensiones y despidos.....	225
Capítulo X. Al final del camino: reordenación del sector público en clave de recursos humanos	231
1. Incidencia sobre el dimensionamiento de personal	234
2. Reestructuración organizativa de la Administración instrumental ..	239
Bibliografía	253

PRÓLOGO DE MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

Quisiera que desde el primer instante el lector fuera consciente de que el verdadero prólogo de esta obra es el texto que viene a continuación pues resulta que es en ese otro texto donde se describe con brillantez y acierto la situación y la actitud de los hombres de su generación, al menos la de los no desanimados, frente a los problemas actuales.

Dichos problemas ciertamente no son pocos. El que afecta a los hombres y mujeres que las integran y sirven (los recursos humanos) sin duda no es el mayor pero tampoco es el de menor interés por cuanto la materia constituye uno de los pilares o puntales del Estado.

Ello sucede en todos los países afectados por las varias crisis actuales y desde luego en el nuestro, pero aquí posiblemente con mayor complejidad. En efecto, en todas partes es patente el fracaso de la llamada Nueva Gestión Pública, fracaso que no es total pues buena parte de las ideas de este movimiento siguen manteniéndose en la más recientemente denominada Gobernanza y después Gobernanza en Red.

En el sector de los recursos humanos hay que llevar a la práctica esas ideas, que representan la modernidad. Pero junto a ello es de tener en cuenta que en este sector nos encontramos en España en una situación peculiar pues está aprobado y vigente el Estatuto Básico del Empleado Público, del que pienso que la buena voluntad de sus autores (académicos y políticos) corre pareja con la dificultad de su aplicación. Esta podrá demorarse más o menos, pero habrá de producirse tarde o temprano para aplicar las nuevas ideas, entre ellas la de conseguir realidades en la equiparación o semiequiparación entre empleados funcionarios y empleados laborales.

Hasta aquí la situación que podría darse en cualquier país, especialmente los unitarios centralistas, pero en España se añade a lo anterior el dato decisivo de la organización en Comunidades Autónomas, carácter decisivo que se extrema en ciertos casos como el del País Vasco, donde se produce una gran complejidad.

Esta organización y su complejidad son la clave de bóveda en materia de recursos humanos. Ello resulta obvio desde el punto de vista político, pero también lo es desde el técnico. He mantenido, y no veo razón ninguna para dejar de mantenerlo, que los cinco grandes factores administrativos (organización, recursos humanos, presupuesto, forma de gestión e información) se influyen mutuamente de modo que cada uno de ellos condiciona todos los demás. Es obvio, por lo que se refiere al tema que nos ocupa, que la compleja organización política y administrativa añade un plus de dificultad a la tarea de gestionar y reorganizar los recursos humanos.

Pues bien, esta obra aborda el estudio de la encrucijada entre las ideas sobre la modernidad de la Administración, las numerosas incógnitas que abre el Estatuto Básico del Empleado Público y la peculiar organización autonómica. Pero a eso se añade la valoración de la situación contemporánea de crisis económica y financiera que ha llevado a los poderes públicos de los distintos países a adoptar numerosas medidas que afectan a la materia aquí estudiada, quizás en parte porque el ahorro en materia de personal es especialmente visible para el gran público. Ni que decir tiene que el autor de nuestra obra da cuenta de las medidas de este tipo adoptadas en España.

Entiendo que no es exagerado ni inadecuado insistir en que se contemplan estas varias encrucijadas con la adecuada profundidad y utilizando una información muy completa, difícil de encontrar en otro lugar u otra obra distintos de esta, en la que se examina el tema en su conjunto. Ello muestra en qué medida es cierto, como se dice en el prólogo del autor, que los hombres y mujeres de esta generación pueden comprender los problemas de los recursos humanos, si no resolverlos, lo que es misión de los políticos.

Madrid, 22 de febrero de 2013

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR