

**Planificación y gestión
de recursos humanos
en las entidades locales**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

23. **LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES EN LITIGIOS FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**
José Pérez Gómez.
24. **PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**
José Miguel Carbonero Gallardo.
25. **LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEC EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**
María Jesús Gallardo Castillo.
26. **EL REMANENTE DE TESORERÍA. UN ESTUDIO INTEGRAL.**
José Luis Valle Torres.
27. **EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL.**
Coordinado por Alberto Palomar Olmeda.
28. **LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA**
Carlos López López.
29. **LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU APLICACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES.**
Coordinado por José Antonio Moreno Molina.
30. **QUINCE ESTUDIOS PRESUPUESTARIO-CONTABLES PARA EL SECTOR LOCAL.**
José Luis Valle Torres.
31. **MANUAL PRÁCTICO DE DERECHO URBANÍSTICO DE ANDALUCÍA.**
Coordinado por Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián.
32. **FORMULARIOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
José Ignacio Rico Gómez y Joaquín Meseguer Yebra.
33. **ENTIDADES LOCALES Y DERECHO DE DISCAPACIDAD**
Coordinado por Juan González-Badía Fraga.
34. **ADMINISTRACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA**
Manuel Álvarez Rico, Vicente María González-Haba Guisado, Enrique Orduña Prada
35. **ESTUDIOS SOBRE LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA (LAULA) Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
Coordinado por Manuel Zafra Victor.
36. **COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**
Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada.
37. **AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**
Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
38. **NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**
Remedios Roqueta Buj.
39. **EL PERSONAL LABORAL Y MEDIDAS DE ADECUACIÓN A LA CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Xavier Boltaina Bosch.
40. **LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN EL BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA.**
M^a Jesús García García.
41. **LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
M^a Antonia Pérez Alonso.
42. **COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL**
Agustín Juan Gil Franco.
43. **LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS. PERSPECTIVA CONTRACTUAL.**
José Carlos Castiñeira Piñeiro.
44. **LAS VALORACIONES SEGÚN LA LEY DE SUELO Y SU REGLAMENTO.**
Enrique Porto Rey.
45. **CIUDADANÍA Y REDES SOCIALES. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS.**
Pablo Calero.
46. **CIEN PREGUNTAS EN TORNO A LAS LEYES REGULADORAS DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Vicente M^a González-Haba Guisado.
47. **ONCE ESTUDIOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**
M^a José Alonso Mas

Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales

J. JAVIER CUENCA CERVERA
PILAR ANTÓN CRESPO
JUAN FERNANDO FARIÑA GUILLÉN



CEMCI

GRANADA, 2018

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-21-6
Depósito legal: GR 92-2018

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
PARTE I: MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN	23
CAPÍTULO 1: LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES	25
1. LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS COMO DISCURSO DE VALORES	27
2. LA MODERNA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS: TALENTO Y COMPROMISO	28
3. DERECHO Y GESTIÓN: LAS PECULIARIDADES DE LA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL ENTORNO PÚBLICO.....	31
4. UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA PRÁCTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA RECURSOS HUMANOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES.....	36
CAPÍTULO 2: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA APLICADA A LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS	49
1. GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAL: DEFINICIÓN Y ACEPCIONES.....	51
2. LOS OBJETIVOS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES.....	53
3. DIMENSIONAMIENTO: LA POLÍTICA DE PLANTILLAS	55
3. LA PERSPECTIVA PLURALISTA: EL PLAN DE GESTIÓN.....	59
5. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN.....	60
6. LA DIMENSIÓN TEMPORAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	64
7. FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.....	65

8.	LA PREPARACIÓN DEL PROCESO: EL EQUIPO DE PROYECTO, EL MANDATO Y EL APOYO POLÍTICO	66
	CAPÍTULO 3: EL ANÁLISIS PARA LA PLANIFICACIÓN: EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN	69
1.	INTRODUCCIÓN	71
2.	EL DIAGNÓSTICO PARA LA PLANIFICACIÓN	72
3.	ÁMBITOS DE DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE LOS EFECTIVOS. DIMENSIONAMIENTO, INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN.....	76
5.	ASPECTOS JURÍDICOS DEL PLAN DE RECURSOS HUMANOS.....	88
6.	ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN: TRAMITACIÓN, ACTORES Y ÓRGANOS	92
	CAPÍTULO 4: EL RESULTADO DEL PROCESO: EL PLAN DE GESTIÓN Y EL PLAN DE ORDENACIÓN	95
1.	PONIENDO EN PRÁCTICA EL PLAN DE MEJORA: LA IMPLEMENTACIÓN.....	97
2.	LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN: LOS PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES O PLANES DE ACCIÓN.....	103
3.	EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS EN MATERIA DE DIMENSIONAMIENTO DE EFECTIVOS: LA CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO PRECARIO	105
4.	EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS EN MATERIA DE DIMENSIONAMIENTO DE EFECTIVOS: LA FUNCIONARIZACIÓN	108
5.	LAS LÍNEAS DE MEJORA EN MATERIA DE SISTEMAS DE ACCESO.....	109
5.	LAS LÍNEAS DE MEJORA EN MATERIA DE SISTEMAS DE CARRERA PROFESIONAL	110
7.	LA INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE PERSONAL Y EL CONTROL DE LA GESTIÓN	111
	PARTE II: GESTIÓN POR COMPETENCIAS Y SELECCIÓN.....	117
	CAPÍTULO 5: EL ANÁLISIS DEL PUESTO DE TRABAJO: IDENTIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS.....	119
1.	GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS POR COMPETENCIAS.....	121
2.	CONCEPTO DE COMPETENCIA.....	121
3.	CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS	127
4.	IDENTIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS Y DE SUS PREDICTORES. ANÁLISIS DEL TRABAJO	128
5.	ANÁLISIS DEL TRABAJO REALIZADO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS VASCO	134

6.	COMPONENTES DE PERFIL	137
7.	EVALUACIÓN DE LAS COMPETENCIAS	138
CAPÍTULO 6: DISEÑO DEL PROCESO SELECTIVO.....		141
1.	¿QUÉ ES LA SELECCIÓN DE PERSONAL?	143
2.	PRINCIPIOS RECTORES DE LA SELECCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	145
3.	SELECCIÓN A PUESTO O A CARGO	148
4.	¿QUÉ TIPO DE PROCESO ES EL MÁS ADECUADO? DISEÑO DEL PROCESO SELECTIVO. LAS BASES DE LA CONVOCATORIA	149
5.	ELECCIÓN DE HERRAMIENTAS: TEST, PRUEBAS PRÁCTICAS Y ENTREVISTAS..	152
CAPÍTULO 7: ADMINISTRACIÓN DE LAS PRUEBAS		163
1.	UTILIZACIÓN DE PRUEBAS ESTANDARIZADAS.....	165
2.	DISEÑO Y APLICACIÓN DE PRUEBAS DE CONOCIMIENTO	166
3.	DISEÑO Y APLICACIÓN DE PRUEBAS PRÁCTICAS ESCRITAS	173
4.	LA ENTREVISTA CONDUCTUAL ESTRUCTURADA.....	181
CAPÍTULO 8: DECISIÓN SELECTIVA. COMPROBACIÓN DE LA PREDICCIÓN		187
1.	CORRECCIÓN DE PRUEBAS.....	189
2.	OBTENCIÓN DE LA PUNTUACIÓN TOTAL EN LAS PRUEBAS.....	194
3.	LA PRELACIÓN, LA DECISIÓN DE LA SELECCIÓN	195
4.	ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS OBJETIVAS TIPO TEST	195
5.	ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS OBJETIVAS DE RESPUESTA BREVE.....	204
6.	LA VALIDEZ DE LOS PROCESOS SELECTIVOS.....	205
PARTE III: CARRERA PROFESIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO		209
CAPÍTULO 9: LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS		211
1.	CONSIDERACIONES GENERALES.....	213
2.	LA CARRERA PROFESIONAL EN EL INFORME DE LA COMISIÓN	219
3.	LA CARRERA PROFESIONAL EN EL TREBEP	222

CAPÍTULO 10: CONTENIDO Y SUJETOS DE LA CARRERA PROFESIONAL. TIPOLOGÍA. REQUISITOS PARA SU DESARROLLO	231
1. CONTENIDO Y SUJETOS DE LA CARRERA	233
2. TIPOS DE CARRERA PROFESIONAL	236
3. ANÁLISIS DE LAS MODALIDADES DE CARRERA.....	237
4. LAS OPCIONES ORGANIZATIVAS EN LA CARRERA PROFESIONAL	254
CAPÍTULO 11: LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. CONCEPTO Y FINES. NORMATIVA APLICABLE.....	257
1. CONCEPTO Y FINES.....	259
2. FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	261
3. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS	263
4. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL TREBEP	264
CAPÍTULO 12. LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. MODELOS. LIMITACIONES Y RETOS.....	277
1. LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.....	279
2. METODOLOGÍA	283
3. LOS ACTORES DE LA EVALUACIÓN.....	286
4. EL INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN	291
5. LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN	293
6. LOS REQUISITOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN.....	296
7. DIFICULTADES A CONSIDERAR	299
BIBLIOGRAFÍA	307

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, ha desarrollado durante estos últimos años un amplio catálogo de publicaciones intentando abordar aquellos temas novedosos que se han considerado de interés para nuestros usuarios y suscriptores, bien por ser novedades legislativas, bien por tratarse de temas de especial utilidad para el desempeño de las funciones propias de la administración, especialmente de los ayuntamientos, diputaciones y otros entes locales, como se recoge en el Proyecto de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua aprobado por el Consejo Rector de este Centro para el cuatrienio 2016-2019.

El CEMCI evidencia experiencia y práctica aunando formación e investigación, manteniéndose una estrecha colaboración entre el Programa de Formación y el Programa de Publicaciones, así como la imprescindible divulgación de sus actividades para cerrar un circuito de calidad académica contrastada, siendo nuestro principal destinatario el personal que presta servicios en las administraciones públicas, particularmente las del ámbito local.

El Programa de Publicaciones y Documentación del CEMCI incluye la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información a través de nuestra biblioteca, que forma parte del Centro de Documentación Virtual, en el que se pueden encontrar, en sus diferentes Secciones, además del catálogo de publicaciones del CEMCI, otros servicios como, por ejemplo, el acceso a la Hemeroteca, base de datos de artículos de revistas especializadas que cuenta con más de 64.000 reseñas bibliográficas, o el acceso al catálogo de la Biblioteca del CEMCI.

La obra que ahora nos ocupa, *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*, se marca como objetivo, en palabras de sus propios

autores, “proporcionar herramientas conceptuales, teóricas y prácticas”, que sirvan de apoyo a la gestión de los recursos humanos, y que permitan a los entes locales “analizar, proponer y negociar políticas de recursos humanos innovadoras”.

Este manual se divide en tres partes, dedicadas al marco general de la gestión de recursos humanos, la primera; la segunda a la gestión por competencias y selección, y la tercera a la carrera profesional y evaluación del desempeño. Para su elaboración se ha contado con tres especialistas en la materia, que son José Javier Cuenca Cervera, vinculado profesionalmente a la gestión municipal de personal desde 1989, Subdirector General del Instituto Valenciano de Administración Pública, Dr. en Ciencias Políticas y Sociología, Profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia; Pilar Antón Crespo, Dra. en Psicología, Postgrado experto en Recursos Humanos, que desempeña su actividad laboral en la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco; y Juan Fernando Fariña Guillén, Licenciado en Derecho y Máster en Dirección y Gestión de Administración Local, Funcionario de la Administración Local, en excedencia, actualmente Consultor de Administraciones Públicas.

A través de los doce capítulos de esta obra los autores han realizado un brillante análisis de la gestión de los recursos humanos desde un punto de vista jurídico, organizativo y social, definiendo las políticas de personal en las entidades locales, llevando a cabo una planificación estratégica en la que está presente desde el análisis de la situación hasta la evaluación del desempeño, pasando por todas las fases intermedias del proceso selectivo y carrera profesional.

Desde aquí, deseamos agradecer a los autores el magnífico trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que lleva a cabo este Centro.

CEMCi

INTRODUCCIÓN

LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES EN 2017: RETOS Y OPORTUNIDADES

La política democrática tiene lugar en un escenario, las instituciones. Y éstas, en tanto que abstracciones no visibles (Hecló, 2010: 39) pero materializadas en normas legales fijan no sólo las reglas del juego para los actores políticos, sino que son también la expresión de los valores que la ciudadanía aspira a plasmar. Algo especialmente relevante en un espacio social, el municipal, a un tiempo laboratorio y génesis de la práctica democrática como nos recuerdan nombres como Pirenne o Weber.

Hoy día conocemos la estrecha asociación entre la calidad de las instituciones y la democracia, entre la efectividad política y la legitimidad social. Y entre las instituciones que son relevantes, disponer efectivamente de un sistema de mérito, de un arreglo institucional dirigido a garantizar la neutralidad política del aparato administrativo (Garrido Falla, 1980: 6) podría ser caracterizado perfectamente como un bien público, al que hay que sumar otro principio de la modernidad: la garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a los empleos públicos. Todo ello vale también para nuestras ciudades. En especial para esas cuatrocientas que en España se sitúan en torno a los veinte mil habitantes y engloban dos tercios de la población, auténticos motores socioeconómicos en sus territorios. Como nos recuerda la Carta Europea de Autonomía Local, el sistema de personal de éstas debe asegurar la disposición de un personal de calidad, reclutado meritocráticamente y con perspectivas suficientes de formación y de carrera.

¿Cumple el sistema de personal de nuestras ciudades los objetivos declarados por el Consejo de Europa en el conocido como el documento constitucional del municipalismo europeo? Con dificultades. Los datos conocidos muestran aspectos como la elevada legitimidad ciudadana de los gobiernos locales en la

provisión de servicios; también el éxito en la creación de lo que se ha calificado, como una suerte de modesto “Estado del Bienestar de proximidad” por no hablar de la resolución efectiva de retos como los derivados de la inmigración en la primera década del siglo XXI. Serían las luces de una época, la que va desde 1979 a 2010, que se ha denominado como la de “los treinta gloriosos del municipalismo español” adaptando un término propio de la política social a esta esfera (Cuenca, 2015). Pero es sin embargo en los aspectos relacionados con la gestión de su elemento profesional en el que surgen algunas sombras. Y aparecen datos como la elevada politización de las decisiones relacionadas con el personal, de la precariedad laboral característica o del arraigo de un estilo en la negociación colectiva no siempre pensado para favorecer el interés público.

Y para explicar este resultado hay que remontarse a momentos concretos. Si hoy sabemos que las instituciones conforman la política, también somos conscientes de que estas son a su vez conformadas por la historia (Putnam, 2011: 39). El patrón dominante en las plantillas de las entidades locales, muy débil a la hora de garantizar tanto una gestión eficaz de sus recursos humanos como la operatividad real de los valores de mérito y capacidad son explicables en función de las decisiones adoptadas en un momento concreto, los años ochenta. Tras el franquismo y a diferencia de la Administración Central, la Local no dispuso, llegada la democracia, de un aparato burocrático profesionalizado, parcialmente independiente y mayoritariamente meritocrático. Las urgencias –y las decisiones adoptadas- jugaron también en su contra. No es ya tiempo de pormenorizar en mecanismos, agentes o trayectorias seguidas, sino simplemente ser conscientes de que el nuevo contexto que se avecina, que en algunos aspectos recuerda al de 1979 por su indefinición, no debería conducirnos a los mismos errores.

No está escrito que no podamos contar con un *personal de calidad* en nuestra administración local. No existe ningún determinismo al respecto, incluso tenemos casos de éxito en materia de políticas de personal eficaces e innovadoras, pero parafraseando a Mintzberg (2005: 17) podríamos decir que si tenemos a la gente equivocada en roles mal definidos aplicando concepciones equivocadas ello solamente puede acarrear consecuencias negativas. Gestionar personas de modo eficaz en nuestras ciudades exige contar con gestores profesionalizados aplicando un saber especializado, la *gestión pública de recursos humanos*. Esto es, tanto planteamientos adecuados (*qué*) como las personas idóneas para llevarlos a término (*quiénes*). Cuáles son estos modelos y retos es justamente lo que pretendemos contar en esta breve introducción.

El entorno que afronta la gestión pública de personas es notablemente distinto al de las últimas décadas, caracterizado por la dinámica incremental de

unos presupuestos que permitían encubrir los déficits de gestión. Ya no es posible una gestión “por capas” temporales de unas plantillas siempre crecientes, la “austeridad supervisada” no lo permite. Y no es solamente que se constata una *orientación a la eficiencia*, es que la propia composición de la fuerza laboral va a cambiar, presionada por factores como la digitalización de la gestión pública que necesariamente demanda perfiles profesionales distintos, cuantitativa y cualitativamente, a la luz de las exigencias de las leyes 39 y 40 de 2015. Junto a ello asistimos al riesgo de la pérdida del conocimiento acumulado en nuestras organizaciones municipales debido a la inminente jubilación de unos efectivos, unas cohortes generacionales, ingresadas en los momentos fundacionales de los ayuntamientos democráticos a los que se ha hecho referencia, los ochenta, que van a cesar en su mayoría en el período 2018-2027. Y de fondo, con una situación caracterizada por la precariedad laboral fruto tanto de la incapacidad gestora a la hora de planificar el reclutamiento como de unas medidas de ajuste que se han centrado de modo irreflexivo en lo que Jiménez Asensio (2014) expresivamente ha denominado “círculos de vulnerabilidad”, paradójicamente los efectivos más jóvenes y en ocasiones los de mayor cualificación. En síntesis, una situación caracterizada por plantillas mayoritariamente temporales e inminentes procesos de renovación generacional, por no hablar de un contexto cívico mucho más exigente hacia lo público y que reclama mayor transparencia.

Vista la debilidad institucional predominante de nuestro sistema de mérito local y los retos que afronta ¿qué cabría hacer? Por centrar la lista de alternativas en el nivel “micro” -porque a una escala “macro” sí tienen responsabilidades en la materia tanto el gobierno central como sobre todo las comunidades autónomas- la agenda principal de un gobierno local preocupado por la calidad institucional debería focalizarse en *impulsar capacidades de gestión pública*. En tres aspectos: *invertir en organización*; en impulsar de modo decidido *la Dirección Pública Profesional* y en *modernizar la Gestión Pública de Recursos Humanos*. Es necesario que las entidades locales consoliden modelos organizativos a partir de una definición viable de su cartera de servicios valorando de modo realista tanto la demanda ciudadana como la situación financiera, con la flexibilidad oportuna pero con la estabilidad necesaria para de un lado abordar de modo realista los proyectos relacionados con el paradigma del Gobierno Abierto (transparencia, rendición de cuentas y participación) como sobre todo los relacionados con la administración electrónica. Una estabilidad en la oferta de servicios públicos que es la base para una política municipal de personal creíble, ya que la gestión de personal se desarrolla en un marco organizativo. En segundo lugar cualquier proyecto de cambio tiene que contar con la disposición de un núcleo estable de profesionales, reclutados de modo competitivo capaces de implantar los proyectos de mejora y traducir en políticas públicas

los designios de los equipos de gobierno. No es este el lugar para tratar con detalle esta cuestión. Pero dejando constancia de la necesidad profesionalizar la dirección ejecutiva de nuestros gobiernos locales –también en el terreno de la dirección de recursos humanos- cualquier lector interesado sólo tiene que recurrir a autores como Jiménez Asensio, Longo, Villoria o Gorriti.

Y sobre todo -tercer elemento- hay que apostar de modo decidido por introducir la gestión pública de personas. Como se explica en el libro, Función Pública y Gestión de Recursos Humanos no son lo mismo. Derecho y management público responden a fines distintos, operan con lógicas diferentes y se valen asimismo de instrumentos de aplicación diferenciados. Pero a partir de la constatación de la mayor complejidad del entorno público frente al privado, caracterizado el primero por unos criterios de éxito que son sociales y políticos, no solamente económicos y por un marco jurídico complejo y formalista que plasma unos valores cívicos con los que hay que contar, hay que decir que es posible, y recomendable, como hacía el último Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España (2015), apostar por las políticas de recursos humanos como instrumento de modernización. Eso sí, sin olvidar que como cualquier *política pública*, las de personal tienen tanto una “policy”, unos objetivos relacionados con la racionalidad económica en forma de eficacia y eficiencia como también una “politics”, unos criterios de valor público (Moore, 1998) relativos a aspectos como la rendición de cuentas de esa gestión, la transparencia en su aplicación o la materialización de fines constitucionales como el mérito y la capacidad.

Modelo organizativo, directivos públicos y gestión eficaz de personas son pues, las *palancas de cambio* con los que modernizar la prestación de servicios y legitimar ante la sociedad a un tipo de organizaciones públicas, las municipales, que reclaman de esta tecnología social más que nunca en momentos anteriores. Como un sociólogo recientemente fallecido, Bauman (2016: 25) ha puesto de manifiesto, una vez materializado el divorcio entre poder y política característico de nuestra sociedad globalizada, son las ciudades el escenario en los que se juega la solución de numerosos problemas sociales. Son estas, al decir de este autor, una especie de “gran cubo de basura” al que los poderes globales arrojan aquellos problemas que ellos mismos crean pero que reclaman solución. La gestión pública en el escenario urbano debe ofrecer respuestas y ser capaz de proporcionar soluciones viables frente a cuestiones como la inmigración, el envejecimiento o el desempleo. Algo que solamente puede hacerse integrando y coordinando en el territorio políticas sectoriales relacionadas con el urbanismo, la vivienda, la educación, los servicios sociales, la movilidad, la seguridad pública o el medioambiente. Es una respuesta de *políticas* más que de *políticos* y en esta dimensión deberíamos ser capaces de debatir de modo

inteligente. Y para ello necesitamos de una fuerza laboral flexible, dotada de las competencias y el compromiso necesarios para proveer servicios públicos a la altura de las expectativas ciudadanas. Algo que solamente puede hacerse con unas prácticas de gestión eficaces y profesionalizadas que atraigan el talento necesario a nuestras ciudades, convirtiéndose en el empleador de elección para aquellos jóvenes deseosos de vincularse con el servicio público. Lo público es más que un entorno laboral que ofrece condiciones laborales competitivas. Es proveedor de ciudadanía social y política y por ello debe ser un empleador de elección para aquellos “millennials” deseosos de un ámbito laboral con sentido.

Pues bien –y volviendo al nivel micro- todos estos objetivos requieren de unas políticas de personal pensadas para cada entidad local. Hay una cierta paradoja en el marco normativo del personal local y respecto al cual, tanto gestores profesionales como responsables políticos deben ser conscientes. No es solamente que hace falta gestión, es que el propio Derecho del Empleo Público tiene unos rasgos que de no ser bien comprendidos dificultan la vigencia de numerosos preceptos pensados para facilitar la adaptabilidad de las organizaciones públicas, ya que sostenemos que en términos generales no hay una contraposición entre marco legal y gestión, al menos desde 1984. Hay que familiarizarse con un sistema que se caracteriza por tres rasgos: la primacía del elemento objetivo en la gestión; la necesidad de que cada entidad “construya” su propio sistema de personal y finalmente –y aquí sí cabe efectuar quejas al legislador- la complejidad del sistema de fuentes normativas.

Primacía del *elemento objetivo*, por empezar con el primer elemento significa que hay que atender a una doble dimensión en el quehacer diario: puestos y personas. Por este orden. La realidad –y las inercias- nos conducen a primar las consideraciones relativas a los empleados públicos a la hora de resolver los problemas de gestión. Pues bien, para el legislador el “diálogo” entre la organización pública y su personal se encauza a través de una realidad, el “puesto de trabajo” concebido como la agrupación de una o más tareas permanentes que la organización necesita atender con independencia de la persona concreta que ocupe la posición. Por decirlo con las palabras del Informe de la Comisión que sirvió de base al Estatuto Básico del Empleado Público, es un “conjunto de funciones, actividades o tareas encomendadas por las organizaciones administrativas a cada empleado, para cuyo desempeño sean exigibles determinados méritos, capacidades y experiencia profesional” (2005). Ello se traduce en que las *decisiones organizativas* relativas a qué funciones son permanentes, qué concretas tareas son atribuidas a determinadas personas para satisfacerlas, su grado de movilidad interna, su encuadre y dependencia, por no hablar de cómo son retribuidas, el legislador las *objetiva*, las materializa a través de la noción

de puesto. Por decirlo gráficamente, en nuestra realidad local vemos *personas* cuando el marco legal piensa en términos de *puestos*. La única herramienta que, de aplicarse tiene en cuenta consideraciones subjetivas relacionadas con la persona, es la evaluación del desempeño. Y para llegar a ella se necesita transitar la gestión en base a puestos. Esta confusión está en la base de numerosos problemas, de gestión y también judiciales. Y no se trata solamente de una inadecuación conceptual de la que hay que ser consciente, es que además, la inercia sigue operando en términos de plazas: seguimos ordenando la selección y las retribuciones en base al esquema de la “plaza en propiedad” o la categoría subjetiva, por no hablar de las funciones. Y ello a pesar de la contundencia de preceptos como los del texto refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local de 1986, cuyos artículos 141 y 148.7 dejan clara la relevancia del elemento objetivo en detrimento de las rutinas con que actúan no pocos funcionarios. Una cuestión relacionada con el modelo mental, con cómo operamos.

El segundo rasgo característico es que, a despecho de lo que resultaba característico en un entorno municipal fuertemente reglamentista y pormenorizado, el legislador, primero en 1984 y con fuerza a partir de 2007, reconoce que, respetando el marco normativo, “(...) *cada Administración debe poder configurar su propia política de personal (...) abriendo mayores espacios a la autonomía organizativa*” (exposición de motivos del EBEP). Ya no se puede seguir gestionando de un modo característico: el que ante cada problema se consultaba el código legal. Autonomía organizativa significa que cada entidad local tiene que *construir su propio sistema de personal*. Y ello otorga una relevancia notable al instrumento que pormenoriza todo lo que atañe al elemento objetivo al que se ha hecho referencia: la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Si la organización se “comunica” con el empleado público a través del puesto, su adecuada *clasificación*, esto es, su caracterización jurídica en términos de tareas, requisitos de desempeño para ocuparlos y retribuciones complementarias asignadas es capital. Y la RPT “o instrumento organizativo similar” al decir del artículo 74 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) es la herramienta que vincula el marco normativo con las necesidades de gestión. En términos teóricos es una buena noticia, junto con otras herramientas como la planificación de recursos humanos o la propia negociación colectiva pública son medios para introducir objetivos de gestión adaptados a la realidad contingente de cada entidad local. ¿Y entonces dónde estriba el problema? Probablemente en la combinación de optimismo y dejadez del legislador.

Optimismo en primer lugar por cuanto una herramienta compleja como es la relación de puestos de trabajo, que supone una ruptura con el ordenancismo que como hemos afirmado caracteriza la gestión municipal de personal requiere

de importantes capacidades organizativas. Una “errepeté” no se copia, no debería aplicarse miméticamente. *Clasificar* jurídicamente los puestos requiere de un previo trabajo técnico, su análisis y descripción. Poner orden en situaciones generalizadas en las que empleados públicos no tiene claramente delimitadas sus responsabilidades, su dependencia, donde se abonan retribuciones para tareas similares, donde no se gestiona adecuadamente la movilidad interna o donde el complemento de productividad es utilizado para finalidades distintas a las concebidas por la ley, por no hablar de los puestos que siendo formalmente temporales son materialmente estructurales, requiere, como presupuesto imprescindible, de un riguroso análisis funcional que debe abordar cada entidad local en solitario, sin muchos referentes y sin comunicación entre ellas.

Y especialmente sin que se cuente con dispositivos institucionales pensados para cooperar y colaborar en materias tan relevantes. Así las cosas, aquellas entidades locales que no disponen de capacidades técnicas para afrontar este reto simple y llanamente inaplican el modelo legal de empleo público, formalmente flexible y nominalmente pensado para favorecer la gestión moderna de recursos humanos. Siguen funcionando con planteamientos *preburocráticos*. Esta es la realidad imperante en no pocas ciudades y municipios. Es obvio que los gobiernos locales intermedios tienen un cometido que jugar, que algunas además han asumido con éxito —ahí está el ejemplo de la Diputación de Barcelona— y que también la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de 2013, en la nueva redacción dada al artículo 36.2.c de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 impele a que las diputaciones presten servicios a los municipios en materia de selección y formación y que debería extenderse a ámbitos como el que aquí se reitera, la implantación práctica del modelo de puestos. También las propias comunidades autónomas tienen un rol que jugar, tanto en ámbitos sustantivos como la configuración de órganos de selección independientes o en el del “soft law” (normas de gestión, bases generales, fichas de puestos-tipo, etc.). En tanto no se articulen estas medidas la mayoría de gobiernos locales seguirán sin poder garantizar un personal de calidad como el que nuestros parámetros europeos demandan.

Aun con un la situación general descrita es cierto que siguen existiendo posibilidades para que algunas ciudades puedan innovar y si son capaces de diagnosticar sus necesidades y construir una coalición interna, puedan estabilizar un modelo de funcionamiento que de la mano de la planificación de recursos humanos y con relaciones de puestos flexibles, puedan establecer políticas de personal a la altura del siglo XXI. Los estudios sobre algunos casos de éxito muestran que este objetivo requiere de una combinación de liderazgo político y profesionalización directiva. De visión política y capacidades de gestión. Esta

combinación inteligente es el elemento que marcará la diferencia en un competitivo sistema de ciudades y que puede ser capaz de relegitimar el ámbito público, al menos en tanto los actores principales, partidos políticos, organizaciones sindicales y federaciones de municipios den a la gestión del factor humano de nuestras ciudades el lugar que merece en la agenda política de las reformas institucionales imprescindibles. Es de esperar que el compromiso suscrito en el reciente Acuerdo para la Mejora del Empleo Público de 29 de marzo de 2017 en relación con la constitución de un grupo de trabajo para el “*Estudio de la evolución y situación del empleo en las Administraciones Públicas, con especial referencia a las distintas Administraciones locales*” proporcione novedades al respecto.

Como fuere, electos y técnicos al frente de la gestión de personal seguirán teniendo la responsabilidad de analizar, proponer y negociar políticas de recursos humanos innovadoras para los entes locales. Y tal es el sentido de este libro. El objetivo de los autores ha sido el de proporcionar herramientas conceptuales, teóricas y prácticas, para esta finalidad. Con experiencias y aproximaciones académicas distintas –del derecho público a las ciencias sociales pasando por la psicología de la organización– pensamos que el lector dispone de un abanico importante de medidas para la mejorar la dirección de personal de los gobiernos locales. Los contenidos han sido pensados de modo progresivo. Empezando en la Parte I, a cargo de Javier Cuenca, por pensar la gestión pública de recursos humanos como ámbito de conocimiento y disciplina aplicada, se pasa seguidamente a la utilidad de la planificación estratégica de personal, para lo que se profundiza en el diagnóstico y su posterior plasmación reglamentaria, el plan de ordenación o de optimización. La Parte II, elaborada por Pilar Antón, trata la centralidad de los perfiles de competencias profesionales, imprescindible para abordar los aspectos relacionados con el subsistema más importante y que en los próximos años vuelve a cobrar relevancia: la selección de personal, para lo que se muestra cómo diseñar en su totalidad un proceso selectivo de modo fiable, incluyendo las pruebas oportunas. La parte III, responsabilidad de Fernando Fariña, cierra el ciclo de gestión proporcionando las bases teóricas y metodológicas de dos procesos llamados a tener un protagonismo creciente: la carrera profesional y la evaluación del desempeño. En línea con el enfoque integrador propio del libro se proporcionan tanto las bases conceptuales como normativas imprescindibles.

Somos conscientes de que no hemos tratado cuestiones importantes. Análisis y clasificación de puestos o la formación y el aprendizaje serían cuestiones relevantes. Pero estamos convencidos de ofrecer un repertorio sustancial para aquellos equipos –de gobierno y profesionales– comprometidos con la mejora

de la gestión pública de personas en la Administración Local. Para finalizar, una última precisión: a lo largo del texto se hablará indistintamente de recursos humanos, personal, capital humano, trabajadores, profesionales... para referirnos a las personas, mujeres y hombres que trabajan en las administraciones locales”.

*Valencia, Vitoria-Gasteiz y Santa Cruz de Tenerife
Junio de 2017.*

PARTE I

MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN

CAPÍTULO I
LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS
EN LAS ENTIDADES LOCALES

LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS COMO DISCURSO DE VALORES

I. LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS COMO DISCURSO DE VALORES

Los gobiernos locales de nuestro país (municipales, provinciales e insulares) treinta años después de las primeras elecciones municipales democráticas de abril de 1979, son instituciones públicas que con todo derecho pueden ser calificadas como “*motores del cambio social*” (FEMP, 2009). No es solo su papel político indudable en la legitimación democrática de nuestras instituciones. Es que los llamados *gobiernos de proximidad* han dado lugar a una expansión sin precedentes. Parafraseando a los reformistas fabianos puede decirse que proveen servicios públicos “*de la cuna a la tumba*”: vía pública, educación infantil, parques y jardines, deportes, dependencia, consumo, cementerios y residuos urbanos, seguridad pública, prevención de incendios, urbanismo, desarrollo local, medio ambiente, servicios personales, formación ocupacional, atención a la inmigración y tercera edad son prestaciones otorgados por estas organizaciones. En las mismas prestan sus servicios empleados públicos de base y sobre todo, unos colectivos profesionales altamente especializados, caracterizados por estar compuestos por *trabajadores del conocimiento*.

Todos estos colectivos forman subculturas diferentes, diferentes valores y procedencias profesionales, y son el objeto de atención de esa disciplina especializada conocida como “dirección de recursos humanos” cuya meta es perfeccionar los medios por los cuales se selecciona, retribuye, estimula y promueve a estos profesionales de un modo eficaz, para lo cual se dispone de un conjunto de técnicas especializadas, basadas en las Ciencias Sociales.

Pero no obstante, lo referido al trabajo profesional por cuenta ajena en la administración pública no es solamente una cuestión de mera eficacia técnica, de compromiso, rendimiento y costes, por relevantes que resulten las variables instrumentales referidas a la racionalidad económica. Hay un “*discurso de valores*”. En todo terreno de la gestión pública hay también implicada una perspectiva

política (Brugué y Subirats, 1996). Esta perspectiva es la que exige que los modernos sistemas laborales en sociedades democráticas avanzadas, conocidos como “*sistemas de mérito*” de “*empleo público*”, “*sistemas de carrera*” o “*servicio civil*”, garanticen y reflejen además, unos determinados valores cívicos, relacionados tanto con su *finalidad pública* (garantizar la imparcialidad en la prestación de los servicios públicos) como en su acceso (mediante pruebas objetivas, públicas y competitivas, alejadas de cualquier discriminación o ventaja). Ello explica la existencia de un marco jurídico garantista y exigente, de unos *criterios* de gestión que son *sociales y políticos* además de *económicos*, de la existencia de más actores que en una organización privada y en suma, unos valores específicos en este terreno. De ahí que junto a la mirada técnica, organizativa, quepa también la mirada científico-social. Ambas perspectivas dan lugar a la “*gestión pública de recursos humanos*”. Como tempranamente Laufer y Burlaud (1989) evidenciaron, la dirección pública debe atender tanto a la gestión como a la propia legitimidad social.

2. LA MODERNA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS: TALENTO Y COMPROMISO

El campo especializado conocido como “*dirección de recursos humanos*” cuenta hoy día con un relevante cuerpo teórico, que evidencia el vínculo entre la puesta en práctica de políticas avanzadas para gestionar el factor humano y la consecución de mejores resultados organizativos. Habitualmente suele fecharse la obra de Peter Drucker como el inicio de la reflexión especializada sobre la gestión de personal. Fue este autor el primero en resaltar la importancia de los “recursos humanos” en el *management*: “*No se puede emplear el término mano de obra: el dueño viene siempre con ella*” (1979; e.o. 1954:345). El término lo utilizaba para destacar no tanto la visión instrumental del ser humano cuanto la posesión de capacidades y conocimientos (recursos especializados) que requieren planeamiento y estímulo, habida cuenta de que son las personas las que ejercen control sobre su trabajo. Las personas *no* son recursos, sino que *tienen* recursos: motivación, formación y habilidades.

Hasta este autor el paradigma de la dirección de personal suele calificarse como *precientífico* (Quijano, 2006:45). La reflexión especializada se había limitado a la denominada “*Administración de Personal*” (los aspectos burocráticos, legales y administrativos de la función) complementario de la visión taylorista-fordista de la gerencia de empresas, y al enfoque de las “*Relaciones Humanas*”, que a partir de los conocidos experimentos del psicólogo social Elton Mayo en la planta Hawthorne en 1928 destacaron el papel de las relaciones sociales informales en la productividad laboral y la necesidad consiguiente de atender a estas variables para aumentar el rendimiento laboral. La corriente de las relaciones