

JOSÉ JAVIER CUENCA CERVERA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. UNED
Máster en Administración Pública. Instituto Universitario
Ortega y Gasset
Graduado Social y Postgrado en Gestión de Recursos Humanos
y en Derecho del Trabajo. Universidad de Valencia

Extracto:

PARTIENDO de un concreto contexto organizativo, la Administración Local, con sus 12.000 organizaciones y casi medio millón de empleados públicos, pretendemos ofrecer al lector interesado un modelo de gestión de recursos humanos que, además de tener en cuenta ese dato de partida, contemple los constreñimientos jurídicos y políticos existentes -el contexto-. Para ello, relacionamos expresamente Gestión Pública y Derecho Administrativo, proponiendo una conceptualización útil para gestores profesionales y políticos electos -el modelo integrado-. Finalmente, en una vertiente más práctica, suministramos los elementos necesarios para permitir un enfoque moderno -el estratégico -, de la gestión municipal de recursos humanos, o, en nuestro ámbito, la elaboración de una verdadera política de personal, rigurosa y profesional.

Sumario:

Introducción.

1. Planteamiento.

Primera parte. Delimitando el contexto.

1. Los factores conformadores del Sistema de Personal en los municipios españoles.
2. El factor institucional.
3. Competencias y políticas públicas urbanas.
4. El modelo de empleo público.
5. El sistema de mérito.
6. El marco normativo del sistema.
7. La problemática de los recursos humanos en los municipios.
8. Competencias de gestión del sistema en los ayuntamientos.
9. La potestad normativa en materia de personal.

Segunda parte. Definiendo un modelo de gestión.

1. Las especificidades de lo público: la gestión pública de recursos humanos.
2. Los fundamentos teóricos.
3. Un vistazo a la disciplina.
4. Un modelo de dirección de recursos humanos para los ayuntamientos.
5. Niveles de aplicación en recursos humanos.
6. Dimensiones de la función de recursos humanos en los ayuntamientos.
7. La misión de los Departamentos municipales de recursos humanos.
8. Los objetivos de la gestión municipal de recursos humanos.
9. El modelo de gestión integral: una propuesta.
10. Un nuevo papel para las unidades municipales de personal.
11. Gestión pública y marco normativo.
12. Los Instrumentos de Ordenación: definición y tipología.
13. Puesto de trabajo y gestión pública de recursos humanos.

Tercera parte. El planteamiento estratégico.

1. Introducción.
2. Contenido del Plan Estratégico de recursos humanos en el ámbito municipal.
3. El diagnóstico para la planificación.
4. La política municipal de personal.
5. La plantilla-objetivo del ayuntamiento: el dimensionamiento.
6. La plasmación jurídica del plan estratégico.

Bibliografía.

«Debe tenerse en cuenta a este propósito que nada hay más difícil de realizar ni nada de más dudoso éxito en la práctica que la implantación de nuevas instituciones. Pues el introductor tiene como enemigos a cuantos obtuvieron provecho del régimen anterior y encuentra sólo tímidos defensores entre los favorecidos con el orden nuevo, (...)»

Nicolás MAQUIAVELO

El Príncipe, 1513

«Elegir las personas más capaces de llenar las funciones públicas no simplemente escogiendo las mejores entre las que se presenten, sino buscando las mejores en el sentido absoluto de la palabra y tomando nota de todas las capaces, a fin de poder utilizar sus servicios en caso necesario, es tarea muy penosa y exige un discernimiento tan sutil como concienzudo.»

John STUART MILL

Del Gobierno representativo, 1861

INTRODUCCIÓN

Referirse a los recursos humanos en las organizaciones significa -en el plano individual- tratar de los valores, aptitudes, capacidades, motivaciones, percepciones y conocimientos de las personas que trabajan en las mismas; en su dimensión colectiva implica tratar sobre su cultura organizativa, grupos y relaciones formales e informales, su clima social y su relación con la eficacia y eficiencia organizativas.

Si hablamos de organizaciones públicas su peculiaridad radica en el hecho de ser el medio a través del cual se visualiza el poder público. Son así, los agentes al servicio de la Administración (MAYNTZ, 1985; BAENA, 1985). Esta caracterización podría ser suficiente para resaltar la importancia de una adecuada gestión de los medios personales de los municipios hasta fecha no muy lejana en nuestro país, dedicados fundamentalmente a tareas de regulación social. Actualmente, en las corporaciones locales gestoras de partes importantes del Estado del Bienestar, los Ayuntamientos del Estado Social, sus efectivos personales dan cuenta de la extensión y variedad del mismo: son las 450.000 personas dependientes de los más de 8.100 municipios, cabildos, consejos insulares y diputaciones provinciales, integrados en sus Cuerpos de Policía Local, de Bomberos o Sanidad; los trabajadores sociales, educadores de adultos, juristas, gestores culturales y operarios, administrativos, urbanistas

e ingenieros y técnicos de consumo. Todos ellos forman subculturas organizativas y pautas de comportamiento diferentes, diferentes valores y procedencias profesionales, formaciones de base racionalista y humanística, diferentes formas de ver la realidad social. Todos ellos -junto al estamento representativo- forman el entramado organizativo que conocemos como «ayuntamiento» y que éste se ve impelido a gestionar; con una peculiaridad: son el elemento que proporciona la evidencia en la prestación de los servicios públicos, el medio a través de los cuales los ciudadanos los visualizan y mediante los que se materializan las prestaciones ofrecidas por las Entidades Locales. Son en suma, las políticas públicas. Los programas educativos, sociales, urbanísticos, asistenciales y de desarrollo local dependen de estas personas para su implantación. Ahí radica la importancia de una gestión eficaz de los mismos y cobra pleno sentido la denominación *Gestión de Recursos Humanos*, tanto en su versión blanda (*soft*), entendida como gestión del clima, la cultura, la motivación y los restantes procesos sociales, como en su aspecto duro (*hard*), de administración adecuada de sus aspectos económicos y de las relaciones jurídicas que instrumentan estos servicios profesionales.

Debemos tener en cuenta asimismo que los actuales son momentos de transición organizativa para los ayuntamientos. Tras los objetivos -ya cumplidos en su mayor parte y demasiado evidentes- de los primeros mandatos democráticos: infraestructuras, servicios sociales y culturales, empleo y participación, objetivos de eficacia en suma, hoy, de manera análoga a como acontece con otras organizaciones públicas, se reclama de los ayuntamientos capacidad de respuesta a las demandas de cambio del ciudadano, formuladas éstas en términos de calidad de servicio, atención personalizada, transparencia y rendición de cuentas, objetivos de eficiencia. Por decirlo en términos apreciados por la orientación actualmente hegemónica en materia administrativa, la *Nueva Gestión Pública*, se trata de la *responsiveness* (receptividad) administrativa y su correlato político, la *accountability* (rendición de cuentas) de los administradores profesionales y políticos electos. Términos estos que con los de ciudadano transmutado en cliente han sido popularizados por los recientes esfuerzos de modernización acometidos por las Administraciones Públicas de nuestro país.

En este contexto, las políticas de personal se revelan como una variable relevante de intervención a disposición de responsables políticos y gestores profesionales capaces de, si éstas son correctamente diseñadas, coherentes y bien implantadas, ofrecer respuestas a las demandas del entorno social, político y económico. Es decir, conceptuamos las políticas dirigidas a la integración, motivación y desarrollo de los empleados públicos como instrumentos del cambio y la mejora organizativos.

Los objetivos que perseguimos con nuestro trabajo, coherentes con las tres partes que lo componen son los siguientes:

- Exponer los conceptos que permitan comprender las claves actuales de la gestión de personal en los municipios, su contexto (primera parte). Con esta finalidad se detalla la configuración y diseño institucional de la organización municipal: el ayuntamiento; los puntos fuertes y débiles del empleo público local así como su marco jurídico. Entendemos que esta breve introducción es algo imprescindible para el diseño de instrumentos de mejora.

Como exponemos seguidamente, la gestión municipal de personal es inescindible de su diseño organizativo (la planta municipal), del concreto modelo de empleo público (la función pública local) y de las tareas asignadas a los municipios del Estado Social (las competencias y políticas públicas urbanas), todo ello aunado en un marco complejo: el sistema político local.

- Ofrecer un modelo de gestión que permita conceptualizar, evaluar y diseñar políticas municipales de personal partiendo de ese concreto contexto político, jurídico y organizativo. La búsqueda de ese modelo se efectúa tanto partiendo de esquemas aplicados con éxito en el terreno privado, como sobre todo de la propia gestión pública, entendida ésta como disciplina que asume como obvios los condicionantes del sector público, sintetizados en la necesidad de integrar las dimensiones política y jurídica.
- Finalmente, queda la parte más práctica de nuestro trabajo: cómo construimos una verdadera política municipal de personal que tenga en cuenta todos los aspectos expuestos y la forzosa diversidad del mundo local, que al mismo tiempo contemple esa rendición de cuentas a la que nos referíamos más arriba, la necesidad de ser continuamente evaluada. A esta finalidad se dirige la tercera parte, el planteamiento estratégico de la gestión municipal de recursos humanos; el grado en que se consiga queda a juicio del lector.

1. Planteamiento.

El resultado de nuestra indagación pretende ser aplicado, es decir, práctico y anclado en la realidad municipal. Por ello nuestro enfoque es el de abordar el objeto de estudio desde una triple perspectiva: de gestión (*management*), política y jurídica. Entendemos que esta sistemática -tributaria de autores anglosajones como ROSENBLOOM (1993)- es la adecuada para afrontar un terreno, el referido a la gestión de las personas en las organizaciones municipales, necesitado de proceder a un *aggiornamento* en sus técnicas de gestión, en un contexto fuertemente politizado y juridificado.

Ahora bien, estas perspectivas no van a adoptarse de manera acrítica. En primer lugar, las técnicas de gestión usuales en el ámbito privado necesitan adaptarse a la especificidad de lo público, su fragmentación y naturaleza política. Pensamos por otra parte que existen metodologías de gestión específicas del sector público idóneas para nuestro contexto. Todo ello se discute más adelante. En segundo lugar, los aspectos jurídicos se definen como reglas, es decir, cauces organizativos-institucionales que delimitan el marco de la gestión. Finalmente entendemos que cualquier propuesta sobre nuestra disciplina debe atender a un dato que, no por obvio, ha resultado menos atendido en el repertorio de soluciones multiuso ofrecidas a los gestores profesionales de recursos humanos en el nivel local: el contexto político. Como detallamos en nuestro trabajo, las Corporaciones Locales tienen una doble cara, la política y la administrativa, cada una con su propia lógica y mecanismo de legitimación. Las propuestas que se efectúen referidas a este nivel de gobierno -como así lo conceptuamos- deben, cuando menos, partir de este dato.

Nuestra propuesta combina pues, y en grado variable, las llamadas a las técnicas y metodologías de gestión, al marco legal y organizativo y al contexto político, todo ello teniendo en cuenta que, además de soporte teórico, hemos tenido en cuenta nuestra propia experiencia profesional como *practitioner*, como gestor público. Las perspectivas que ofrecemos han tenido al menos la virtualidad de facilitar y enmarcar nuestro trabajo diario. Por ello, entendemos que pueden resultar de utilidad a la comunidad profesional que se ocupa de la gestión de personal en las Corporaciones Locales, además de, lógicamente, el estamento político-representativo.

PRIMERA PARTE: DELIMITANDO EL CONTEXTO

1. Los factores conformadores del Sistema de Personal en los municipios españoles.

Desde nuestro punto de vista, una adecuada comprensión de la gestión de los elementos personales en las Corporaciones Locales requiere atender a tres variables las cuales, tomadas en su dimensión histórica, social y política, permiten entender los elementos de contexto y los condicionantes de partida de la gestión municipal de recursos humanos, lo que aquí denomino como los *factores conformadores del Sistema de Personal* y que serían las siguientes:

1. El factor institucional, bajo el cual se ha desarrollado un concreto Régimen Local y cuya evolución ha determinado una planta municipal caracterizada por 12.877 Entidades Locales ¹, de las cuales 8.096 son ayuntamientos y 53 diputaciones, consejos y cabildos insulares.
2. La variedad de servicios públicos prestados. Por ello resulta necesario referirse a las políticas desarrolladas por los ayuntamientos para comprender la variedad y heterogeneidad organizativas, lo que en términos jurídicos se conoce como las competencias municipales.
3. Un determinado marco jurídico para el empleo público local, complejo, evolutivo y en gran medida todavía abierto, que no ha sido fruto de un diseño previo sino producto de decisiones contingentes y que también requiere su encuadre en el medio histórico y político para su adecuada comprensión.

Son estos tres factores los que, determinados por el medio social y político han dado lugar a un concreto y determinado **Sistema de Personal** ².

¹ Fuente: FEMP. *Carta Local* n.º 106, julio-agosto 1999, pág. 28.

² Con esta denominación nos referimos a las reglas, normas y valores que caracterizan -y condicionan- la gestión del factor humano en las organizaciones públicas.

Figura 1. Factores conformadores del Sistema de Personal.

2. El factor institucional.

Refiriéndonos solamente a los municipios, el Censo de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Locales citado anteriormente arroja una cifra de 8.096. Esto ha sido posible si atendemos a las circunstancias políticas e históricas (DE CASTRO, 1979) que explican esta planta municipal: la voluntad racionalizadora de los constituyentes liberales de las Cortes de Cádiz de 1812, su atención a los criterios demográficos³ en detrimento de los territoriales para la fijación de los municipios y el carácter privilegiado del modelo municipal propio del Antiguo Régimen, que daba lugar a que sólo un número limitado de núcleos territoriales dispusiesen del modelo municipal. Es ésta una intención ilustrada, igualitaria y tributaria de un concepto romántico de los asentamientos territoriales de población, en lo que MORELL (1988:235) ha definido como una imagen del municipio entendido como núcleo social compacto, como realidad sociológica preexistente, en la que el ayuntamiento-organización se limitaría a constituirse en la expresión institucional de las relaciones de convivencia que discurren en cada núcleo poblacional. Pues bien, esta concepción daría lugar a una extensa fragmentación organizativa, que casi 200 años de gobierno apenas han podido limitar. Las luchas entre progresistas y moderados características del siglo XIX y la elevación del modelo municipal a elemento político de primer orden en la lucha política darían el golpe de gracia al diseño institucional. Con la finalidad de limitar su potencial político se les encajaría por parte moderada en el ámbito exclusivo de la gestión, la dimensión administrativa. El resultado: cada municipio sería una Administración Pública (MORELL:241).

³ Como gráficamente refiere PARADA en la cita del artículo 310 de la Constitución de Cádiz de 1812: «cada mil almas se constituirá un ayuntamiento (...)». En *Derecho Administrativo*, Tomo 2, pág. 110. Madrid. Marcial Pons, 1995, 9.ª Ed.

Así pues, el mapa de los municipios en la España actual se caracteriza por su fragmentación y diversidad, por su elevado número y heterogeneidad social, por lo que CARRILLO (1991) lo ha definido como el inframunicipalismo, limitador de su desarrollo institucional. Ha hecho fortuna la metáfora de BOTELLA (1992) para referirse a la Administración Local en nuestro país. La de galaxia local, la de mosaico que exige razonar en términos de fragmentación y dispersión (...), en la que podemos encontrar todo tipo de realidades (...).

Es éste pues, el primer factor a tener presente en la gestión municipal de recursos humanos. Nos encontramos con una planta municipal caracterizada en su mayor parte por microorganizaciones independientes entre sí, con cierta autonomía y con unas consecuencias gestoras que fuerzan a una gestión de personal propia de pequeña y mediana empresa.

Al objeto de contemplar en su totalidad el diseño institucional vigente es conveniente partir de la Constitución de 1978. Ésta contempla en su Título VIII dentro del apartado dedicado a la Administración Territorial, a la Administración Local, artículos 137 y 140 a 142. Un estudio sistemático de los mismos caracteriza a los municipios como sigue:

- Como parte integrante del entramado territorial del Estado.
- Como entidades representativas dotadas de legitimación democrática directa.
- Como organizaciones dotadas de un círculo propio de autonomía para la gestión de sus intereses.
- Consecuencia de lo anterior, como instituciones que deben contar con suficiencia de medios económicos para la realización de fines establecidos políticamente.

De la caracterización anterior dos elementos destacan como relevantes en punto al diseño institucional de los ayuntamientos: el principio democrático, determinante del carácter político de estas entidades y el principio de autonomía «para la gestión de los intereses respectivos», tarea esta a determinar por la colectividad mediante el sistema de representación política.

A la regulación constitucional debemos añadir el bloque legislativo impulsado en la década de los 80 que perfila definitivamente el marco normativo de nuestro Régimen Local:

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

- El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Y finalmente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

A pesar de la previsión constitucional, el desarrollo legislativo en lo referente a las economías municipales no ha remediado el déficit y la insuficiencia crónica de recursos de las haciendas de las Corporaciones Locales. La estructura de ingresos diseñada para los municipios no garantiza ni mucho menos, la suficiencia de los medios económicos determinada por el constituyente. En un contexto de elaboración presupuestaria caracterizada por el estilo incremental, es decir de crecimiento paulatino y sostenido del gasto y en el que los mejores indicadores para la estimación futura del mismo suelen ser lo presupuestado para el ejercicio anterior y su estado de ejecución, la situación económica deviene crítica en base a las siguientes causas: en primer lugar, las necesidades corrientes, de funcionamiento, superan a las disponibilidades. En segundo lugar una parte relevante de los ingresos dependen de las transferencias de la Administración Central, con lo que ello supone de indefinición y requieren en todo caso de un cálculo sólo aproximado de su cuantía. Finalmente, los impuestos gestionados por los ayuntamientos se caracterizan por su carácter no flotante, es decir, no adaptables automáticamente a la situación económica, en la que actúan como estabilizadores -tal y como ocurre con el IRPF-, y su extrema visibilidad para el contribuyente, lo que dificulta procesos de actualización e incremento fiscal⁴. Así, la mejor caracterización de la situación es la efectuada por CARRILLO (1991:131), que califica de crisis fiscal la situación de las haciendas municipales. Este contexto, junto con las limitaciones presupuestarias en materia de plantillas efectuadas por las últimas Leyes de Presupuestos del Estado -desde 1995 hasta 1999-, es el que deberemos tener presente para la elaboración de políticas de personal.

Todo este bloque normativo permite caracterizar a los municipios españoles de la siguiente manera:

1. Como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos.
2. Como entidades de carácter territorial.
3. Como organizaciones públicas que, dada la autonomía predicable de las mismas, gozan de una serie de potestades importantes en orden a la gestión de sus recursos humanos, tales como:

- Las potestades reglamentarias y de autoorganización.
- Las potestades de programación y planificación.

⁴ Véase si no lo ocurrido con los intentos de actualización de los valores catastrales.

Este contexto organizativo, aunado con el nivel de demandas del entorno, es el que deberá tenerse en cuenta en la formulación e implantación de políticas de recursos humanos. Las Corporaciones Locales gozan así de la doble cualidad de ser *talk-organizations* y *act-organizations*⁵; es decir organizaciones políticas y organizaciones actuantes, lógicas de legitimación política y de procesos políticos, de distribución del poder, aunados y complementarios con procesos que requieren eficiencia y eficacia organizativas. Esa doble cara es la que deberá afrontar la gestión de personal; elemento sometido al juego político y requerimientos de gestión innovadores, todo a un tiempo. Por ello, tan fuera de lugar resultan -desde nuestro punto de vista-, aplicaciones eficientistas, propias de sectores sometidos al mercado, de empresa privada, como perspectivas que pretendan someterlo todo al prisma del juicio político, olvidando el mandato constitucional de eficacia en la gestión. El reto consiste así en compatibilizar control democrático y gestión eficaz.

3. Competencias y políticas públicas urbanas.

El difuso régimen competencial de los municipios ha sido definido como «el gran problema» de las Corporaciones Locales (MIR, 1998). Este epígrafe, intencionadamente, se refiere a las competencias -aproximación jurídica- y a las políticas públicas -aproximación politológica-, ambas necesarias y complementarias para describir el conjunto de servicios públicos producidos y prestados por las Entidades Locales.

En lo que respecta a la clave jurídica, las competencias de los municipios pueden caracterizarse del modo que sigue:

- Existencia de una cláusula general, legitimadora de la intervención municipal en toda clase de ámbitos y servicios que «contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» -Ley de Bases- cláusula vigente desde el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.
- Renuncia a la delimitación de cláusulas exclusivas de los municipios. Las que ejerzan lo serán «en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas» -Ley de Bases-, en lo que supone una llamada expresa a la legislación sectorial, estatal o autonómica, para que delimite la «profundidad» de los municipios en las mismas.
- Establecimiento de una serie de prestaciones obligatorias por parte de los municipios, de un catálogo de materias en función del número de habitantes de los mismos. Las cuales comprenden desde el alumbrado público, la limpieza viaria, alcantarillado y cementerio, hasta el transporte público y la protección del medio ambiente. Pasando por los servicios de protección civil, bibliotecas y atención social, en una escala de tamaño creciente: 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes.

⁵ Utilizamos así la expresiva denominación empleada por GUTIÉRREZ CALDERÓN (1997), por lo gráfico de la misma para describir al contexto al cual nos referimos.

Es conveniente retener la idea de la lista-tipo, correspondiente a las prestaciones obligatorias y la de servicios de establecimiento potestativo, para comprender el alcance político y la variedad de servicios prestados por los municipios en función de características contingentes.

En todo caso, varios puntos necesitan ser resaltados. Junto al listado de servicios de los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de 1985, otro conjunto de preceptos de la misma norma pueden marcar la pauta en lo referente a prestación de servicios por las Entidades Locales en los próximos años. Éstos serían a nuestro juicio los siguientes:

- 1.º La posibilidad, presente en el artículo 27, de la delegación de competencias en los municipios, siempre que con ello se mejore la eficacia en la gestión pública y se favorezca una mayor participación ciudadana. Dos términos se contemplan, ambos, valores constitucionales: la eficacia y la legitimación democrática. En todo caso, un Pacto Local que no pretenda ser un «brindis al sol» debería pensar en esta posibilidad, sobre todo refiriéndonos al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.
- 2.º La importante declaración de reserva -art. 85 de la Ley de Bases- de una serie de actividades y servicios definidos como esenciales, a favor de las Entidades Locales (es decir, no solamente municipios): abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas; transporte público y de viajeros; servicios mortuorios.
- 3.º La previsión -muy importante- de la disposición transitoria segunda y el artículo 28 de la Ley de Bases, referente a la posibilidad de que los municipios puedan asumir las actividades complementarias -en régimen de competencias de ejecución- siguientes: educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. Nada menos que los servicios propios del Estado del Bienestar, los que las Corporaciones Locales más rápidamente se han afanado en proveer, en respuesta a una fuerte demanda social y una no menos fuerte insuficiencia de recursos.

Las enumeradas en este último apartado son las políticas que se caracterizan por su especificidad, por lo que SUBIRATS (1997) ha esquematizado en términos de divisibilidad y diferenciación, siendo por tanto la conclusión lógica la alta posibilidad de segmentación de este tipo de programas y por tanto de su establecimiento en términos de rendimiento electoral para los gobiernos locales, en función del público-objetivo determinado previamente. Programas centrados más en el consumo -de servicios inmateriales- que en la producción, con un fuerte componente de subjetividad valorativa en lo referente a su efectividad, así como una también fuerte relación proveedor del servicio-usuario, en lo que trasluce un importante cambio en el tipo de políticas ofrecidas por los gobiernos municipales. Éstos de estar centrados en la gestión de lo imprescindible (CARRILLO, 1991), el agua, la limpieza, el saneamiento, han pasado a ofrecer políticas y programas de servicios: ocio, cultura, educación, atención a la mujer; de la simple ordenación del territorio a la promoción económica del mismo en términos de planteamiento estratégico (BAZAGA, 1997). Tendencia iniciada a inicios de esta década y previsiblemente acentuada en la próxima.

¿Cuáles son así las consecuencias de esta diversidad organizativa para la gestión de recursos humanos? Segmentación organizativa, difícil integración y coordinación, diferentes subculturas organizativas y valores profesionales, estratificación casi estamental en algunos Cuerpos. Todo un reto para la integración de los recursos humanos en una misma unidad de propósito.

4. El modelo de empleo público.

Explicitados dos de los factores determinantes del actual sistema municipal de personal, el marco institucional y los servicios y políticas de este sistema político-administrativo, procede ahora el detalle somero del empleo público local, su organización, marco jurídico y problemática, que requiere para su comprensión cabal una breve pincelada introductoria.

Así, es conveniente tener presente qué tres decisiones son las relevantes para la ordenación del empleo público en los sistemas administrativos:

1. La opción por el sistema de selección basada en criterios de capacidad y objetividad frente a modelos de acceso basados en criterios de confianza política.
2. La opción por un sistema basado en los Cuerpos de funcionarios como eje del sistema frente a otros cimentados en el sistema de puestos. Es decir, sistemas abiertos o cerrados de función pública, de carrera o de empleo.
3. La opción por un régimen especial para los servidores públicos, basado generalmente en la existencia de un Derecho especial dentro del Derecho público, las relaciones especiales de sujeción o relación estatutaria de los empleados públicos, de herencia napoleónica, o bien basar las relaciones de empleo en el Derecho común para los trabajadores por cuenta ajena: el Derecho del Trabajo, tanto en sus aspectos individuales como colectivos.

Ninguna de estas opciones se encuentra en estado puro en los modelos comparados. Mucho más clara es la opción por una función pública profesional y la paralela opción por el sistema de mérito (*Merit System*) frente a criterios de confianza política (*Spoil System*), estando limitado este modelo a la zona fronteriza entre Administración y política, lo que causa no pocas tensiones. Lo habitual es pues, encontrar elementos de uno u otro modelo, entremezclados en un diseño no siempre coherente. Tal es justamente lo que acontece en nuestro sistema de empleo público local, en el cual encontramos rasgos del sistema de Cuerpos y del de puestos de trabajo, de relaciones sometidas al Derecho Administrativo y al Derecho Laboral.

La siguiente decisión configuradora del modelo de empleo público es la opción entre sistemas de carrera o de empleo. El sistema de carrera, también denominado como «cerrado» se basa en el Cuerpo. El ingreso en las Administraciones Públicas se hace en edades tempranas para iniciar una

carrera en la Administración, con perspectivas de permanecer en ella durante toda la vida profesional; las notas características son además, junto a la permanencia, el concepto de progresión profesional por grados (OLÍAS, 1995:31). Es decir, es un sistema basado en las categorías personales (subjetivas), poseídas -y consolidadas- con independencia del puesto de trabajo o funciones concretas desarrolladas. Selección por Cuerpos significa que el acceso a la Administración no se hace para un puesto en concreto, sino para un colectivo profesional determinado. Espíritu de servicio y socialización interna son asimismo notas características. El sistema de categorías personales, como base del modelo, se encuentra en países de formación jurídico-pública francesa: Francia y Alemania, así como en España hasta 1964.

Conviene hacer notar que en materia de gestión de personal, en el sistema de carrera, tanto la selección, como el desarrollo profesional -carrera-, como la retribución, son ajenas a las funciones desarrolladas en el concreto puesto de trabajo.

Por su parte, el sistema de puestos de trabajo, también conocido como de «Empleo» o «Abierto» se estructura, tal y como su nombre indica en torno al puesto de trabajo: los empleados públicos acceden a un puesto cuyo desempeño no origina derecho preferente para ocupar cualquier otro. Su filosofía es así «la persona adecuada para el puesto adecuado» (OLÍAS: 33). Su gestión requiere un complejo proceso: la clasificación y descripción de puestos como técnica central de gestión. Tanto la selección como la retribución se «objetivan» en función de las características de las funciones y tareas desempeñadas. La carrera profesional es prácticamente inexistente como indica unánimemente la doctrina (PARADA, 1995; BAENA, 1985).

Tanto un sistema como otro tienen inconvenientes. El sistema cerrado orienta y favorece una intensa socialización en valores de servicio público, dada la progresión con independencia de avatares personales. Eso sí, se basa en un exigente sistema de evaluación anual del desempeño. Por otra parte el sistema de puestos facilita los objetivos de -si se aplica correctamente- racionalización y ajuste organizativos.

Finalmente, en lo que respecta a la entrada del Derecho Laboral hay que señalar que ésta es prácticamente general en los sistemas europeos, tiene una importante presencia en Alemania y otros países continentales y es el único existente en Italia tras la reforma laboralizadora de 1993.

¿Cuál es la situación en nuestro país? De un sistema basado en los Cuerpos, se intentó en el período 1963-1964 la transición a un sistema de puestos. La reforma tuvo un precedente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, al introducir su disposición final 7.ª la técnica de la clasificación de puestos. Ésta fue reforzada por la promulgación en 1964 de la todavía vigente Ley de Funcionarios Civiles. La clasificación se convertirá así en la palanca objetivadora de todo el sistema, que pronto se pervirtió, derivando así en un fracaso; eliminando eso sí, de un plumazo el desprestigiado sistema de categorías personales (JIMÉNEZ ASENSIO: 401, 406).

Esta reforma fue ahondada en 1984, con la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública. El análisis, clasificación y valoración de puestos se convertiría todavía más en el fundamento del sistema al basarse la retribución del funcionario -al menos su parte cuantitativamente más importante- en las funciones desempeñadas. Esta Ley mantendría vigente el modelo de selección por Cuerpos vigente tras la reforma de 1964.

Así pues disponemos de un sistema mixto de función pública. La selección -acceso al empleo público-, se efectúa por Cuerpos (Escalas en el caso de la Administración Local). La retribución por su parte se basa en el puesto de trabajo, al menos su parte cuantitativamente más importante. La carrera profesional es prácticamente inexistente.

Por lo que respecta al personal laboral, desde la década de los 60 éste no ha hecho sino aumentar, hasta alcanzar en la actualidad un 15 por 100 del personal (30% en la Administración Local). La reforma de 1984 intentó también en parte la laboralización del modelo. La impugnación de este propósito por el Tribunal Constitucional (Sentencia 99/1987, de 11 de junio), obligó al legislador a un nuevo movimiento pendular y promulgar la Ley 23/1988 corrigiendo propósitos anteriores. La coyuntura actual, plagada de procesos de funcionarización, trae causa de estos vaivenes legislativos.

Éste es pues nuestro modelo de empleo público, que en el ámbito local acentúa aún más sus rasgos, agravado además por la inexistencia de una movilidad interadministrativa y unas dimensiones en la mayoría de corporaciones que conducen a un número de plazas por Escala que convierte *de facto* al sistema en un modelo totalmente abierto. Plazas y puestos coinciden en la mayoría de los casos en una sola posición organizativa. La carrera, uno de los objetivos declarados de la reforma de 1984, ha resultado así un «fiasco» (JIMÉNEZ ASENSIO:459) con sus lógicas consecuencias desmotivadoras. La existencia de un número elevado de personal laboral sin obedecer a criterio alguno de política de personal, desempeñando funciones análogas a las del funcionario agrava aún más el conjunto. La situación del personal laboral en las Corporaciones Locales exigirá una exposición más detallada; en todo caso, se puede apuntar -en una hipótesis que compartimos- que la masiva contratación de *personal laboral*, y en su época de contratados administrativos, fue una suerte de adaptación al cambio social acaecido en nuestro país en el período 1962-1975 (CARRILLO, 1991:64) La ausencia de planificación de plantillas y la necesidad urgente de contratar nuevo personal, suministraría una explicación gestora coherente. Jurídicamente, el hecho de que el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952 abriese la puerta a la contratación, primero de personal obrero y luego temporero -denominación del personal administrativo temporal- proporcionaría la explicación complementaria, excelentemente detallada por PÉREZ LUQUE (1989). En todo caso, es importante reseñar que la forma de selección de la Administración Pública de su personal es determinante en la calidad del mismo (MAYNTZ, 1985), lo que se halla en la base de uno de los problemas del empleo público municipal: su peor imagen frente a la Administración Central del Estado y de las Comunidades Autónomas y la menor legitimación social en estos aspectos.

5. El sistema de mérito.

La denominación en sí es tributaria de la anglosajona *Merit System*, pero en todo caso su uso habitual entre los especialistas viene a designar una realidad, una opción en los países desarrollados: el decantamiento por una función pública profesional en detrimento de medios de acceso a la Administración basados en el patronazgo o el clientelismo político. En nuestro caso y siguiendo a PRATS (1995), cabe decir que la función pública como institución es una creación del constituyente, por lo que hay que recurrir a la garantía constitucional del sistema de mérito, que en el caso español se halla positivada jurídicamente y a la cual enseguida nos referiremos. Sistema de mérito en términos de gestión de recursos humanos significa (CARRILLO, 1991: FÉREZ, 1995):

- a) Basar la gestión de personal en términos de méritos y capacidades de los empleados públicos y de quienes aspiren a serlo en detrimento -y exclusión- de cualquier otro criterio.
- b) Tal criterio se concreta en una serie de reglas con voluntad de generalidad, abstracción y objetividad, plasmadas en técnicas y procedimientos que garanticen: acceso libre -e igual- a los puestos de trabajo en el sector público; basar esta selección en procedimientos competitivos y públicos, así como garantizar la neutralidad política y la objetividad de los empleados públicos en su ejercicio profesional. El sistema de mérito informa así toda las actividades de gestión: planificación, reclutamiento, selección, promoción y carrera, así como la retribución.
- c) Diferenciarse del empleo privado en dos aspectos: en el inicio y la extinción de la relación de servicio; la Administración no goza de libertad para contratar al que estime oportuno, a diferencia de la empresa privada: está vinculada a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Por otra parte tampoco goza de flexibilidad para extinguir la relación de servicio: la inamovilidad de los funcionarios es la garantía de la neutralidad y objetividad en el ejercicio del cargo público. Todo ello se sustenta en un marco legal mucho más rígido que el común para las relaciones laborales.

En nuestro caso hemos hablado de garantía constitucional del sistema de mérito, por lo que hay que referirse a los dos preceptos centrales que soportan tal garantía: los artículos 103.3 y 23.2 de la Constitución de 1978.

El primero fija los criterios a que nos hemos referido: el acceso a la función pública de acuerdo al principio de mérito y capacidad. Por su parte, el artículo 23.2 dispone que tal acceso deba realizarse en condiciones de igualdad. Juntos, estos tres criterios dan forma a la profesionalidad de los servidores públicos (SÁNCHEZ MORÓN, 1996:55), que caracteriza al sistema español de empleo público.

Es importante señalar que la innovación de la Constitución de 1978 al reconocer la igualdad en el acceso a los cargos públicos, es el otorgarle naturaleza jurídica de derecho fundamental (FÉREZ, 1995:63) nada menos, dada la posición del precepto en la Norma Fundamental -Sección 1.ª del

Capítulo II del Título I-, lo que lo configura como un derecho susceptible de amparo constitucional y del mecanismo especial de protección previsto para tales derechos, de carácter sumario y preferente: Ley 62 de 1978.

En punto a la regulación material, cabe señalar que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas urgentes de Reforma de la Función Pública, en su artículo 19 reitera tal acceso a la función pública profesional de acuerdo a criterios de igualdad, mérito y capacidad, añadiendo a esos preceptos el de publicidad -mediante convocatoria pública- y extendiendo los mismos al personal laboral sin distinción, por lo que cabe hablar de sistema de mérito aplicable al empleo público en sentido amplio, no únicamente a la función pública.

Por su parte en lo que al ámbito local se refiere el sistema de mérito se encuentra positivado jurídicamente por el artículo 91.2 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, lo que resultaría innecesario dado el carácter de básico -es decir aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución- del artículo 19 de la Ley de Medidas. En todo caso, el precepto citado de la Ley de Bases dispone:

«la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la Oferta de Empleo Público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición, o concurso-oposición libre, en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad».

Este precepto -concretando un poco más- junto al principio de mérito establece los tres mecanismos de acceso: concurso, oposición o concurso-oposición libre. Finalmente, cabe destacar que al precepto -dado su carácter imperativo- «selección de todo el personal» ha sido entendido por el Tribunal Supremo como aplicable no solamente al personal funcionario y laboral fijo, sino también al temporal, sin exclusiones.

6. El marco normativo del sistema.

Una aproximación cabal al sistema de personal vigente en las Corporaciones Locales obliga a referirse a su marco jurídico-normativo, extremadamente complejo. Una voz autorizada (SOSA WAGNER, 1996: 137) lo ha calificado como bloque «de enorme dispersión legislativa (...) materia que reclama a voces un texto refundido (...)»; por lo demás inexistente al día de hoy.

El precepto aplicable a la materia, el artículo 92.1 de la Ley de Bases refiere:

«Los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.»

Es decir que una sistemática adecuada para el operador jurídico en orden a determinar la normativa aplicable sería la siguiente (SOSA WAGNER, 1996:137; LLISSET Y GRAU, 1992: 178):

- En primer lugar, la **Ley especial**, el Derecho de la Administración Territorial, es decir el Título VII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, denominado «Personal al servicio de las Entidades Locales».
- En segundo lugar, la **Ley general** en materia de Función Pública, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, en aquellos preceptos que según su artículo 1.º apartado 3 tengan el carácter de básicos para todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.
- En tercer lugar, la **legislación propia de las Comunidades Autónomas**, caso de que exista, con una variedad que puede dar lugar a tres situaciones diferentes para el gestor:
 - a) Que la Comunidad Autónoma haya dictado una norma expresa en materia de *Función Pública Local*. Es el caso de Cantabria.
 - b) Que la función pública local forme parte integrante del *Régimen Local*, caso de la Ley Municipal de 1987 de Cataluña.
 - c) Que la función pública local se considere forma parte integrante en cuanto a su ámbito de aplicación de la *Función Pública Autonómica*; supuesto de la Ley de la Función Pública Valenciana, de octubre de 1995, que incluye en el ámbito de la misma al personal de las Corporaciones Locales de la Comunidad Valenciana.
- Finalmente -y en último lugar, como reitera la doctrina- se aplicará el Texto Refundido de 1986, su Título VII, si bien con una importante peculiaridad, y es que a tenor de lo dispuesto por su disposición final 7.ª, el carácter básico de sus preceptos se inferirá «según su naturaleza o disponga la legislación estatal», lo que supone el paradigma de la inseguridad jurídica y que ha sido rechazado -tal proceder del legislador-, por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 385, de 23 de diciembre de 1993, lo que obliga -sin garantía alguna de acierto- a asignarle carácter de básico a la mayor parte de sus preceptos.

Tal cuadro normativo, pese a su complejidad ofrece sin embargo un aspecto coherente. Así, la Ley de Bases, además de clasificar al personal, declarar la vigencia -obvia- del sistema de mérito y regular los funcionarios con habilitación de carácter nacional, se remite en numerosos aspectos a la normativa básica estatal (retribuciones, jornada, participación, situaciones administrativas) reservando un importante espacio propio para los ayuntamientos en materia de selección y organización. Es en suma la Ley 30/1984, de 2 de agosto, la relevante en materia de gestión: acceso, carrera, retribuciones, dejando asimismo margen de intervención a las Comunidades Autónomas, lo cual posibilita ya una importante fragmentación, porque supone la posibilidad de 17 marcos jurídicos de empleo público diferenciados en aspectos muy importantes: plantillas, naturaleza de las plazas, algunos

aspectos del régimen disciplinario, permisos y licencias, en virtud de las remisiones que efectúa el Texto Refundido de Régimen Local de 1986. Una sistemática obligada para los gestores es la que obliga a indagar el campo normativo de la Comunidad Autónoma en materia de función pública y Régimen Local, aplicando además de modo inseguro los preceptos del Texto Refundido de 1986.

La complejidad sin embargo no termina en lo expuesto, sino que la heterogeneidad organizativa de los municipios obliga además a tener en cuenta:

- El marco jurídico-laboral, dada la amplitud de personal sujeto al Derecho del Trabajo, es decir, a gestionar en el marco de una dualidad de regímenes: laboral y funcionarial. No tanto en términos puramente normativos, sino de conciencia de los distintos valores que inspiran uno y otro sector del ordenamiento jurídico: tutivo y protector el Derecho del Trabajo y propio de una relación de primacía de las denominadas relaciones especiales de sujeción, protector del interés público, el Derecho Administrativo.
- El hecho de que existe personal con una regulación específica que debe añadirse a la general:
 - a) Los funcionarios con *habilitación de carácter nacional* con una normativa propia muy relevante: Decretos de 1987 y 1993-94.
 - b) Los funcionarios de los *Cuerpos de Policía Local*, respecto a los cuales se deberá tener en cuenta la legislación sobre coordinación de los mismos dictada por muchas Comunidades Autónomas y la aplicabilidad parcial de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Este complejo normativo expuesto es el que deben administrar los ayuntamientos, debiendo tener en cuenta para cada actividad de gestión de personal tanto el colectivo profesional de que se trate como el marco normativo específico autonómico.

7. La problemática de los recursos humanos en los municipios.

Lo expuesto hasta aquí anticipa en gran medida la problemática de la gestión de recursos humanos en los municipios españoles. Desde la perspectiva característica de la Ciencia de la Administración, BAÑÓN (1986) y CARRILLO (1991), destacan como rasgos propios del sistema los siguientes:

- Carácter marginal de la función pública local en el conjunto del Estado, así como su baja homogeneidad, cohesión interna y proyección social de la misma.
- Excesiva juridificación de los funcionarios directivos; ello en el caso en que tales existan.

- Existencia de un grado importante de centralización.
- Lo que estos autores han calificado como la adaptación acelerada al cambio socioeconómico, acaecido en los años 60 y 70 y a la descentralización político-administrativa de los años 80. Una respuesta al cambio habrían sido las estrategias incrementales en la planificación de plantillas y sobre todo la laboralización o, mejor dicho, la desfuncionarización (MAHILLO, 1976:105), entendida ésta como la:

«progresiva disminución relativa del número de personal al servicio de las Corporaciones Locales que tienen la condición jurídica de funcionarios.»

- La segmentación organizativa, muy acusada, lo que deberá conducir a políticas de personal que consigan la integración de los diversos colectivos profesionales y que faciliten la unidad de propósito y objetivos.
- Una rígida estratificación del personal, visible sobre todo en los diversos modos de reclutamiento de los recursos humanos: funcionarios con habilitación nacional, funcionarios de Administración General, Técnicos de Administración Especial o personal de oficios.
- A la problemática señalada habría que añadir la derivada de una de las -a nuestro juicio- variables más relevantes: la atomización organizativa derivada del modelo de Administración Local, que coloca en una extrema posición de debilidad al funcionario municipal y respecto a la cual la movilidad propugnada por el artículo 17 de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública no ha conseguido grandes avances. Algunos autores ven en una suerte de «habilitación regional» (LLISET y GRAU, 1992:193; SÁNCHEZ MORÓN, 1998:326) la salida a esta problemática, la cual además favorece las prácticas de clientelismo. En todo caso es necesario resaltar la incapacidad institucional y organizativa de muchos ayuntamientos para emprender políticas eficaces y la falta de atención de las Comunidades Autónomas para proveer de medios suficientes a estas instituciones de la Administración Territorial. En todo caso, como pone de manifiesto BOIX REIG (1991), la reforma democrática suprimió organizaciones prestigiosas como el Instituto de Estudios de Administración Local y el Servicio de Asesoramiento de las Corporaciones Locales sin proveer estructuras de apoyo sustitutivas.

Una hipótesis interesante sobre la politización excesiva de la gestión de personal es la señalada por BAÑÓN (1986). Así, la misma derivaría de:

- El señalado inframunicipalismo que dificulta la posesión de recursos suficientes y fragmenta el poder.
- Una cultura política fragmentada y de baja cohesión.
- El particularismo/localismo político.

Pese a lo expuesto, podemos señalar como aspectos positivos:

- En primer lugar, la emergencia, aunque parcial e incompleta, de una función directiva profesional, palpable en zonas como Cataluña, Madrid o el País Vasco.
- La atención prestada por los ayuntamientos a los procesos de modernización y cambio organizativos, espoleados por la cercanía al ciudadano.
- La mayor legitimación y valoración de los ayuntamientos por parte de la población, también por su cercanía y sobre todo, su carácter democrático.
- La extraordinaria renovación generacional experimentada por el conjunto de la función pública local, con un elevado nivel de preparación, homologable a otras Administraciones y una relevante presencia de jóvenes en los cuadros medios y superiores.

8. Competencias de gestión del sistema en los ayuntamientos.

Es útil referirse como elemento de comprensión del contexto, a la distribución de competencias existente en materia de gestión de recursos humanos entre los diversos órganos municipales. Es oportuno señalar que, a pesar del modelo parlamentario que está en la base de funcionamiento del ayuntamiento como corporación representativa, el órgano principal, el Pleno, conserva importantes competencias debido a que es en el mismo donde se reside la potestad reglamentaria la única que poseen los municipios, en detrimento del órgano ejecutivo, el Alcalde y su órgano de apoyo, la Comisión de Gobierno. La última reforma legislativa -el Pacto Local-, y con ella la Ley 11/1999, ha incidido en otorgar más poder al Alcalde. En todo caso conviene retener un dato: la imposibilidad por parte de la Alcaldía/CMG de desarrollar una política de personal coherente que obvie al Pleno al que de acuerdo con la expresiva definición de MORELL OCAÑA (1988:593), corresponde «la creación del marco de desenvolvimiento de la gestión» en el ámbito municipal.

A tal fin y en la esfera que nos ocupa, tal potestad incluirá la aprobación del Reglamento Orgánico Municipal -marco idóneo para definir la estructura administrativa-, la Relación de Puestos de Trabajo, la plantilla municipal y la aprobación de Acuerdos sobre Condiciones de Trabajo, provenientes de la negociación colectiva.

En este esquema, corresponden al Alcalde, en su papel de jefe de la Administración Municipal las competencias (art. 21 de la Ley de Bases) de dirección, impulso e inspección de los servicios municipales, la jefatura superior de personal y determinados espacios propios en la contratación de obras y servicios, así como en la gestión económico-financiera. Son así pues, al decir de ORTEGA (1991:55), tres los ámbitos competenciales del Alcalde como órgano ejecutivo:

- Dirección, gestión e inspección de los servicios municipales.
- Jefatura última de los recursos humanos.
- Facultades de gestión económico-financiera.

9. La potestad normativa en materia de personal.

Cabe referirse ya en último lugar, a la posible potestad normativa -la potestad de ordenanza- de las Corporaciones Locales en materia de función pública. Las mismas disponen *a priori* de poco margen de autonormación en esta materia. Sin embargo, se revelan a nuestro juicio importantes campos susceptibles de intervención, pese a su pretendido carácter residual. Así:

1. El diseño de la estructura administrativa -el Organigrama-, con el consiguiente conjunto de puestos de trabajo. Esto se consigue básicamente con el Reglamento Orgánico Municipal, la Relación de Puestos de Trabajo y la Plantilla.
2. Las normas de régimen interno de la Corporación, mediante los Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos.

Hay que tener en cuenta además, la atribución expresa que realiza el artículo 129.3 del Texto Refundido del Régimen Local de 1986. Junto a la Plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo son susceptibles de ordenación autónoma.

3. El establecimiento y modificación de Escalas, subescalas y clases de funcionarios, así como la clasificación de los mismos.
4. La determinación del procedimiento de ingreso en las Subescalas de Administración Especial.
5. Establecimiento de Bases Generales de Ingreso: temarios, tipos de exámenes, programas, Bolsas de Trabajo y procedimientos de selección de personal temporal, que darían lugar a auténticos Reglamentos de Selección.
6. Regulación de aspectos de gestión de la Relación de Puestos de Trabajo: concreción de determinaciones de los mismos, movilidad, reasignación, etc. Así como aspectos de carrera complementarios y criterios de fijación de retribuciones complementarias: los aspectos citados deberían instrumentarse mediante un Reglamento de Gestión de los Puestos de Trabajo de la Corporación, dado el carácter de norma reglamentaria que la doctrina atribuye a la Relación de Puestos de Trabajo por su innovación del marco jurídico preexistente y la voluntad de permanencia de la misma que no se agota en la aplicación de actos administrativos concretos (STS de 25 de noviembre de 1993).
7. La determinación de las diversas formas de gestión de los servicios municipales determinantes de la estructura de personal. Pensemos en un diseño organizativo que prime formas divisionales de organización (patronatos, centros gestores, organismos autónomos) o flexibilice las mismas (empresas mixtas).

SEGUNDA PARTE: DEFINIENDO UN MODELO DE GESTIÓN

Contamos en este momento con la perspectiva que nos permite enmarcar la política de personal en las Corporaciones Locales. Conocedores de los factores que delimitan el contexto organizativo y los caracteres del sistema de personal, procede ya esbozar un *Modelo Integrado de Gestión* válido para los municipios. En el ámbito en que nos manejamos -la Administración Municipal- con la expresión «modelo» designamos un instrumento muy concreto, al que, de acuerdo con la definición de QUADE (1989) conceptuamos como una idealización, una representación incompleta e intuitiva de la realidad; útil, en nuestro terreno, para concebir y evaluar políticas públicas, distintas alternativas y consecuencias ante cada elección. Así, la elaboración de un modelo implica (QUADE, 1989:195).

- Determinar algunos elementos relevantes del problema considerado.
- Explicitar las relaciones entre los mismos.
- Formular hipótesis sobre la naturaleza de tales relaciones.

Se trata de modelar una propuesta de gestión de recursos humanos aplicable a las Entidades Locales. Para ello, partimos de considerar cuál es la finalidad en términos generales de la gestión de recursos humanos, cuáles son los resultados esperables de la misma en el terreno de lo práctico para derivar sus posibles áreas de intervención (las «teclas» a pulsar para obtener los objetivos pretendidos), y todo ello con un requisito de partida: la aplicabilidad a nuestro mosaico municipal. Con esta finalidad indagamos los modelos teóricos existentes en esa disciplina conocida como «dirección de recursos humanos» y su traslación al mundo local, depurando los factores inaplicables de las mismas. Ello exige previamente considerar qué elementos diferencian lo público y lo privado, así como sus valores respectivos, efectuando asimismo una recepción de técnicas de gestión vigentes en el ámbito público. Como esperamos poder demostrar, la confluencia de técnicas de gestión privadas con áreas específicas y propias del ámbito público puede dar lugar a resultados fructíferos para la gestión municipal de personal. Desde esta perspectiva las diferentes soluciones existentes se analizarán sobre la base de las siguientes dimensiones:

- a) Su fundamentación, el marco teórico referencial y el enfoque.
- b) Los objetivos y resultados atribuibles a una gestión eficiente de recursos humanos.
- c) Las funciones centrales y áreas de intervención.

Este ejercicio de análisis intenta esa suerte de investigación aplicada y contextualización, de adaptación creativa y reconceptualización innovadora que se ha reclamado para la dirección de recursos humanos en la Administración Pública (MENDOZA, 1989; PRATS, 1987).

Un modelo de gestión para los municipios debe cumplir desde nuestro punto de vista, las siguientes condiciones de validez, propias de las especificidades de los mismos:

- Su carácter público, es decir, regido por transacciones ajenas al mercado.
- La diversidad organizativa de los ayuntamientos: múltiples fines, diferentes servicios, diversos colectivos profesionales.
- La fragmentación, variedad y multiplicidad de municipios, con entornos específicos.
- La doble dimensión -política y administrativa- de estas organizaciones.
- Que contemple adecuadamente el marco normativo existente.
- Que permita una perspectiva integrada y coherente de los diversos subsistemas de gestión de la función de personal en organizaciones complejas.
- Que posibilite un enfoque integrador de las personas en el trabajo, que permita su integración y desarrollo.

1. Las especificidades de lo público: la gestión pública de recursos humanos.

¿Qué circunstancias, elementos, factores, diferencian e impiden una aplicación *in toto* e indiscriminada de técnicas privadas a la Administración Local?, ¿tiene entidad propia lo público como para justificar un tratamiento propio y diferenciado? La respuesta desde nuestro punto de vista es que sí. Son tantos los elementos diferenciales que se requiere una aproximación disciplinar diferente, lo cual no es óbice para importar críticamente técnicas válidas en contextos de mercado. Podemos preguntarnos incluso, siendo evidente que todas las organizaciones seleccionan, forman, retribuyen y evalúan a sus empleados, en dónde se halla la diferencia. Y debemos responder que deriva tanto de la naturaleza de las tareas a prestar por las organizaciones públicas, como del entorno propio de la función de personal, diferente en lo público y en lo privado (HAYS y REEVES, 1989:75); del contexto de la misma (DRESANG, 1991:71). Por lo que al primer factor diferencial respecta, debemos recordar que los servicios públicos persiguen la promoción del interés público y por tanto excluyen el beneficio, además del carácter monopolista -sin competencia- propio de la mayoría de organizaciones públicas. En este ámbito no rige el mercado; la asignación de recursos no la efectúa éste auxiliado por las señales del sistema de precios, sino el proceso político. Asimismo, gran parte de los bienes públicos proveídos van investidos de la naturaleza de autoridad (pensemos en las funciones regulatorias de los ayuntamientos), de poderes públicos, además de carecer de la facilidad de cuantificación y evaluación de los *inputs* propia del sector privado; no es fácil la medición del valor creado por las intervenciones en la vida social de las entidades públicas (MENDOZA, 1989:279).

Si -ya en un plano diferente- nos referimos al entorno de la función, constataremos la multiplicidad de actores e intereses, de múltiples expectativas: sociedad civil, políticos electos, partidos, sindicatos, asociaciones, directivos. Los gestores de personal en el sector público deben asumir como propio de su rol la necesidad de equilibrar una amplia variedad de demandas. En palabras de DRESANG (1991), «conflicto y compromiso son parientes del gestor público, siendo un terreno abonado para el juego político» debido a la indefinición de los objetivos, y a su vaguedad (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 1995:51). Ésta debe permitir la expresión de unos determinados valores sociales, lo que nos conduce a la característica más relevante de la gestión pública como ya hemos anticipado: la presencia de lo político (BRUGUÉ y SUBIRATS, 1996). Es un terreno de discusión de valores en competencia, de fines, que son los que establecen las condiciones y tareas de la gestión (STEWART y RANSON, 1996:60). Junto a valores de eficacia en la consecución de objetivos y eficiencia en el uso de los recursos públicos, la gestión pública mediante el proceso político -es decir, el proceso de legitimación y distribución del poder-, incorpora otras dimensiones específicas. Temas como democracia y participación, equidad e igualdad (GUNN, 1996:43) son propios de la misma. Es la doble cara de la gestión municipal a la que nos referimos anteriormente y que justifica por tanto aproximaciones específicas y diferenciadas del *management* en estado puro, lo que no significa renunciar a gestionar con rigor.

Llegado a este punto, definimos la gestión pública de recursos humanos como:

«Una disciplina de vocación aplicada y profesional, fundamentada en las ciencias sociales y el Derecho público orientado a la organización, la cual, reconociendo el contexto y valores específicos de lo público, se ocupa de la gestión de las personas en las organizaciones públicas; de su selección, orientación, apoyo, retribución, motivación, adecuación, desarrollo e integración; mediante la aplicación contingente de técnicas de gestión pública y otras inspiradas en el ámbito privado.»

2. Los fundamentos teóricos.

La propia denominación disciplinar «recursos humanos» denota un campo teórico, así como unos valores implícitos: los propios de los modelos humanistas de la gestión empresarial, sobre los cuales nosotros nos basamos explícitamente. Al hacer referencia a las ciencias sociales como uno de los «cimientos» de la dirección de recursos humanos, nos referíamos implícitamente -junto a la Ciencia Política y de la Administración, la Economía y la Sociología- a los modelos teóricos de esta corriente desarrollada por autores como LIKERT, MCGREGOR, SCHEIN, ARGYRIS y otros, que forman un enfoque propio y diferenciado dentro de la Teoría de la Organización, campo complejo, reciente y de desarrollo multidisciplinar, «confuso y fragmentado» (RAMIÓ y BALLART, 1993:20). Conviene resaltar que éste es un enfoque singular dentro de la disciplina, la cual cuenta con otras aportaciones destacadas, desde las iniciales de TAYLOR, GULICK y otros hasta los citados, sin obviar las relevantes contribuciones de WEBER. Fases y visiones que han influido en la propia concepción de los

recursos humanos. En todo caso obviamos el detalle propio de los manuales al uso que describen las diferentes concepciones de la función de personal y sus épocas. No es ésta la visión relevante en lo público sino la tensión entre mérito y capacidad, como tensión subyacente en los enfoques de gestión de personal en la Administración Pública.

Así pues, enmarcados dentro de estos enfoques teóricos y siguiendo en este punto a (CHIAVENATO, 1988:111), los fundamentos serían los siguientes:

1. La necesidad de integrar los objetivos propios de la organización y los de sus trabajadores, de reconciliar las necesidades de ambos. Es decir, la concepción de que la misión esencial de la dirección (*management*) es crear «condiciones organizacionales» por medio de las cuales las personas puedan alcanzar sus objetivos personales y dirigir sus propios esfuerzos en dirección a los objetivos de la organización. (MCGREGOR).
2. Las personas no son por naturaleza, pasivas o perezosas, movidas únicamente por incentivos económicos. La motivación, el potencial de desarrollo, la capacidad de asumir responsabilidades, de dirigir el comportamiento hacia los objetivos de la organización, todos esos factores están presentes en las personas. Éstas son capaces además de asumir objetivos y responsabilidades, de «aplicar un alto grado de imaginación» en su trabajo. Tres suposiciones teóricas más sobre la gestión son pertinentes a nuestro juicio.
3. La hipótesis -propuesta por MARCH y SIMON-, referida a que «todo participante mantendrá su colaboración en la organización mientras que los incentivos (recompensas) que le son ofrecidos sean iguales o mayores (medidos en términos de valores que representan para el participante) que las alternativas que se le ofrecen, considerando las contribuciones que le son exigidas; lo que proporciona una hipótesis plausible de los fenómenos de rotación laboral y el absentismo.
4. La suposición de SCHEIN -explicativa para nosotros de muchos comportamientos en las organizaciones públicas- de la existencia de un «contrato psicológico» junto a las condiciones formales de la relación estatutaria o laboral, determinante de las expectativas mutuas y recíprocas de ambas partes: organización y empleado. Las suposiciones implícitas sobre el comportamiento de ambos y la necesidad de, periódicamente, efectuar una actualización del mismo.
5. La teoría comportamental de CYERT y MARCH respecto a los objetivos organizacionales. Su definición de la organización como coalición, interesada en satisfacer objetivos múltiples, alcanzables mediante la negociación, contexto que aplicable al contexto público da cuenta de los conflictos organizativos implícitos por la propia naturaleza de estos agregados sociales que son las organizaciones.

Estos autores, provenientes de la teoría de la organización son los que fundamentan la mayor parte de nuestra propuesta, referida a la gestión pública de recursos humanos.

3. Un vistazo a la disciplina.

Un somero análisis de la literatura revela la multiplicidad de fines (objetivos), atribuidos a la gestión de personal y por tanto la misión principal de la unidad organizativa responsable de la misma. Así, destaca sobre todo la consecución de los objetivos asignados a la organización, compatibilizándolos con los de los miembros que trabajan en la misma (CHIAVENATO, 1988:139). De modo más concreto, MONLEÓN (1990:13), propugna la compatibilización de objetivos en términos de integración, una expresión común a los diversos enfoques. Junto a la misma, destaca la asignación de la función organizacional y cultural como responsabilidad propia asimismo del Departamento de recursos humanos; pero destacan sobre todo los objetivos formulados en términos de resultados sobre las personas que trabajan en la organización; su rendimiento y desempeño adecuados (FOMBRUN, TICHY, DEVANNA, 1984:41); su compromiso y competencias (SPECTOR, *et. al.* 1989:23); su calidad, flexibilidad y adaptabilidad (VALLE CABRERA, 1995:24). En todo caso es importante reseñar que, junto a las metas asignadas a la función en términos de impactos individuales sobre las personas, destaca también la dimensión colectiva -social- atribuida a la gestión de personal. Así, la consecución de la eficiencia y la equidad organizativas (MILKOVICH, BOUDREAU, 1994:14); junto a la eficacia en los costes del factor humano (SPECTOR, *et. al.* 1989); las metas de la organización (CHIAVENATO) y un adecuado clima social (GASALLA, 1999:113); Éstos son los objetivos asignados a la gestión de recursos humanos por parte de los teóricos. Es útil conceptuar pues los objetivos de la gestión de recursos humanos en dos dimensiones, tal y como sugieren HAYS y REEVES (1989:80). Así, el desempeño eficiente tiene una doble caracterización:

- Individual: en términos de motivación, desarrollo y satisfacción del personal.
- Organizacional: en términos de efectividad y productividad.

Llegados a este punto, puede definirse la misión asignada al Departamento de recursos humanos en la Administración Pública (DRESANG, 1991:40; VILLORIA y DEL PINO, 1997:158) en los siguientes términos, sugeridos por los autores citados:

«Atraer, identificar, seleccionar, desarrollar, retener, evaluar y motivar una fuerza de trabajo competente, dinámica y sensible, socialmente representativa y que trabaja eficazmente junta.»

Por su parte, las funciones principales han sido anticipadas en el detalle anterior de la misión atribuida al Departamento y serán las que señalamos a continuación, coincidentes en gran medida para todos los autores, si bien debemos hacer constar previamente que éstos mezclan -a nuestro juicio- funciones sustantivas con actividades y tareas derivadas de las mismas. Así, las 10 funciones

propugnadas por MONLEÓN (1990:25), tales como organización, planificación, formación, selección y reclutamiento, comunicación, evaluación y administración de personal, así como retribución; similar en gran medida a la propuesta efectuada por DRESANG (1991:41), el cual añade orientación y relaciones laborales o las propuestas basadas en el ciclo de gestión del factor social. En este sentido destacan CHIAVENATO (1988:131), con los subsistemas de gestión referidos a la alimentación, aplicación, mantenimiento y desarrollo del personal o SPECTOR *et al.* (1989:10), desde una perspectiva más sistemática: políticas de flujo, retribución y sistemas de trabajo, efectuando una propuesta de área de gestión muy relevante desde nuestro punto de vista para la gestión en el sector público: la política de influencia, que nosotros designaremos con el nombre de «política de participación». Por lo que al ámbito público se refiere, no varían demasiado las funciones centrales; son perceptibles eso sí, algunos de sus factores específicos, como señalan DRESANG (1991) o KLINGNER y NALBANDIAN (1996), encuadrados en su acrónimo PADS: *Planning, Acquisition, Development, Sanction*. Entendemos que todas estas funciones serían reconducibles -es la perspectiva que adoptamos- a cuatro grandes Subsistemas/Áreas/Funciones Centrales (*Core Functions*), presentes en la propuesta de FOMBRUN, TICHY y DEVANNA (1984).

- ***Subsistema de Selección.***
- ***Subsistema de Recompensa.***
- ***Subsistema de Desarrollo.***
- ***Subsistema de Evaluación.***

Finalmente y por lo que respecta al enfoque, es notable el carácter contingente presente en todos los autores. Resaltaríamos lo que SPECTOR *et al.* (1989) denominan factores situacionales, como esquema conceptual a aplicar en el diseño de concretas políticas de personal: las características de la fuerza laboral y los sindicatos, la filosofía gerencial, la tecnología, los valores sociales. Son los elementos de contexto de DRESANG (1991): la sociedad, los directivos y empleados -sus características-, el tipo de organización pública, etc.; o lo que CHIAVENATO (1988) denomina enfoque de sistemas (en relación con el ambiente de la organización) y de contingencias (en relación con las características de la organización). Es útil pensar la formulación de las concretas políticas de personal en términos de diagnóstico externo e interno, del contexto concreto de nuestra organización (MILKOVICH y BOUDREAU, 1994:10), de la necesidad de una evaluación y análisis (GASALLA, 1999), riguroso antes del diseño de las mismas. Toda esta específica metodología, análisis interno y externo, organización y entorno, se halla subsumida a nuestro juicio en el enfoque más reciente de la gestión de recursos humanos: la gestión estratégica. Este es el enfoque que adoptaremos a partir de ahora, con los elementos diferenciales del ámbito público, perspectiva que es a nuestro juicio el modelo conceptual que permite la elaboración coherente y adaptada al ámbito municipal, de políticas de personal y a la que hacemos referencia posteriormente cuando abordemos lo que denominamos los tres niveles de la gestión de personal. Lo estratégico se caracteriza así, junto al análisis interno y externo, por el

rediseño organizativo continuo en función de la estrategia adoptada (BARRANCO, 1990:9); por el diseño de objetivos y estrategias sociales congruentes con los diagnósticos efectuados (VALLE CABRERA, 1995:9). Así son caracteres del mismo:

- Su orientación proactiva en la gestión del factor social.
- El diagnóstico, interno y externo: los retos y oportunidades del entorno, las fortalezas y debilidades de la institución.
- La congruencia de la política de personal: su coherencia.
- La concepción de la política de dirección y desarrollo de personas (GASALLA, 1999), como instrumento del cambio organizativo.
- La concepción de las personas como el factor decisorio en la prestación y producción de servicios públicos.

4. Un modelo de dirección de recursos humanos para los ayuntamientos.

Antes de explicitar nuestra propuesta entendemos que una perspectiva adecuada para sistematizar la gestión de personal municipal englobaría:

- La conceptualización de distintos niveles de funcionamiento.
- Las diversas dimensiones desde las que contemplar las tareas asignadas a las unidades municipales de personal.
- La visión de éxito, como criterio central de funcionamiento del enfoque estratégico; es decir, el estado final deseado.
- La misión: la razón de ser de los Departamentos de personal.
- Los objetivos de la gestión pública de recursos humanos.
- Un *Modelo Integrado de Gestión* para los municipios que comprende:
 - La Dimensión Organizacional: los factores de contexto.
 - La Dimensión Individual: las funciones centrales.
- El rol, el nuevo modo de funcionamiento de las unidades de personal en el modelo propuesto.

5. Niveles de aplicación en recursos humanos.

Si bien la denominación *gestión de recursos humanos* pudiera transmitir una visión demasiado instrumental del factor humano, entendemos que la misma comunica una visión diferente a la hasta ahora predominante en las Corporaciones Locales. Así, mediante la misma se propugna un esquema diferente respecto a la gestión del factor social: el uso y aplicación de técnicas y sistemas de gestión que posibiliten el desarrollo de las personas en la organización y la consecución de los objetivos de ésta, visión eminentemente profesional frente a la mera gestión operativa predominante en muchas unidades de personal en la Administración Local. Cualquier reflexión introspectiva sobre la posibilidad de mejorar el rendimiento de las instituciones públicas pasa por implantar estrategias eficaces de gestión referidas al factor central de las mismas: su personal. Llegados a esta conclusión, el siguiente paso lógico consiste en reclamar un esfuerzo mayor a los Departamentos de personal en la aplicación de técnicas que han demostrado su utilidad no ya solamente en contextos de mercado, sino públicos: el interesamiento retributivo, las políticas de motivación y de formación directiva, las estrategias de desarrollo de carreras, son técnicas reclamadas para su aplicación por parte de los gestores profesionales; emplazamientos de empleo de las mismas presentes en las propuestas más rigurosas efectuadas en nuestro entorno administrativo: el denominado *Documento de Reflexiones para la Modernización de la Administración*, editado por el MAP en 1992 el *Documento-Marco de la Federación Española de Municipios y Provincias* de 1999 o el reciente del Comité de Gestión pública de la OCDE. Es en definitiva, el tránsito de la Administración de personal a la gestión del capital humano. Ahora bien, entendemos que resulta necesario avanzar un paso más y éste consiste en el análisis organizativo específico y concreto de la institución, la definición de su entorno y el consecuente establecimiento de objetivos. Es lo que se conoce como *gestión estratégica* y que en nuestra perspectiva no consiste en una mera adaptación del Departamento de personal a la estrategia de la organización, sino en definir ella misma una específica Política de Personal, en adoptar un enfoque estratégico y directivo de su gestión, aun en el supuesto de ausencia de formulación de planes explícitos. No hay que olvidar que la definición e implantación de políticas de personal - de planes estratégicos de recursos humanos- supone la puesta en práctica de procesos de cambio organizativo, dada la horizontalidad de las funciones asignadas a la unidad de personal y a que ésta trabaja con el factor principal propio de una empresa de servicios. Es establecer dónde se va en materia social y cómo define sus relaciones con el entorno la institución pública, obviando la mera aplicación mecánica de reglas, leyes y presupuestos. La aplicación descontextualizada de sistemas de gestión no coadyuva a una gestión eficiente del factor humano, sino que es necesario un planteamiento previo: la definición de objetivos, lo que supone elevarse operativa del Departamento y cuestionar el funcionamiento del mismo, su misión, en relación con los requerimientos formulados por sus clientes. En palabras de PRATS (1987):

«una Administración sin Política de Personal no puede sino reproducirse a sí misma, incapaz de adaptarse al entorno.»

Así pues, debemos pensar en términos de varios niveles en la dirección pública de recursos humanos. Tomando una conceptualización usual en la gestión de recursos humanos (PRATS, 1987;

MONLEÓN, 1990; VILLORIA y DEL PINO, 1997; FOMBRUN, TICHY y DEVANNA, 1984) y adaptando la misma a la esfera municipal, ésta quedaría expuesta así:

Ámbito estratégico: nivel de **dirección**, de formulación de la Política Municipal de Personal. Consiste en la definición de objetivos a medio plazo, sistemáticos, coherentes e integrados, por parte del nivel de gobierno de la Corporación en relación con sus recursos humanos, lo cual implica la opción por unos determinados valores, fijados y debatidos colectivamente en función de su contexto organizativo y entorno específicos.

Ámbito de gestión: Nivel **técnico** de la gestión de recursos humanos. Presupone una previa definición de política de personal. Consiste en la concreción de los objetivos estratégicos en metas operativas y sistemas de gestión, los cuales se implantarán mediante unos determinados instrumentos de políticas y de ordenación de la función.

Ámbito administrativo: es el nivel **operativo** y consiste en la aplicación rutinaria de las tareas y requerimientos predeterminados por los sistemas de gestión y las normas legales, presupuestarias o sociales correspondientes.

La adaptación de cada uno de los tres niveles de aplicación en la gestión pública de recursos humanos para las Corporaciones Locales se ha efectuado en el **cuadro 1**. La definición de una política de personal constituye, desde nuestra perspectiva, el desarrollo de un auténtico plan estratégico adaptado a la especificidad de la institución y su entorno.

CUADRO 1. NIVELES EN RECURSOS HUMANOS

ÁMBITO	TAREAS	CONTENIDO	ADAPTACIÓN/ AYUNTAMIENTOS
DIRECTIVO	Plan estratégico	Dirección y fijación de objetivos	Política municipal de personal
TÉCNICO	Gestión de recursos humanos	Sistemas de gestión	Instrumentos de ordenación
ADMINISTRATIVO	Administración de personal	Gestión operativa	Aplicación de Normas/ Resoluciones

FUENTE: *adaptación propia.*

La definición por parte del ámbito del Gobierno municipal de una explícita política de personal -con los requisitos que para calificar como tal a la misma enunciamos más adelante- es lo que supone dirigir los recursos humanos de la Corporación, entendiendo tal función desde una perspectiva rigurosa. No es tal la aplicación del Derecho Público entendido como «recetario» o la aplicación voluntarista de técnicas de gestión, las cuales deben seguir, no preceder, a los objetivos y el análisis contingente ⁶.

6. Dimensiones de la función de recursos humanos en los ayuntamientos.

Se desprende del enfoque estratégico la asignación de nuevos roles y modos de funcionamiento para las unidades municipales de personal, las cuales en todo caso, se añaden a las funciones tradicionales ya desempeñadas. Nuevos enfoques y fundamentos teóricos para la función de personal que requiere considerar sus tareas a la luz de varias dimensiones.

Dimensión estratégica: elaboración de sistemas de información y control de gestión, así como evaluación de la gestión de recursos humanos, colaborando en la definición de objetivos para el área; analizando el entorno y las deficiencias organizativas y ayudando en el desarrollo de proyectos de cambio.

Dimensión técnica: implantando los sistemas de gestión apropiados para cada función, lo que requiere el dominio de las técnicas de selección, retribución, evaluación, carreras y promoción profesional, planificación de plantillas, etc.

Dimensión psicosocial: centrada en los aspectos que hacen referencia a los procesos sociales que acontecen en la organización: clima social, cultura organizacional, estilos de dirección, así como a los fenómenos individuales: motivación y satisfacción laboral.

Dimensión jurídica: caracterizada por una adecuada instrumentación de los aspectos jurídicos de la gestión de recursos humanos, tanto en lo referente a los aspectos estatutarios (sanción, situaciones administrativas, incompatibilidades) como en los aspectos organizativos de esta rama del Derecho: Plantillas, Ofertas de Empleo Público, Relación de Puestos de Trabajo. Asimismo incluye la gestión adecuada de las vicisitudes de la relación laboral y las reglas propias de la misma: negociación colectiva, clasificación profesional y movilidad funcional, representaciones sindical y unitaria, etc.

.../...

⁶ Un calificativo acertado para este proceder es el propuesto por PÉREZ MENAYO (1998), el cual define como *zapping managerial* el consumo de modas de gestión.

.../...

Dimensión administrativa: que engloba los aspectos básicos - y clásicos- predominantes, pero cuya adecuada gestión resulta totalmente necesaria, como base y fundamento de las otras dimensiones. Incluye la temática referente a la gestión económica y presupuestaria, la referida a las incidencias de trámite, y la aplicación rutinaria y predeterminada de normas legales o convencionales.

Una correcta gestión municipal de los recursos humanos lleva consigo el contemplar el objeto de la misma desde esta quintuple perspectiva. El hecho objetivo del trabajo dependiente en los sistemas administrativos contemporáneos requiere considerarlo desde una visión integradora de todas las perspectivas y disciplinas que intervienen en mayor o menor grado, dependiendo del momento en la gestión. Supone asimismo una sistematización útil desde la que evaluar el nivel de competencias alcanzadas por la propia unidad de personal.

Relacionando las dimensiones con los niveles de gestión tendríamos una perspectiva como la detallada por el **cuadro 2**.

CUADRO 2. DIMENSIONES DE LA FUNCIÓN DE PERSONAL Y NIVELES DE APLICACIÓN DE LA MISMA

DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	DIMENSIÓN TÉCNICA, PSICOSOCIAL Y JURÍDICA	DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA
POLÍTICA DE PERSONAL	NORMAS, RESOLUCIONES, INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN	APLICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ORDINARIA
PLAN ESTRATÉGICO (Objetivos)	GESTIÓN DE PERSONAL (Selección, Desarrollo, Retribución, Evaluación)	ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL (Procesos de gestión)
 <p>NIVEL DE DIRECCIÓN</p>	 <p>NIVEL TÉCNICO</p>	 <p>NIVEL OPERATIVO</p>
Responsable { <ul style="list-style-type: none"> Pleno Alcalde/Presidente/CMG Concej. Delegado 	Responsable: unidad de personal	

FUENTE: *elaboración propia.*

7. La misión de los Departamentos municipales de recursos humanos.

El planteamiento estratégico en el ámbito público supone, como proceso previo, cuestionar la naturaleza y razón de ser de la unidad/organización que estemos considerando. Es pues, un proceso de evaluación sistemática interna en relación tanto con los requerimientos formulados por el entorno como los mandatos de los actores con influencia (*stake-holders*). La misión -la justificación de la existencia- deriva así, de la construcción de la visión ideal de lo que se pretende ser, lo que se conoce como la formulación de la visión de éxito (BAZAGA, 1997), tras la cual es cuando adquiere sentido la misión y la posterior formulación de objetivos. Existencia y razón de ser que debe ser fijada incorporando la perspectiva de los diversos actores. En el caso de las unidades de personal en las Corporaciones Locales, los actores que se relacionan con las mismas incluyen: el ámbito de dirección política, tanto ejecutiva como de oposición; los directivos y gestores municipales; los empleados públicos y sus representantes: órganos unitarios y secciones sindicales y por supuesto, la sociedad civil: ciudadanos y asociaciones.

Una visión de éxito para el Departamento de recursos humanos que incorpore las diferentes perspectivas debe partir de la magnífica definición desarrollada por la *Office of Personnel Management* y citada en VILLORIA y DEL PINO (1997;168). Así:

«La Gestión municipal de Recursos Humanos es tan eficaz que permite a las Entidades Locales y organizaciones de ellas dependientes seleccionar, desarrollar, motivar y retribuir una fuerza de trabajo de calidad, profesional y objetiva en su desempeño, por medio de la cual:

- Las expectativas de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios y programas son cubiertas y éstos consideran a los empleados municipales como profesionales sensibilizados con la ciudadanía.
- Los empleados municipales se sienten orgullosos de pertenecer a su ayuntamiento con cuyos servicios están comprometidos.
- Los gestores públicos, -políticos y profesionales- consideran útiles y eficientes las prácticas de gestión desarrolladas por la Unidad de Recursos Humanos, así como una instancia de apoyo para sus tareas.»

El *gap*, la distancia existente entre la situación ideal descrita y la realmente existente, se convierte así en la guía de gestión, el *mapa de carreteras* para el directivo de recursos humanos.

El paso siguiente consiste en la declaración de misión de la unidad municipal de recursos humanos, la cual consiste en asegurar:

«En el marco específico de la organización municipal y su entorno, una política y unas prácticas de gestión de personal sistemáticas, coherentes e integradas, que garanticen el tipo y número de personas adecuado en el lugar y momento precisos, posibilitando la eficacia de la institución y el desarrollo de sus empleados.»

8. Los objetivos de la gestión municipal de recursos humanos.

Los objetivos -resultados esperables- que se pretenden con una gestión eficiente de los empleados públicos en los municipios son los siguientes, derivados de la declaración de misión propuesta y que desde nuestro punto de vista garantizan la visión de éxito.

- **Integración:** coincidencia y compatibilización de los objetivos personales y de la institución; compromiso con la misma y vocación de servicio público.
- **Calidad:** en el rendimiento para el servicio/programa y en la actuación ante el ciudadano, que percibe una Administración Municipal receptiva.
- **Flexibilidad:** requisito de una Administración eficaz, con unos recursos humanos adaptables, formados y polivalentes en la prestación del servicio.
- **Equidad:** unos recursos humanos neutrales, que sirven objetivamente los intereses generales en su trabajo, profesionales y que observan un cumplimiento cuidadoso de las normas legales vigentes como garantía de su imparcialidad.
- **Costes:** unos servicios públicos a unos costes razonables, con un diseño adecuado, que garantice la economía y la eficiencia en la gestión de recursos humanos.

Esta enumeración intenta compatibilizar todos los valores en presencia en el ámbito local, tales como:

- El requisito de eficacia a que hace referencia la Constitución (art. 103), mediante la consecución de objetivos de índole *managerialista*. Así: la integración-compromiso, la calidad y la flexibilidad-adaptabilidad, pasados por el tamiz de lo que supone el servicio público.
- El requisito -también constitucional-, de servicio a los intereses generales con objetividad y de una determinada forma: mediante el cumplimiento de las normas.

- Los requisitos impuestos por la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (art. 90) respecto a que las plantillas -expresión subjetiva de la gestión de personal, así como su plasmación práctica-, deban sujetarse a los principios de racionalidad, economía y eficiencia, que apuntan sobre todo a la perspectiva de los costes de personal.

Estos objetivos, junto a su característica de guía para la formulación de políticas municipales de personal, sirven asimismo como criterio objetivo, como parámetros para evaluar la gestión municipal de recursos humanos, la eficacia y eficiencia de la misma.

Una comparación de los resultados en recursos humanos (objetivos) con las funciones centrales del ciclo de gestión: selección, desarrollo, retribución y evaluación, con los impactos organizativos (externos), daría como resultado el **cuadro 3**.

Obsérvese en todo caso el impacto -limitado a nuestro juicio- de las políticas de retribución, coherente con las hipótesis de SPECTOR *et al.* (1989) respecto a la misma y el hecho de que desde nuestra perspectiva, una adecuada gestión de la evaluación del rendimiento puede tener como resultado un gran impacto en la institución, siendo como es esta política -la gestión de la evaluación- una de las áreas más dejadas de lado por los gestores profesionales. Por su parte, el desarrollo de las personas en la organización y una adecuada política de selección tienen una gran incidencia en el funcionamiento organizativo, algo que ya planteábamos como hipótesis.

CUADRO 3. HIPÓTESIS SOBRE IMPACTO ORGANIZATIVO SEGÚN SUBSISTEMAS DE GESTIÓN

	INCIDENCIA EN OBJETIVOS DE RECURSOS HUMANOS	IMPACTOS EN LA INSTITUCIÓN
SELECCIÓN	+ Calidad + Flexibilidad + Integración ± ± Equidad ± Costes	ALTO
DESARROLLO	+ Flexibilidad + Calidad + Integración ± ± Equidad – Costes	MEDIO-ALTO
RETRIBUCIÓN	+ Costes + Equidad ± Flexibilidad ± ± Calidad ± Integración	MEDIO
EVALUACIÓN	+ Equidad + Flexibilidad + Calidad + + Integración – Costes	MUY ALTO

Adaptación propia sobre VALLE CABRERA, 1996:29.

En todo caso debe tenerse en cuenta que el esquema expuesto debe considerarse como hipótesis de trabajo.

9. El modelo de gestión integral: una propuesta.

En la **figura 2** se expone el esquema conceptual que proponemos para la gestión municipal de recursos humanos. En el mismo aparecen las cuatro funciones centrales que engloban las actividades básicas de la gestión pública de recursos humanos y cuya consecución y diseño tiene resultado directo sobre los Objetivos/Resultados perseguidos por la función: integración, calidad, flexibilidad, eficacia en costes, equidad. Este marco conceptual sirve así para contemplar la gestión de personal en términos de determinantes y sus consecuencias, pudiendo resultar aplicable tanto para el diseño de políticas integradas como para evaluar las prácticas actuales de una organización en términos de sus efectos sobre los cinco objetivos.

Figura 2. La dirección municipal de recursos humanos: un modelo de gestión integrada.



FUENTE: *elaboración propia.*

Las funciones básicas -que denominamos funciones centrales- Selección, Desarrollo, Retribución y Evaluación- forman la dimensión individual de la gestión de recursos humanos y engloban las tareas básicas del Departamento. Cada una de las cuatro funciones centrales formaría así un Subsistema de Gestión dentro de la función de personal, que debiera ser objeto de un

diseño y un planteamiento estratégico, de decisión en términos de política de personal, además de la exigencia de resultar coherentes entre sí. Subsistemas que, mediante los instrumentos de ordenación legales de que disponemos serán concretados en reglas y procedimientos de gestión. Cada uno de ellos deberá así explicitar los objetivos y las opciones estratégicas adoptadas. Los mismos incluyen:

- **Subsistema de Selección:** la política adoptada en relación con la gestión de la plantilla: la definición de necesidades, su previsión-programación y su dimensionamiento cuantitativo y cualitativo: su estructura. La política de selección y la concreción del sistema de mérito: temarios, pruebas selectivas y técnicas de selección. Las estrategias de reclutamiento, las estrategias de flexibilización interna y las políticas de gestión del personal temporal. Metodologías de gestión: análisis de puestos, profesiogramas/perfiles profesionales, elaboración de factores de rendimiento por categorías/puestos y definición de los predictores adecuados.
- **Subsistema de Retribución:** definición de la política salarial de la institución y en su caso, de los criterios de retribución diferenciados por colectivos/segmentos organizativos. Posición en materia de competitividad externa y criterios para asegurar la equidad interna: valoración de puestos de trabajo y metodologías. La opción en su caso por la implantación de la retribución variable y su alcance. Definición de los Programas de Beneficios Sociales y los objetivos pretendidos.
- **Subsistema de Desarrollo:** definición de procesos y criterios de carreras profesionales para los diversos colectivos: puestos, rutas de carrera, competencias, tiempo, etc. Criterios de gestión y concreción de los sistemas de Promoción Interna. Objetivos, estrategias y actividades de Formación Continua y su evaluación. Programas de Orientación y Acogida. Comunicación Interna. Programas de Calidad de Vida Laboral. Proyectos de intervención en Desarrollo organizacional.
- **Subsistema de Evaluación:** decisión sobre su implantación y concreción: personas, tiempo, criterios, evaluadores, etc. Programas de reconocimiento de la contribución y de motivación.

Estos subsistemas forman un **Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos**, el cual debe ser diseñado de forma coherente y consistente con las características de la Corporación Local y su entorno; es decir, contingente y flexible. Sistema integrado que debe ser sencillo de aplicación y gestión, además de intensamente comunicado. Su implantación supone un esfuerzo continuado que debe apoyarse en dos elementos previos:

- a) Un diagnóstico preciso y riguroso del contexto organizativo.

- b) Un apoyo sostenido por parte del equipo de gobierno que garantice la viabilidad del mismo. Teniendo en cuenta que se trata de la implantación de una política de personal centrada en la integración y desarrollo de las personas, es decir, una política pública de cambio organizativo, debe prestarse atención a las circunstancias presentes en la implantación de la misma: escenarios, actores y recursos.

Por su parte, cada Subsistema de Gestión es concebido como (MONLEÓN, 1990; VILLORIA, 1997; BURACK, 1990):

«Un conjunto coherente para gestionar cada una de las funciones centrales, el cual debe contener para cada una de ellas:

- Objetivos y prioridades: elecciones estratégicas (opciones de política de personal).
- Criterios de gestión que deben seguirse en su aplicación.
- Recursos asignados para su gestión.
- Un sistema de información y evaluación del mismo.»

Además de los citados deben, desde nuestro punto de vista tenerse en cuenta otros elementos, cuya consideración y atención debe ser objeto de un análisis previo y que conforman la posterior gestión de cada una de las cuatro funciones básicas, es decir que definen la arquitectura básica de la institución y que se centra en lo que denominaríamos dimensión colectiva de la misma. Su consideración debe ser previa por tanto al diseño de los diversos sistemas de gestión. Es lo que definimos como:

- **Política de participación:** que se centra en el grado y tipo de influencia («voz») concedida por el nivel de dirección política a los actores con influencia en la política de recursos humanos: oposición política, ciudadanos (sociedad civil), representantes unitarios y sindicales de los diversos colectivos profesionales, directivos y empleados. Abarca desde el diseño del sistema decisor en materia de personal y su contexto institucional, hasta las diversas formas de fomento de la participación ciudadana, directa e indirecta (descentralización, consejos y foros sectoriales, grupos de evaluación, etc), además de, obviamente, la participación social y los criterios de gestión de la misma: Secciones Sindicales y Juntas de Personal, incluyendo asimismo la definición de la estrategia de negociación colectiva y los temas incluidos en la misma: relaciones laborales.

.../...

.../...

- **Política de organización:** es la definición del Modelo Organizativo de la Corporación, de su estructura administrativa básica (criterios de agrupación, diferenciación orgánica y cultural) y de las diversas formas de gestión de los servicios públicos; la decisión sobre su producción/provisión y el papel de la institución: divisionalización, Organismos Autónomos, empresas públicas, conciertos, gestión interesada, consorcios y otras formas de externalización, así como la distribución geográfica. Incluye los criterios adoptados para el sistema de dirección política y las decisiones sobre la dirección pública profesional: existencia, provisión, remuneración.
- **Política de régimen interior:** las decisiones relacionadas con esta área de gestión incluyen decisiones tales como el grado de sectorialización o diferenciación organizativa de los recursos humanos, en orden a la adopción de políticas de personal específicas y los criterios para la misma: colectivos a tener en cuenta, criterios de gestión de la jornada y los diversos horarios de trabajo, el régimen de permisos y los importantes Programas dedicados a las Condiciones de Trabajo: Prevención de los Riesgos Laborales.

De la exposición de las tres políticas de dimensión institucional puede observarse que el diseño previo que se efectúe de las mismas condiciona las distintas funciones centrales de recursos humanos. Así, es relevante decidir el grado y tipo de participación en el diseño de la política de personal de los diferentes *stake-holders* antes de diseñar el subsistema de que se trate. El diseño organizativo afecta en gran medida a la gestión al divisionalizar unidades, lo que conduce a gestionarlas diferenciadamente, o incluso a externalizar las mismas. Por su parte, además del calendario laboral, la política de régimen interior, conlleva una decisión crítica para el órgano gestor, puesto que la integración y desarrollo de los recursos humanos conlleva tener en cuenta los intereses y aspiraciones de los empleados municipales ya que cabe esperar que los mismos sean diferentes en función de circunstancias diversas: entornos laborales específicos, subculturas, niveles de cualificación, etc. Si esto es así y lo tenemos en cuenta ¿cómo definimos los diferentes segmentos organizativos? ¿En qué aspectos diseñamos los subsistemas de gestión a medida, tales como carrera o retribución? Como se ve, las tres políticas son los factores conformadores de la posterior gestión, de ahí su necesidad de determinación *a priori*.

Finalmente y aunque no lo consideremos aquí detalladamente, al objeto de proporcionar una visión global, es conveniente tener en cuenta otros factores que moldean la conducta y comportamiento, -y por tanto el rendimiento- de los recursos humanos en las organizaciones: son los *factores psicosociales*, variables intervinientes que engloban procesos sociales tan importantes -y determinantes- como la cultura organizativa, la comunicación interna, el clima social existente y lo relativo al liderazgo y estilos de dirección. Junto a ellos intervienen procesos individuales tales como la satisfacción y motivación laboral, cuya exposición proliza se aleja de nuestro objetivo, pero que un Departamento municipal de recursos humanos debe tener presentes, lo que equivale a estudiarlos, gestionarlos y seguir su evolución.

10. Un nuevo papel para las unidades municipales de personal.

El *modelo de gestión integral* no supone únicamente un esquema de análisis y diagnóstico. Desde nuestro punto de vista, el desarrollo de las funciones que se exponen reclama un nuevo posicionamiento para la función de personal en los municipios, una orientación diferente a la desarrollada hasta la fecha, mera *oficina de trámite y papeleo* (CASTILLO BLANCO, 1996). El paso de las dimensiones administrativa y jurídica a la técnica y psicosocial reclama nuevas competencias y contenidos profesionales, pero es sobre todo la dimensión estratégica la que requiere no ya nuevos contenidos, sino un funcionamiento alternativo de los Departamentos de personal. El nuevo esquema de funcionamiento postulado debe caracterizarse por:

- a) **Un funcionamiento gerencial:** con un sistema de dirección y gestión orientado a la consecución de resultados, que se plasma en un funcionamiento basado en objetivos continuos que conduzcan a la visión de éxito. Una metodología analítica de costes y resultados, que evalúa mediante indicadores su funcionamiento de manera continua.
- b) **Una orientación estratégica:** colaborando en la definición de políticas y estrategias de personal y en su implantación, evaluando la coherencia y consistencia interna de las mismas y su impacto sobre los objetivos. Analizando el entorno de la organización administrativa y evaluando su misión a la luz de las debilidades y fortalezas organizativas detectadas. Asiste al nivel de dirección política formulando nuevas soluciones y proyectos de mejora y cambio organizativos.
- c) **Un enfoque descentralizado:** con unos subsistemas de gestión sencillos y pensados teniendo en cuenta a sus principales «clientes»: los directivos y gestores de línea, los cuales deben contar con los suficientes recursos técnicos, asesoramiento y capacitación que les permita desarrollar su función de jefatura óptimamente.
- d) **Un servicio de consultoría interna:** al cual deber poder dirigirse los gestores y directivos de línea con la confianza de que Personal es capaz de comprenderles y consiguientemente, desarrollar proyectos de intervención organizativa dirigidos a optimizar la problemática concreta de la función de línea en relación con las personas que trabajan en ella. Así, el Departamento de Recursos Humanos desarrolla una responsabilidad de línea, pero sobre todo, una función de *staff* (CHIAVENATO, 1988:129), se convierte así en una unidad principalmente de asesoramiento a los directores (FEMP, 1999:27) y agente de desarrollo de la institución municipal y su cultura organizativa, orientada a la resolución de problemas, práctica e innovadora (GASALLA, 1999:172).

.../...

.../...

e) **Una perspectiva de servicio público:** el Departamento debe convertirse en la cara visible de la institución en relación con los temas de personal; en el interlocutor válido en este ámbito para cualquier actor, interno o externo. La misma función debe admitir la transparencia y comunicación en su rutina de funcionamiento, lo que requiere su rendición de cuentas periódica sobre sus objetivos y rendimientos concretos y la garantía de la equidad en sus actuaciones, en un contexto como hemos visto, caracterizado por una alta participación.

11. Gestión pública y marco normativo.

Entramos ahora en otro plano, el de la concreción jurídica del modelo de gestión. Anteriormente detallamos la caracterización jurídica del Sistema de Personal de las Corporaciones Locales. En el mismo concurren una elevada regulación externa atribuida a la Administración Central del Estado y a las Comunidades Autónomas y un notable campo de intervención autónoma, de potestad de ordenanza, sobre todo en lo referido a la plasmación de la capacidad de autoorganización en tanto la misma afecte a los medios personales de la Entidad Local. Dos imputaciones se efectúan por el municipalismo en lo referente al marco jurídico de este sector del empleo público: su extrema predeterminación, que en algunos aspectos llega a nivel de detalle y su notable grado de rigidificación. Por lo que a la última se refiere, es un lugar común en la gestión pública de recursos humanos la referencia al estrecho corsé legal que imponen las normas sobre función pública, al punto de impedir una gestión racional de los recursos humanos y su carácter clónico (LONGO, 1995), incapaz de adaptarse a las circunstancias concretas y contingentes de la organización administrativa o dependencia. Si bien hoy es común en la doctrina administrativista una postulación de la superación de la tradicional disyuntiva garantía/eficiencia en el Derecho Administrativo, sigue siendo habitual la acusación de mecanismo retardatario que se efectúa al régimen estatutario por un elevado número de gestores profesionales. Por tanto, sigue vigente en la visión de estos administradores y no pocos políticos la manida contraposición eficacia en la gestión *versus* regulación jurídica.

Verdad es, desde nuestro punto de vista, que la habitual regulación del empleo público parece pensada para un concreto tipo de Administración: la propia del Estado Liberal, centrada en la regulación social y muy poco intervencionista en la esfera pública (PRATS, 1996), si bien desde esta perspectiva no estaría en crisis el enfoque jurídico solamente, sino el propio modelo administrativo. La solución sin embargo no reside en la sublimación de los paradigmas eficientistas que contemplan las normas jurídicas como instituciones lastrantes, sino en lo que PRATS (1996:191) ha reivindicado: una interacción fecunda entre *management* y Derecho público; en la conceptualización del mismo como un instrumento. Una concepción por tanto, desde nuestra perspectiva que evite acudir a la norma como recetario de gestión, un enfoque que, conocedor del marco, aplica la norma tras la solución técnica posible. Ciertamente es que gran parte del estatuto del empleo público sigue anclado en la visión del paradigma antidiscrecional, en la satanización de lo político y el enfoque técnico. Ahí queda el hecho de que gran parte de esa rama jurídica diferenciada denominada Derecho de la Función Pública,

va dedicada en gran parte, a la regulación de los aspectos subjetivos del funcionario, sus derechos, abandonando enfoques centrados en la organización a la que esos empleados públicos sirven (CASTILLO BLANCO; 1996).

La solución pues reside en dos aspectos de interés para la gestión pública de recursos humanos:

- En primer lugar, en efectuar una lectura integradora de las dos disciplinas implicadas, el *management* y el Derecho público. Se trata así de evitar lo que PAREJO ha denominado como la dicotomía eficacia-garantías, que pasa en primer lugar por obviar presunciones malvadas de los gestores públicos, de evitar la desconfianza en los mismos, sobre cuyo esquema se ha cimentado la propia construcción dogmática del derecho administrativo. Cuando la última reforma de la actuación administrativa ha reconocido como principio de la interacción ciudadano-Administración el principio de buena fe y confianza legítima, no es posible seguir sosteniendo apriorismos respecto a las motivaciones del actuar administrativo. Lectura integradora que conlleva colocar el interés público en primer lugar.
- En segundo lugar -correlato lógico de lo anterior-, es incorporar otra perspectiva en la lectura de las normas de función pública: la perspectiva de la organización, la perspectiva objetiva, en detrimento de la subjetiva. Es decir de la norma administrativa entendida como no destinada únicamente a regular la vertiente del funcionario, sus garantías y posición jurídica (SÁNCHEZ MORÓN, 1996:91). Nuestra reivindicación de la gestión de recursos humanos desde un enfoque estratégico (directivo), conduce así a enfatizar la óptica del gestor preocupado por el cumplimiento de los fines de la organización, su misión. Dejando aparte una visión más o menos voluntarista, pensamos que un ejercicio desapasionado de relectura de las normas sobre función y empleo público permite encontrar argumentos a favor de incorporar la perspectiva de la institución, del interés público, en muchas de las normas -legales y reglamentarias- manejadas habitualmente. Por otra parte, simplemente gran parte del Derecho público no entra a regular aspectos relevantes de la gestión de personal. El énfasis debe localizarse las más de las veces en el déficit de capacidad institucional, en la carencia de políticas de personal formuladas desde una perspectiva estratégica. Ello no obstante, forzoso es reconocer que, en ocasiones, las normas de personal parecen pensadas desde una óptica totalmente alejada de la realidad diaria de la gestión pública. Ejemplo de ello son las Corporaciones Locales y su variedad de segmentos y colectivos profesionales, de formaciones de base y de tipos de políticas, a la que nos hemos referido anteriormente.

12. Los Instrumentos de Ordenación: definición y tipología.

La denominación *Instrumento de Ordenación* está tomada de un administrativista, SÁNCHEZ MORÓN (1996), incluido en el grupo a los que antes hacíamos referencia, interesados en incorporar otra perspectiva al Derecho de la Función Pública: la de la organización. Desde nuestro punto de vista, este concepto en la gestión pública de recursos humanos, viene a jugar un papel similar al de los sis-

temas de gestión en el ámbito privado: el de concretar mediante políticas y procedimientos concretos la opción estratégica decidida en el subsistema concreto de gestión con el que estemos trabajando (Selección, Desarrollo, Retribución o Evaluación). Vienen así, a convertirse en el puente entre el Derecho público y la gestión de recursos humanos, en el mecanismo que engarza ambas perspectivas, necesarios y complementarios. Los mismos se constituyen así, junto a los enfoques innovadores (programas de motivación, participación), en la adaptación creativa de la dirección de recursos humanos para el sector público, la cual, como sabemos, debe integrar diversos valores en presencia, entre los cuales se encuentran, en igualdad de condiciones, la eficacia y la eficiencia, el sometimiento a la ley y al Derecho como garantía de objetividad y la efectividad en la consecución de los objetivos.

La definición pues, de **Instrumento de Ordenación** es la de SÁNCHEZ MORÓN (1996:103). Son:

«(...) Medios, jurídicamente establecidos, de los que se sirve la Administración para organizar u ordenar la gestión de personal.»

Así, para este autor, la categoría englobaría aquellos instrumentos que él denomina de alcance más general, destinados a gestionar el sistema de función pública desde una perspectiva de conjunto, tales como: el Registro de Personal, las Plantillas, las Relaciones de Puestos de Trabajo, las Ofertas de Empleo Público o los recientes Planes de Empleo. Son figuras todas ellas, que vinculan las necesidades de la organización y de sus funcionarios, es decir, la perspectiva objetiva que reclamamos, algunas incluso definidas legalmente como *instrumento técnico*⁷. Desde nuestra perspectiva, pueden incorporarse a esta categoría -en sentido lato-, otras figuras destinadas a ordenar la gestión de recursos humanos de la concreta Corporación Local de que se trate, tales como el Calendario Laboral, las dotaciones presupuestarias de personal -distintas de la Plantilla-, los Acuerdos resultantes de los procesos de negociación colectiva laboral y funcionarial, los Reglamentos de Gestión de la Corporación en la materia de que se trate (Selección, puestos de trabajo), o incluso, en la específica esfera local, caracterizada como sabemos por una reconocida capacidad de auto-organización, el Reglamento Orgánico Municipal, con hondas repercusiones en la estructura organizativa de la institución y por ende, de sus medios personales. Otras figuras es evidente que no son diseñadas para ordenar la estructura de personal de la organización, pero desde una perspectiva de gestión, se hallan definidas normativamente y por tanto, al alcance de los gestores, con la virtualidad de producir efectos jurídicos (es el caso por ejemplo, de los Planes de Formación). Así pues, tendríamos el siguiente cuadro de Instrumentos de Ordenación/Gestión a disposición de los gestores municipales de personal:

⁷ Es el caso de la definición legal de la Relación de Puestos de Trabajo que ofrece el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública.

- Relación de Puestos de Trabajo.
- Plantilla.
- Oferta de Empleo Público.
- Plan de Empleo.
- Registro de Personal.
- Calendario Laboral.
- Otros instrumentos.

De todos los citados, probablemente el instrumento de gestión más relevante sea la Relación de Puestos de Trabajo, dada la importancia atribuida a la gestión eficiente de los mismos en un sistema de función pública como el nuestro, al cual nos referiremos detalladamente. Pero cabe asimismo tener presente además la importancia atribuida en el ámbito municipal a otros dos instrumentos:

- La Plantilla, figura muy relevante en este nivel administrativo, la cual es regulada detalladamente y que se encuentra vinculada legalmente por unos concretos principios de gestión.
- Los Planes de Empleo, que en el caso de la Administración Local, pueden aplicarse íntegramente o que incluso, a tenor de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto -en la redacción dada por la adicional 6.ª de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, adoptarse en la forma de «*otros instrumentos de racionalización*», lo que da cuenta de la capacidad de autorregulación de las Corporaciones Locales con este instrumento, el más importante junto a las Relaciones de Puestos de Trabajo a nuestro juicio por cuanto posibilita el enfoque estratégico en la gestión de personal. Lo que lo aleja de una visión de simple instrumento destinado a la «regulación de empleo», imputación demasiado frecuente recibida por este instrumento de gestión.

Los instrumentos de ordenación enumerados posibilitan -dada la amplitud, variedad y finalidad de los mismos- una gestión estratégica de los recursos humanos en los ayuntamientos. Debemos tener presente que los mismos abarcan todos los subsistemas y áreas de gestión de la función de personal. Por ejemplo, las tareas referidas a planificación estratégica, definición de políticas de personal, dimensionamiento de plantillas, clasificación del personal, técnicas y sistemas de selección, retribución y carrera son plenamente gestionables con la figura de los instrumentos de ordenación, fuertemente juridificados, es cierto, pero esta circunstancia constituye un dato del entorno, una de las peculiaridades de la Administración Pública.

13. Puesto de trabajo y gestión pública de recursos humanos.

Al caracterizar los rasgos del Sistema Municipal de Personal vimos como el mismo, si bien con elementos tomados del sistema de carrera, se cimentaba mayoritariamente en lo que a su gestión se refiere en torno al puesto de trabajo, rasgo más acentuado si cabe en los ayuntamientos, dado el carácter mayoritario de microorganizaciones que define a muchos de ellos. El puesto afecta así a todos los ámbitos de gestión del Sistema de Personal. En este contexto es comprensible la afirmación efectuada por DE VICENTE (1997:37) referida a que no hay regla o institución relevante en la cual no incida el concepto «puesto de trabajo». Afecta directamente a tres de los Subsistemas de Modelo Integral de Gestión Municipal de Recursos Humanos aquí propuesto: Selección, Desarrollo y Retribución⁸. Aquí radica la importancia de una adecuada gestión de una metodología basada en los puestos de trabajo, que impregna todas las actividades de un Departamento de recursos humanos; es desde un entendimiento cabal de lo que supone gestionar basándose en los puestos de trabajo como podemos aproximarnos a una gestión eficiente de las personas en las organizaciones locales⁹. Así, se entiende el sentido contundente del Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de marzo de 1992:

«En el ordenamiento de la función pública, el sistema de estructuración cerrado o corporativo fue sustituido, a partir de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma, por el denominado abierto o de puestos de trabajo (...)» (Fundamento Jurídico 2.^o).

En páginas anteriores hemos detallado las implicaciones del sistema en las diversas fases. El resultado obtenido es la Relación de Puestos de Trabajo, institución que afecta a las retribuciones complementarias, al proceso de provisión de puestos -carrera- y la selección externa depende de una adecuada gestión -técnica y jurídica- del proceso técnico implicado: el análisis y descripción/definición de los puestos de trabajo. Debemos tener en cuenta así que una Relación de Puestos de Trabajo no es sino la «expresión resumida y normalizada de una descripción de puestos» (VILLORIA y DEL PINO, 1997:182). Un puesto de trabajo que, en términos organizativos es definido como la unidad básica e indivisible en el diseño de la estructura organizativa, de la cual constituye la segunda fase, tras la definición de las unidades administrativas en el Reglamento Orgánico Municipal, las cuales junto con los puestos van a asegurar el cumplimiento de las funciones asignadas. En la definición de ALDOMÁ (1996:57), el puesto de trabajo es una *creación técnica* delimitada por los siguientes factores:

⁸ El cuarto Subsistema de Gestión, el de Evaluación del Personal, como es obvio, también se halla influido por el sistema de puestos. Sólo desde una comprensión adecuada de la misión y atribuciones asignadas a una posición organizativa puede efectuarse una evaluación objetiva de la contribución y desempeño -rendimiento- de un trabajador.

⁹ Teniendo siempre presente no obstante que hay que reconocer que el contenido concreto del puesto es, en gran medida, algo que depende del funcionario que lo ocupe. De ahí la necesidad de armonizar aspectos objetivos y subjetivos en gestión de personal, como afirma DE VICENTE (1997: 14,34).

- **Permanencia y suficiencia** de las tareas asignadas ¹⁰.
- **Homogeneidad** en las funciones que lo integran.
- **Indivisibilidad** de las mismas.
- **Autonomía** respecto al ocupante: su existencia es independiente de la persona que lo ocupa.

Así pues, delimitar las funciones del puesto, determinar el contenido del mismo, es la tarea más importante que debe realizar la Administración con vistas a una adecuada clasificación, plasmada en la Relación de Puestos, la cual es definida legalmente como (art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto):

«(...) el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto (...).»

La nota destacable en la caracterización legal del instrumento es que las personas (número, funciones, características de las mismas) que prestan sus servicios a la entidad siempre son definidas con relación a unas circunstancias objetivas «las necesidades de los servicios», que constituyen el patrón de referencia respecto al cual debemos evaluar el objetivo de racionalización organizativa que va implícito en la figura legal. La *ordenación del personal* -su clasificación- es posterior a los objetivos y misión de la institución pública.

Otra característica relevante es la establecida por el apartado d) del citado artículo 15, el cual establece:

«La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo.»

Lo que constituye otra nota característica: la no patrimonialización por ningún Cuerpo o funcionario de cualesquiera función organizativa, éstas son *propiedad* por así decirlo, de la institución, que puede variarlas o modificarlas siempre que con ello se atienda mejor el interés público. Este apartado da cuenta además de otra de las funciones de la Relación de Puestos de Trabajo: la función de planificación de las necesidades de personal. La nueva incorporación del mismo es posterior a su creación -dotación- en la correspondiente Relación, que concretará las condiciones de la misma.

¹⁰ Como ha hecho notar SERRANO PASCUAL (1997), en su cita del artículo 142 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, el carácter de permanente de unas funciones es el requisito -en este caso jurídico-, de la creación del puesto de trabajo en la Corporación.

Como vemos, gran parte de las funciones de gestión de personal pivotan alrededor del **análisis** riguroso de los puestos de trabajo, lo que requiere centrarse en el proceso. En términos científico-sociales, la definición de la metodología a emplear es la siguiente (FERNÁNDEZ RÍOS, 1995:55-58):

«El análisis y descripción de puestos de trabajo es el procedimiento metodológico que nos permite obtener toda la información relativa a un puesto de trabajo. Este proceso consta de dos fases claramente diferenciadas:

1. Análisis de Puestos de Trabajo (APT) (...) proceso a través del cual un puesto de trabajo es descompuesto en unidades menores e identificables.
2. Descripción de Puestos de trabajo (DPT) (...) exposición detallada, estructurada, ordenada y sistemática, según un protocolo dado, del resultado del APT.»

Utilizando con pertinencia las diversas denominaciones empleadas histórica y recientemente en nuestra función pública, esta metodología analítica debiera denominarse, en el ámbito de la gestión pública de recursos humanos, como **Clasificación de Puestos**, técnica de gestión, proceso, cuya mejor definición a nuestro juicio es la efectuada por la Ley de la Función Pública Valenciana, cuyo artículo 14 establece:

«1. La clasificación de puestos de trabajo es el sistema por el que se determina el contenido de éstos a efectos, básicamente, de la selección de personal, provisión de puestos y determinación de retribuciones.

3. La clasificación deberá contener además, (...), la descripción de las funciones del puesto, (...).».

Por su parte, la definición de la RPT como resultado de un proceso previo se refleja en el artículo 18 de esa misma LFPV:

«1. Una vez clasificados los puestos de trabajo, se elaborarán sus relaciones.»

Proceso éste de carácter analítico y que incluiría a juicio de VILLORIA y DEL PINO (1997:186), un análisis funcional, estructural, de los puestos, económico y de los individuos. Análisis que debe formar parte integrante del expediente de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, que viene a ser el *estudio previo* justificativo de la racionalidad y oportunidad de la misma al que se refiere, por ejemplo, el Reglamento de Personal de las Entidades Locales de Cataluña, colocado en pie de igualdad en la tramitación junto a la publicidad y la negociación, y que no es sino otra cosa que la

plasmación del principio de eficacia. Debe haber una justificación objetiva y razonable -es decir, contrastada técnicamente- que motive la diferente retribución y perspectivas de carrera en función de unas funciones asignadas a los distintos puestos de trabajo, cuya circunstancia debe quedar plenamente acreditada, lo que se realiza mediante el análisis de puestos citado que constituye esa base técnica que garantiza la «legalidad, acierto y oportunidad» de la decisión organizativa (art. 129.1 LPA) para cuya gestión no obstante, la Administración goza, desde la óptica jurisprudencial, de cierto grado de *discrecionalidad técnica*, que no arbitrariedad.

Tras el análisis citado, se posibilita que el puesto quede clasificado. El objeto así de la clasificación como proceso -trayendo a colación la Ley de la Función Pública Valenciana de 1995- es determinar el contenido de los puestos para determinar los aspectos de retribución, selección y carrera profesional.

TERCERA PARTE: EL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO

1. Introducción.

En el modelo expuesto, las *funciones centrales* asignadas a la gestión pública de recursos humanos son, como hemos visto, las de Selección, Retribución, Desarrollo y Evaluación. Son éstas las que permiten alcanzar los objetivos asignados a nuestra disciplina en las organizaciones públicas. Respecto a la misma postulábamos igualmente el *Planteamiento Estratégico* como medio de disponer de un enfoque contingente y sistémico, es decir, adaptado por un lado a las concretas circunstancias organizativas de la Corporación Local y a su entorno específico por otro; pues bien, este enfoque debe complementarse con las tres *políticas de dimensión organizativa*, cuya consideración, previa al diseño de los sistemas de gestión, resulta totalmente necesaria por el carácter determinante de las mismas en función de la configuración que se haya adoptado. Así, las *políticas de participación, organización y régimen interior* preceden a las tareas sustantivas de la Gestión Pública de Recursos Humanos en la fase de diseño de la concreta política de personal de la institución, cuyo *ciclo de gestión* se expone en la **figura 3**. Ello es así porque -p. ej.- las decisiones de sectorializar y diferenciar por colectivos profesionales la gestión de recursos humanos, la opción por la descentralización organizativa o la divisionalización, o bien el grado de participación contemplado para los ciudadanos o los propios empleados públicos configuran en gran medida cómo deben diseñarse las políticas de selección, retribución, formación o carrera.

En punto a la importancia del instrumento hay que decir que la planificación estratégica de recursos humanos, junto al análisis de puestos de trabajo, supone uno de los dos procesos previos e imprescindibles en la gestión municipal de recursos humanos. Si el segundo ha sido calificado ¹¹

¹¹ CASCIO (1982), citado por FERNÁNDEZ RÍOS (1995: 362).

como «un instrumento tan necesario para el especialista de personal como la llave ajustable para el fontanero», el plan de recursos humanos viene a convertirse en el *mapa de carreteras* para el gestor, ya que supone la concreción y sobre todo la sistematización, de la política municipal de personal; es el plan de trabajo que prioriza, temporaliza y guía la fase de implantación que sigue al análisis y diagnóstico de esta política pública. Junto al control de gestión, el plan configura la gestión estratégica -es decir, la política- de los aspectos referidos a los recursos humanos del ayuntamiento. Por ello se convierte en un instrumento mucho más ambicioso que la mera planificación de las necesidades futuras de personal, para pasar a englobar la definición en nuestro ámbito de la política de personal: las opciones estratégicas acordadas por el nivel de decisión política en los diversos ámbitos de la gestión, con la finalidad de obtener un sistema integrado y coherente internamente, lo que presupone además la previa elaboración y establecimiento de objetivos de gestión.

Sobre la base de la caracterización efectuada por VALLE CABRERA (1998:37), definimos nuestro **Planteamiento Estratégico** en materia de Gestión Pública de Recursos Humanos como:

«Un Modelo de Gestión referido al área de Personal, que se plasma en una Estrategia Social específica, basada en un diagnóstico previo, del cual se derivan unos Objetivos y metas para la Función, de modo que se produzca el ajuste entre la Institución y su Entorno, formulándose para ello la correspondiente Política de Personal y elaborándose los subsiguientes Sistemas de Gestión de Recursos Humanos.»

2. Contenido del Plan Estratégico de Recursos Humanos en el ámbito municipal.

Una aproximación progresiva al concepto requiere tomar en consideración las elaboraciones conceptuales existentes. Así, una definición clásica de planificación en materia de personal es la de VETTER (1972)¹², el cual la contempla como:

«un proceso por el que una empresa se asegura el número suficiente de personal con la calificación necesaria, en los puestos adecuados y en el tiempo oportuno para hacer las cosas más útiles económicamente.»

Para VALLE (1995:120), el objeto de la planificación se centra en determinar la cantidad, composición y calidad de los recursos humanos de la empresa. Un enfoque más aproximado a nuestro planteamiento es el de BARRANCO (1993:210), para quien la planificación conlleva:

(...) un análisis metódico y una elección racional de los objetivos y metas a alcanzar, e implica un horizonte temporal (...)

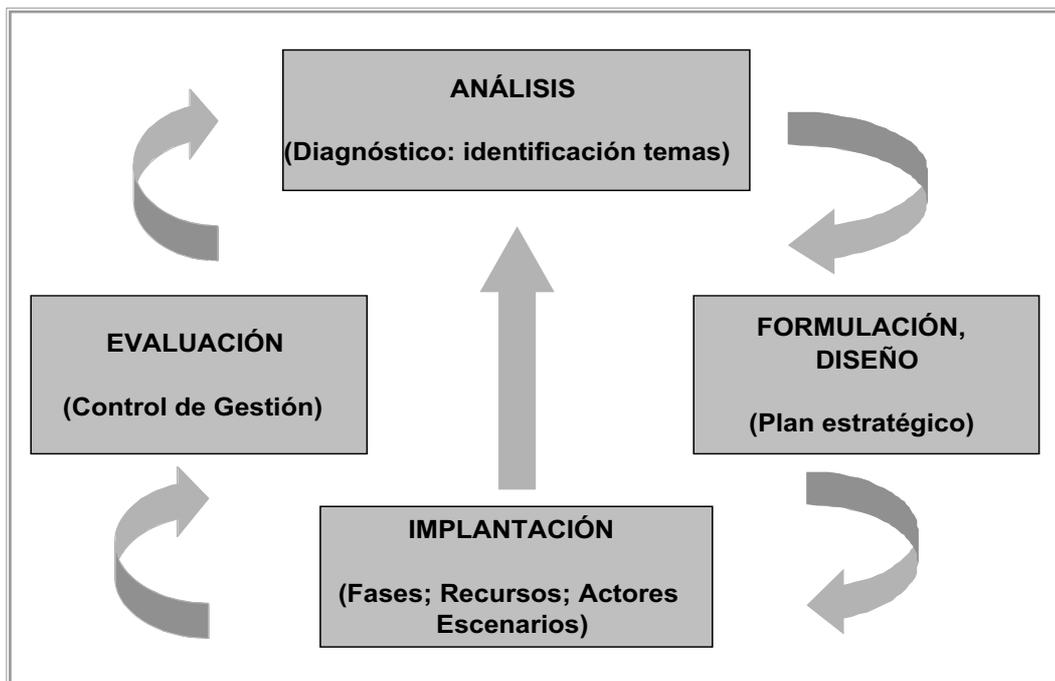
¹² Citado por RECIO (1986:21).

Cinco ámbitos son los asignados por este autor (1993:215) a la planificación estratégica de recursos humanos: la planificación de plantillas; la planificación de la selección; la planificación de la formación; la planificación de la promoción y la previsión de los gastos de personal.

Llegamos así a los conceptos que desde nuestro punto de vista resultan necesarios para hablar con rigor de la existencia de una **planificación estratégica** del área de **personal**, que son:

- El análisis y diagnóstico previo de la organización.
- La estimación de las necesidades de personal: previsiones sobre oferta y demanda.
- Un horizonte temporal concreto.
- Las políticas estratégicas adoptadas en relación con la gestión del factor social y su posterior implantación en programas de gestión.

Figura 3. La política de personal: su ciclo de gestión.



FUENTE: elaborado sobre TAMAYO, 1997.

Es decir, que básicamente se trata de -en primer lugar-, determinar cuántos recursos humanos necesita el ayuntamiento a una fecha determinada, así como -en segundo lugar-, definir planes y programas coherentes con los escenarios contemplados: la consistencia interna de los diversos Subsistemas variará en función de escenarios de aumento o disminución de plantillas. Para este primer proceso, dos informaciones resultan necesarias con carácter previo, tratándose ambas de instrumentos administrativos, si bien elaborados con criterios de gestión:

- Los datos actualizados sobre las características del personal: sus aptitudes, conocimientos, preferencias y formación: el Registro de Personal, transformado en un **Inventario de Capital Humano**.
- Los puestos de trabajo existentes en la Corporación, su misión y funciones básicas, sus actividades, responsabilidades, relaciones y requisitos de desempeño: un inventario de puestos de trabajo, debidamente descritos y clasificados: la **Relación de Puestos de Trabajo**.

Este primer análisis -el referido a los puestos demandados por la organización y las preferencias de las personas-, que suministra una información primaria sobre el grado de adecuación de la plantilla municipal, debe complementarse con la estimación de las necesidades futuras y la elección de unas determinadas opciones de gestión de personal coherentes con lo anterior, conocidas ya las circunstancias contingentes que afectan a la institución: las oportunidades y amenazas del entorno y sus capacidades y carencias organizativas, por lo que el instrumento abarca más de la estricta previsión cuantitativa -las personas necesarias en los puestos adecuados y en el tiempo oportuno- para incluir la política de personal y el modelo organizativo. En todo caso, la correcta estimación de plantillas es la clave de bóveda de toda la gestión posterior.

El proceso planificador, que describimos más adelante en sus diversas fases, debe permitir obtener en el ámbito municipal cuatro *productos* de notable importancia (véase **figura 4**):

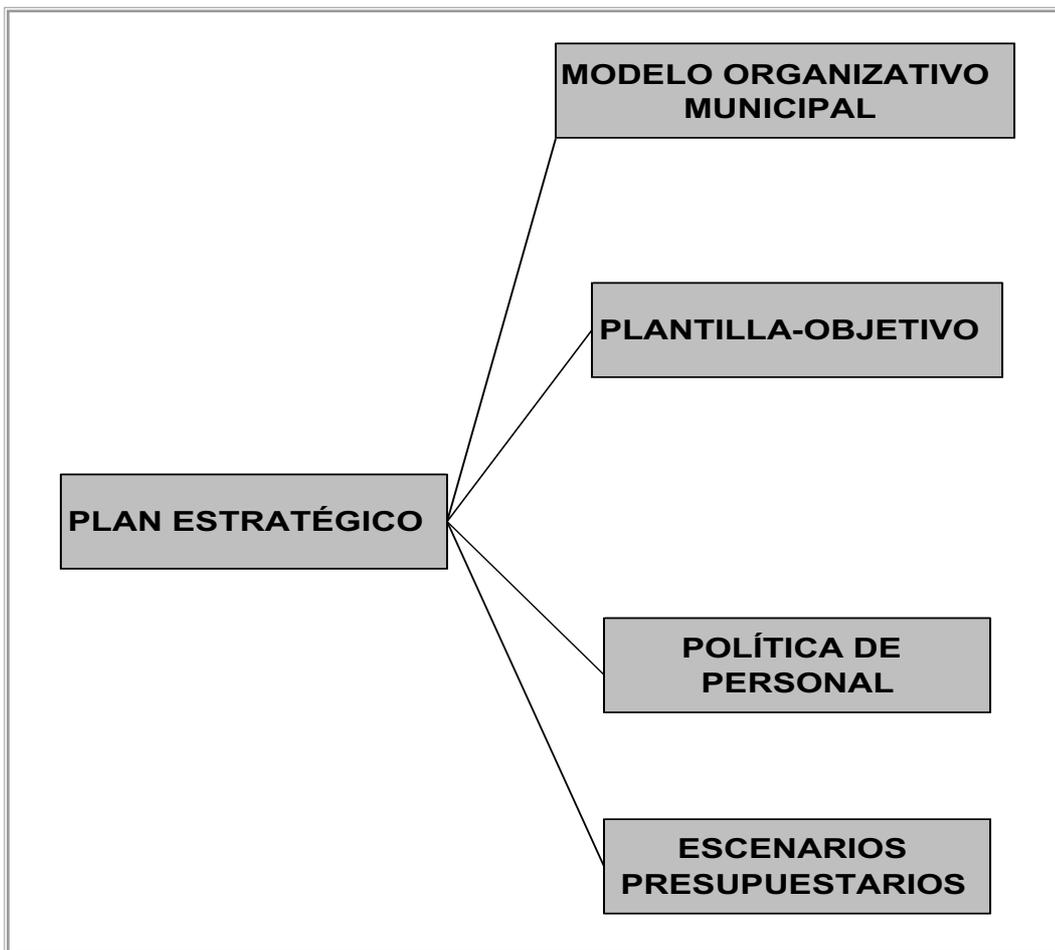
- **El modelo organizativo:** el diseño de la estructura administrativa y sus bases de agrupación, sus unidades, puestos de trabajo y medios de coordinación; del nivel y modo de dirección política y su relación con la función directiva, así como todo lo referente a las formas de gestión de los servicios públicos, su producción y provisión.
- **La plantilla-objetivo:** en términos cuantitativos -número- y cualitativos -estructura de categorías- resultante de un adecuado dimensionamiento y ajuste a partir de la plantilla existente. Lo que supone nada menos que disponer, a partir de unos análisis rigurosos, de una estructura de personal (plantilla), diseñada con criterios de racionalidad, economía y eficiencia, en los términos del artículo 90 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

.../...

.../...

- **La política de personal:** en el doble sentido de opciones estratégicas a implantar en los diversos sistemas de gestión (Selección, Desarrollo, Retribución y Evaluación) y de guía, de orientación para los gestores, de directrices en relación con los empleados municipales y que supone la explicitación de determinados valores.
- **Los escenarios económicos:** que se plasmarán posteriormente en los Presupuestos de los siguientes ejercicios, concreción económica de la gestión de personal, tanto en los aspectos referidos a su volumen como a la composición cualitativa del gasto.

Figura 4. Contenido del Plan Estratégico de Recursos Humanos de un ayuntamiento.



FUENTE: elaboración propia.

El Plan Estratégico de Recursos Humanos ofrece así a las Corporaciones Locales una base para:

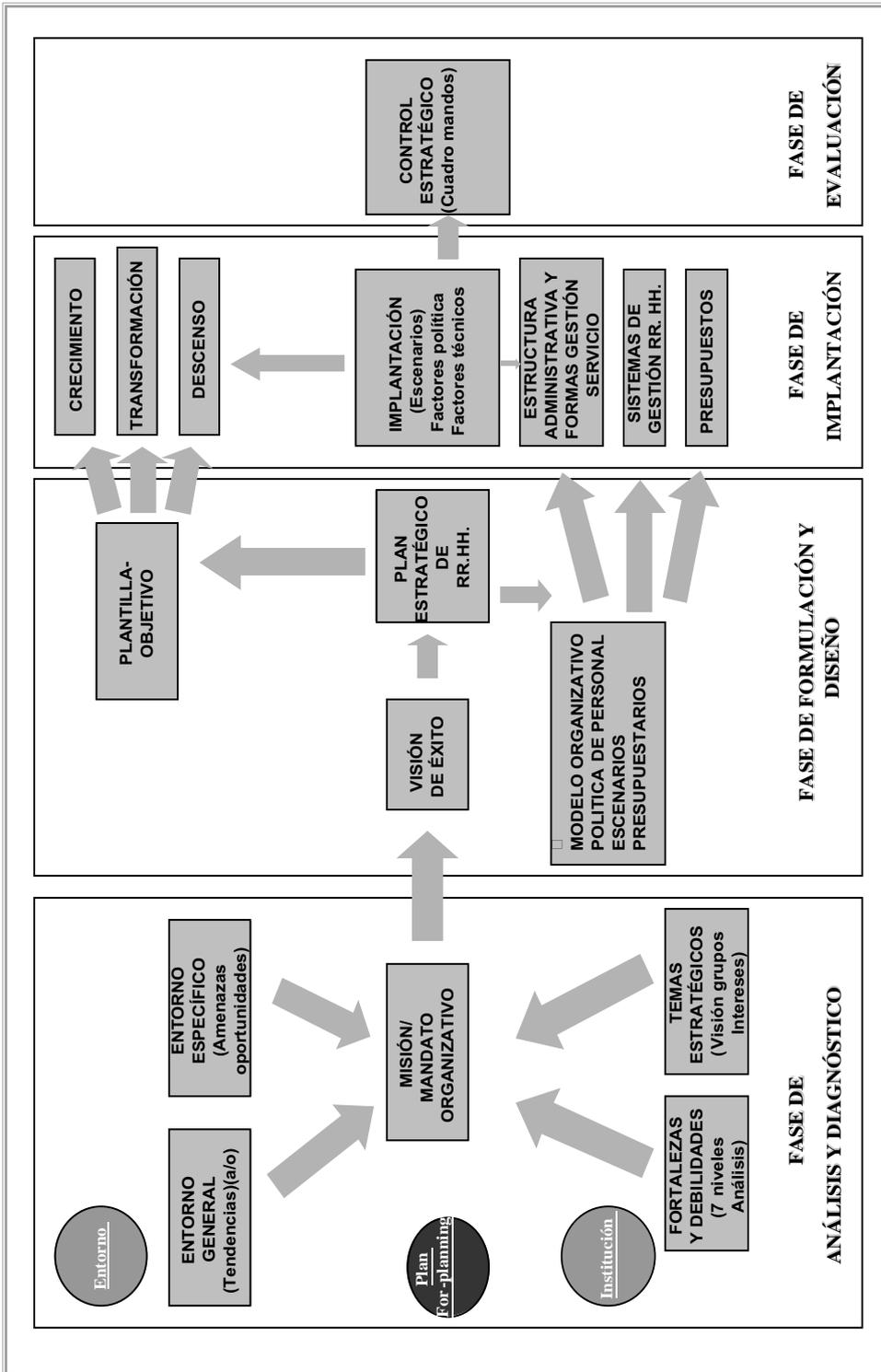
- Reducir **costes** mediante una gestión eficiente de plantillas, determinando sistemáticamente dónde sobran y dónde faltan recursos humanos, es decir, dimensionando la plantilla.
- Ofrece asimismo una base rigurosa para **optimizar** las aptitudes y preferencias de los empleados, ofreciendo oportunidades de movilidad horizontal y de promoción profesional a los empleados municipales, una vez estimadas las necesidades de la organización, presentes y futuras.
- Mediante el plan **definimos** explícitamente una política de personal que permite tanto su evaluación como su debate, no solamente en términos técnicos, sino políticos.

El doble carácter -técnico y político- del proceso, característico como hemos visto de la gestión pública en el ámbito municipal, hace que momentos idóneos para la elaboración e implantación del mismo lo constituyan situaciones de cambio y mejora organizativas, de crisis económica severa o finalmente, de revisión como consecuencia del acceso de una nueva corporación representativa, momentos todos ellos en los que se combinan los aspectos más *duros* de la planificación (plantillas, presupuestos, carreras) con los *blandos* (cultura y valores, determinación del mandato). Dado que todavía nos hallamos situados en la fase de análisis, es conveniente abordar en este momento la fase de diagnóstico, así como la concreción del objetivo de plantilla y la definición de la política de personal.

3. El diagnóstico para la planificación.

La **figura 5** muestra el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Recursos Humanos. En el mismo, consecuente con su carácter de política pública, se determinan las cuatro fases características: el análisis y diagnóstico, la formulación y el diseño -el plan estratégico-, la fase de implantación y la posterior evaluación, es decir, el ciclo de gestión de la política de personal que exponíamos en la **figura 3**.

Figura 5. Planificación estratégica de recursos humanos. Un esquema.



FUENTE: elaboración propia.

Destaca, por su carácter crítico, la denominada *fase de análisis y diagnóstico*, la primera tarea a emprender por los técnicos municipales, ya que la misma, como veremos posteriormente cuando tratemos posteriormente de la articulación jurídica del plan, deberá plasmarse en la memoria, esto es, el conjunto de análisis, documentos, antecedentes y estudios técnicos *-papeles de trabajo-* que fundamenten la posterior intervención y solución organizativa plasmada en forma de plan estratégico, elaborado y proyectado con unas determinadas especificaciones técnicas. Pues bien, de acuerdo con el punto de vista que hemos mantenido a lo largo del trabajo, este diagnóstico consta de dos partes, necesarias y complementarias: una *cuantitativa-técnica* y otra *cuantitativa*, en la línea de la perspectiva conocida como *aprendizaje social*, centrada en la visión de los actores organizativos. Ambas aproximaciones del análisis fundamentan el enfoque de la gestión pública de recursos humanos establecida sobre bases solventes, científicas, reclamada por algunos *iurpublicistas* (PALOMAR OLMEDA, 1995:33), además de obviamente, dar coherencia y rigor a la política de personal.

Como se observa en la **figura 5**, la primera tarea, el primer acuerdo a conseguir por el emprendedor administrativo interesado en la elaboración del plan es, precisamente, la de generar el consenso sobre la necesidad misma y la utilidad del Plan Estratégico de Recursos Humanos (*plan for planning*), acuerdo -idealmente- establecido sobre bases sólidas con los actores institucionales más relevantes: nivel político, directivo, social y sindical. El acuerdo, idealmente debería fijar el alcance y objeto, así como el tiempo, del proyecto.

La metodología que podríamos denominar «canónica» nos suministra el esquema procedimental típico de los procesos de planificación estratégica. Así, procede en primer lugar:

- El análisis de las amenazas y oportunidades del entorno, tanto por lo que se refiere al entorno general, económico-presupuestario, político y social, como el específico del municipio, evaluando así todos los factores con capacidad de moldear el devenir de la institución, entre los cuales destacaríamos:

- Su concreta base económica (diversificada o monocultivo) y la caracterización y problemática de la misma.
- Su estructura social y demográfica: problemas sociales.
- Su posición en el competitivo sistema de ciudades, su articulación territorial, así como la problemática urbana y de comunicaciones.
- La agregación o dispersión de los núcleos poblacionales y el nivel de prestación y demanda de los servicios públicos.
- El estado de las relaciones intergubernamentales (provinciales, comarcales, autonómicas o centrales).

- La evaluación de las debilidades y fortalezas de la concreta organización municipal, que son las que requieren un tratamiento más profundo. Así, los elementos de diagnóstico en este ámbito englobarían:

- El **análisis organizativo**: en forma de diagnóstico sobre la estructura administrativa, sus mecanismos de coordinación y relaciones, su idoneidad respecto a los factores de diseño (departamentalización, dimensión), los puestos de trabajo y sus funciones, actividades y tareas; las cargas de trabajo y los procedimientos administrativos (circuitos, tiempos de tramitación), así como los procesos y sistemas de gestión (presupuestación, evaluación y control de gestión, sistemas de información y comunicación).
- Un **diagnóstico social**: estructura de la plantilla, nivel de formación y cualificación, antigüedad y pirámide de edades; absentismo y rotación laboral, factores de conflicto interno (reclamaciones y temática) y carácter de las relaciones laborales; procesos organizacionales: motivación y clima laboral, estilos de dirección y cultura administrativa; ciclo de vida del empleo, matriz rendimiento/potencial.
- Un **estudio económico-financiero** de los recursos humanos: evolución cuantitativa (tanto en niveles absolutos como porcentuales) y cualitativa (composición) de los gastos de personal (cap. 1.º). Grado y alcance de las desviaciones presupuestarias y elaboración de índices y *ratios* que faciliten la comparación. Incidencia de la masa salarial y grado de apertura del abanico retributivo.
- Una **auditoría de recursos humanos**: referida a la evaluación y diagnóstico de las políticas y prácticas de gestión de personal (selección, formación, carrera, retribución) seguidas por la Corporación y el nivel de cumplimiento de la legislación (sociolaboral y administrativa).

El enfoque *hard* (basado en datos) seguido hasta ahora, debiera complementarse con otro más cualitativo, conforma exponíamos más arriba, no tanto con vistas a la fundamentación técnica -la memoria-, como a la determinación de la visión de éxito de la gestión de un directivo municipal de recursos humanos. Por ello damos entrada a la perspectiva de los actores institucionales, considerando en el análisis lo siguiente:

- La confirmación, aclaración y determinación del mandato: establecimiento claro de la misión, lo que requiere establecer la viabilidad del plan mediante un análisis político integrado (TAMAYO, 1997) y la consideración de los diversos *escenarios de implantación*. Deben considerarse en este punto los objetivos de la coalición de gobierno y su incidencia en la Gestión Pública de Recursos Humanos.

.../...

.../...

- La determinación de los **temas estratégicos**: análisis de la reciente historia de la organización, sus éxitos y puntos de conflicto, las expectativas y valores de los actores que rodean a la función: directivos, políticos, sindicatos, todo ello con un enfoque de planificación participativa tendente a la fijación de la agenda de la unidad de recursos humanos.

Toda la rica -y variada- información generada en esta fase debe dar lugar, tras su análisis y contrastación en forma de matriz a un esbozo de sistema integrado de gestión, debidamente modelizado y temporalizado, en forma de Plan Estratégico Municipal de Recursos Humanos, lo que nos coloca ya en la *fase de formulación y diseño* de la política municipal de personal, en forma de diseño del modelo organizativo, de los sistemas de gestión, los escenarios económico-presupuestarios y el objetivo de plantilla municipal.

4. La política municipal de personal.

Como se ha expuesto, el Plan de Recursos Humanos debe permitir obtener la definición de una política de personal de modo explícito. En el ámbito municipal, la expresión política engloba varios significados. De un lado, expresa los objetivos a alcanzar en materia de recursos humanos por parte del subsistema de dirección política; de otro, supone la explicitación de determinados valores y opciones en ese concreto ámbito de la gestión municipal; finalmente, engloba también las directrices, las guías a observar por parte de los gestores políticos y profesionales en relación con los medios personales asignados. La política de personal como política pública incluye así, en línea con la doble naturaleza -electiva y administrativa- de las Corporaciones Locales los aspectos meramente gestores (la *policy*) y las preferencias, guiadas por unos valores, (la *politics*) de unos actores políticos determinados: los cargos públicos electos mediante el sistema de representación democrática o nombrados mediante criterios de confianza política.

De modo más concreto, la política de personal supone en este nivel de la Administración Territorial:

1. La elección de los objetivos y las metas, así como el modo de alcanzarlos. Es decir, es la estrategia de recursos humanos, de ahí su incardinamiento en el plan estratégico y su concreción en determinados objetivos de gestión, el cual: orienta las actividades, estructura sus decisiones y permite elaborar planes de acción sistemáticos a la unidad municipal de recursos humanos. Permite asimismo la elección de unas concretas opciones de política de personal: las opciones estratégicas. Tanto los objetivos como las opciones en materia de personal deben:

- Permitir una gestión de recursos humanos consistente: deben ser integrados e internamente coherentes.
- Incorporar las perspectivas de los diversos actores organizativos y sus valores en la agenda del Departamento: los temas estratégicos.
- Afrontar los resultados del diagnóstico: cómo minimizar el impacto de los aspectos negativos -los puntos débiles y las amenazas del entorno- y cómo aprovecha la institución sus fortalezas organizativas y las oportunidades del entorno político y socioeconómico.

2. La política de personal, definida explícitamente, supone además la concreción de reglas de gestión y líneas de orientación aplicables en su quehacer diario por parte de los gestores, ya que plasman los valores éticos de la organización (CHIAVENATO, 1988:136). Define así las guías para la acción y es el marco en el que deben inspirarse los directivos municipales a la hora de afrontar las vicisitudes surgidas con sus recursos humanos. Su desarrollo requiere por ello insistir en la claridad, la simplicidad y la flexibilidad para ser fácilmente comunicable.

En línea con lo expuesto, considerándola desde las dos perspectivas, podemos definir la política de personal en el ámbito municipal como:

El conjunto de objetivos de gestión, criterios de actuación y opciones estratégicas referidas al personal municipal definidas por parte del estamento representativo de la Corporación y que implica la plasmación explícita de unos determinados valores y elecciones políticas.

De conformidad con esta definición y con las propuestas por otros autores (GASALLA, 1999:167; VALLE CABRERA, 1995:158), podemos enumerar los siguientes requisitos que permiten hablar de la existencia de una efectiva política municipal de personal:

- Debe ser **comunicada**, es decir, explícita y escrita; difundida tanto a los actores institucionales como a los externos.
- Ha de contar con el respaldo y el **apoyo** expreso de la dirección.
- Que posibilite integrar los objetivos a **medio** y largo **plazo**.
- Se trata de una política resultado de un proceso analítico, fundamentada en un diagnóstico previo, preciso y riguroso; es decir **profesional**.

.../...

.../...

- Es una política **debatida, documentada y aprobada** por el nivel de **dirección política** del ayuntamiento; que constata e identifica los problemas de partida y define los retos que deben afrontarse para alcanzar la visión de éxito.
- Integra los **valores** presentes en el **ámbito público: equidad, neutralidad**, fomento de la imparcialidad; así como los valores humanistas propios de la gestión de recursos humanos.
- Debe favorecer la **participación** y la implicación de los **empleados** municipales.
- Es una **política** coherente, conceptual e **integrada; holística** en suma, ya que contempla todas las facetas referidas a las personas que prestan sus servicios en la institución.

En otro orden de cosas, la declaración política que supone la explicitación por parte del órgano de gobierno del ayuntamiento de lo que en sentido amplio podríamos denominar las directrices de política de personal, debiera contemplarse desde la esfera estrictamente política y no jurídica, ya que no se trata de algo susceptible de producir efectos jurídicos individualizados, es decir, actos administrativos ¹³. Respecto al órgano municipal competente es algo que abordaremos un poco más adelante.

En necesario, llegados a este punto, referirnos a las opciones estratégicas, auténtico eje de la política de personal, ya que el término engloba a nuestro entender las elecciones en materia de personal efectuadas por el equipo de gobierno del ayuntamiento, referidas a todo el ciclo de gestión de los recursos humanos. Así, sin pretender en este momento ser exhaustivos, ya que el tema debe abordarse en la introducción propia de cada función del sistema integrado, una somera enumeración de las opciones posibles incluiría:

- El grado, tipo y alcance de la **participación** contemplada en la gestión de personal, tanto a los empleados municipales individualmente considerados como a sus instancias de representación: sindicales o unitarias.
- La posibilidad de influencia concedida a la **participación ciudadana** en el diseño y organización de los servicios municipales y su régimen de prestación.

.../...

¹³ En la línea de lo que BARATA I MIR (1999:81), califica como acto de gobierno en el ámbito municipal: «Acuerdo (...) por el que se hace pública la formulación de una postura en relación a temas (...) susceptibles de ser valorados en clave política.»

.../...

- El alcance y concreción de la **externalización** de los servicios municipales. El grado de diferenciación entre la producción/provisión de servicios y el nivel de intensidad de las diversas fórmulas de gestión indirecta: concesión, empresas mixtas, arrendamiento, etc.
- La **opción**, dentro de la **gestión** directa de los **servicios**, por personal adscrito directamente a la Corporación, o bien su flexibilización por criterios de gestión recurriendo a fórmulas de **divisionalización**: Organismos Autónomos, empresas municipales.
- La decisión sobre el establecimiento de un nivel de **dirección pública profesionalizada** y la definición de su relación con los funcionarios con habilitación de carácter nacional y los cargos electos.
- El **diseño institucional** de la gestión municipal de **personal**: su centralización/descentralización, el grado de participación y autonomía de los gestores municipales, la posible delegación en la Comisión de Gobierno, Delegaciones a favor de miembros del equipo de gobierno, y el grado de formalización de la gestión mediante reglamentos municipales.
- El grado y alcance de las posibilidades de **diferenciación** de la gestión de recursos humanos por **colectivos** profesionales.
- La **política** en relación con la **gestión de plantillas**, mediante el recurso a contrataciones eventuales, arrendamiento de servicios, contratos administrativos para trabajos específicos y no habituales, subvenciones, empresas de trabajo temporal, tiempo parcial.
- El grado y alcance de la **laboralización**: servicios y categorías susceptibles.
- El uso de las técnicas de **entrevista** en la selección de personal fijo y funcionario, así como el alcance concedido a los **méritos** en los procesos selectivos y su posible concreción por colectivos (directivos, técnicos de administración especial, funcionarios con habilitación nacional).
- La política de **formación**: técnica u ocupacional, en habilidades sociales, en valores, etc.; la detección de necesidades y los criterios de acceso a las acciones formativas, su coincidencia o no con la jornada laboral.
- Los criterios a seguir en relación con la **Carrera Profesional**: la inclusión del personal laboral, criterios de promoción interna y ocupación de puestos de trabajo; el uso del concurso específico como técnica de provisión, el grado de apertura al cambio de sector dentro de la Administración.

.../...

.../...

- Las opciones en materia de **política retributiva**: la posición competitiva del ayuntamiento en el mercado de salarios (alta, baja, intermedia), su posible segmentación y el establecimiento de la retribución variable y lo relacionado con la misma: periodicidad, factores de medición, nivel grupal o individual. La política de beneficios sociales: sus criterios.
- El sistema a seguir en relación con la evaluación del **rendimiento** y la metodología a emplear (rendimientos, desempeños, períodos).

Todas las elecciones efectuadas se plasmarán posteriormente en procedimientos y sistemas de gestión concretados mediante los instrumentos que nos otorga el Derecho público expuestos anteriormente. Llegados a este punto, y dado que el protagonismo último de la gestión de personal no debe focalizarse tanto en la propia unidad como en los gestores públicos y los propios empleados municipales, es oportuno traer a colación el Capítulo XII del Acuerdo Administración-Sindicatos de 1994, por la importancia que atribuye al diseño y calidad en las prácticas operativas de gestión de personal. De acuerdo con el mismo, los Sistemas de Gestión de Personal deben tener los siguientes objetivos:

- Aumentar las **facultades** de decisión de los **gestores** de línea, a la par que una **responsabilidad** más directa en la administración de los diversos sistemas.
- Los **sistemas** deben tener unos **objetivos claros** y sencillos, comprensibles y no burocráticos.
- Deben ser gestionables fácilmente, además de **flexibles**.
- Cada **ámbito** de gestión diferenciado debe poseer un **sistema integrado** de gestión, propio y coherente.
- Los sistemas de gestión deben poner en primer lugar de sus preocupaciones el impulso de las **políticas activas de recursos humanos**, las de desarrollo, promoción y formación.

Finalmente resulta necesaria una somera alusión a los aspectos jurídicos de la política de personal, tanto en lo que respecta a las referencias legales existentes como a los órganos con competencias en la materia. Respecto al primer punto, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, fundamental en lo referido a la gestión de personal, efectúa algunas precisiones. Así, corresponde al Gobierno la política de personal (art. 3.º 1) y las directrices referidas a la gestión del gasto (art. 5.º). La elaboración y documentación de dicha política corresponde a un órgano técnico: la Comisión Superior de Personal (art. 9.º). Por su parte el artículo 9.º de la LORAP reclama la competencia de las Juntas de Personal para recibir información escrita acerca de la política de personal seguida por el Departamento, lo

que es además una garantía de transparencia para los empleados públicos. Esta política pública, por su propia naturaleza, se residencia en un órgano ejecutivo: el Gobierno. No es así, al menos totalmente, en la esfera municipal. Ya nos referimos anteriormente a la imposibilidad de definir una política de personal consistente que pretenda obviar al órgano principal de la corporación representativa, el Pleno del ayuntamiento, al conservar éste importantísimas facultades en la materia: las que de acuerdo con MORELL (1988) podemos denominar como de establecimiento del marco de desenvolvimiento de la gestión municipal de recursos humanos: aprobación de la plantilla, Relación de Puestos de Trabajo y Acuerdos/Convenios Colectivos y ello pese a que la última reforma legal -la Ley 11/1999, de 21 de abril- ha atribuido importantes competencias a los Alcaldes: aprobación de la Oferta de Empleo Público, Bases de Selección y Provisión, despido y separación del servicio. Debemos recordar en este punto tres aspectos:

- a) Que la facultad reglamentaria es la única que poseen los ayuntamientos, a diferencia de los restantes niveles de gobierno, lo que daría cuenta de la atribución al Pleno de los aspectos reglamentarios de la gestión de personal, aún teniendo en cuenta su carácter netamente ejecutivo.
- b) La distribución competencial existente favorece claramente al Alcalde si tenemos en cuenta el reparto de materias existente y la regla de la competencia residual en su favor (art. 41.14 del ROF).
- c) Las reglas expuestas configuran a su vez la posible competencia de la Comisión de Gobierno, ya que la misma solamente gestiona las competencias atribuidas expresamente por la Alcaldía.

Así, desde nuestro punto de vista, la declaración política que supone la definición expresa de una política municipal de personal debiera adoptarse por el Pleno del ayuntamiento, lo que nos sitúa en otra perspectiva relevante: la referida a los escenarios de implantación de esta política pública y los aspectos referidos a la viabilidad de la misma.

5. La plantilla-objetivo del ayuntamiento: el dimensionamiento.

Junto a la definición de la política de personal y el modelo organizativo adoptado por la Corporación, el establecimiento del objetivo de plantilla se configura como el tercer resultado tangible producido por el Plan Estratégico de Recursos Humanos. De acuerdo con MONLEÓN (1990:40), definimos el concepto de plantilla-objetivo como:

«Aquella que se considera como idónea en términos cuantitativos y estructurales para el escenario estratégico contemplado a una fecha dada.»

Como ya expusimos con anterioridad, en el ámbito local la plantilla supone la expresión subjetiva -en términos de categorías personales-, de la estructura de personal de la Entidad Local; complementa así los aspectos objetivos de la Relación de Puestos de Trabajo. Determinada la plantilla idónea para el ayuntamiento, será a través de un proceso técnico conocido como dimensionamiento de plantillas por medio del cual se alcanzará el escenario considerado como óptimo. Este proceso de optimización, en el ámbito específicamente municipal tiene como objetivos:

- Garantizar que la Corporación cuenta con una **plantilla** diseñada de acuerdo a **principios de racionalidad, economía y eficiencia**.
- Asegurar a los **empleados** municipales, dentro de la estructura organizativa del ayuntamiento un **trabajo adecuado** a sus **capacidades profesionales** ¹⁴.

Ambas finalidades se configuran como complementarias dentro del proceso de racionalización de la estructura de personal, atendiendo a las dos variables que intervienen el mismo: las necesidades de la organización, que son las que configuran la plantilla fijada de acuerdo a los principios de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (art. 90) -los de racionalidad, economía y eficiencia- y las aspiraciones de los funcionarios públicos Acuerdo de Condiciones de Trabajo de 1994 (ACT-94), mediante el incremento de las oportunidades profesionales que, entendemos, puede traer consigo cualquier proceso de dimensionamiento de las plantillas.

Dicho proceso, basado en estudios organizativos y que, evidentemente, toma como punto de partida los inventarios de capital humano y puestos de trabajo, debe, en todo caso, documentarse y acreditarse, conforme a lo dispuesto por el artículo 126.1 del Texto Refundido del Régimen Local de 1986, el cual establece:

«Las plantillas (...) habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril. A ellas se unirán los *antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.*» (La cursiva es nuestra).

¹⁴ Este concreto objetivo se desprende a nuestro juicio del Acuerdo Administración-Sindicatos sobre Condiciones de Trabajo en la Función Pública para el período 1995-1997, el cual en su Capítulo XI establece:

«Los Planes de Empleo tendrán como fin primordial aumentar las capacidades de trabajo y las oportunidades profesionales de los empleados públicos y, fundamentalmente, asegurarles un trabajo efectivo y adecuado.»

El principio de ajuste persona-puesto complementa así a nuestro juicio los procesos de optimización de las plantillas en la Administración Pública, constituyendo una de las denominadas por el propio Acuerdo de Condiciones de Trabajo, 1994 (ACT-94) como «políticas activas de recursos humanos».

En todo caso, interesa dejar constancia que éste es un requisito que la jurisprudencia demanda como necesario en el expediente de aprobación de las plantillas municipales¹⁵.

El proceso de determinación del objetivo de plantilla, supuestos los requisitos previos referidos a puestos y personas, debe, desde nuestra perspectiva tomar en consideración cuatro aspectos (véase **figura 6**):

- La plantilla actual.
- Las deficiencias de plantilla existentes.
- Los determinantes de incremento de plantilla.
- Los determinantes de disminución de plantilla.

Todos los aspectos deben ser objeto de tratamiento analítico. En todo caso, es necesario conocer el potencial, capacidades, aptitudes y preferencias de la estructura humana de la Entidad Local. Por lo que se refiere a las deficiencias de la plantilla de partida, la misma puede venir referida a una irregular dotación de recursos por desequilibrios en las cargas de trabajo de las distintas unidades organizativas, ya sea por defecto o por exceso. El proceso de definición de los puestos necesarios vendrá determinado por el análisis organizativo de cada proceso o procedimiento de gestión, por el análisis histórico de la demanda de servicios o por la estimación de recursos en función de la demanda expresada, es decir, por tres tipos de instrumentos:

- Estimación de **tiempos medios** o estándar referidos a la gestión y tramitación de procedimientos administrativos o procesos de gestión.
- Establecimiento de **indicadores** referidos al volumen de trabajo de la unidad administrativa u operativa: de actividad, de medios, de demanda, etc.
- Definición de **ratios** referidos a los recursos que permitan establecer *a priori* la situación de unidad que estemos considerando.

El análisis de este aspecto nos suministrará una información primaria referida a la dotación de medios humanos. Junto a la misma es necesario tener en cuenta:

- Los determinantes de aumento de plantilla, que deben ser evaluados previamente, entre los que se encontrarían:

¹⁵ Sentencia de 28 de febrero de 1996 (R.A. 1679), citada por SERRANO PASCUAL (1997).

- Objetivos del nivel de dirección política referidos al aumento en la dotación de servicios públicos: nuevos servicios, proyectos de descentralización administrativa, rediseño de la oferta existente y su forma de prestación, etc.
- Evaluación de posibles transferencias de servicios o instalaciones.

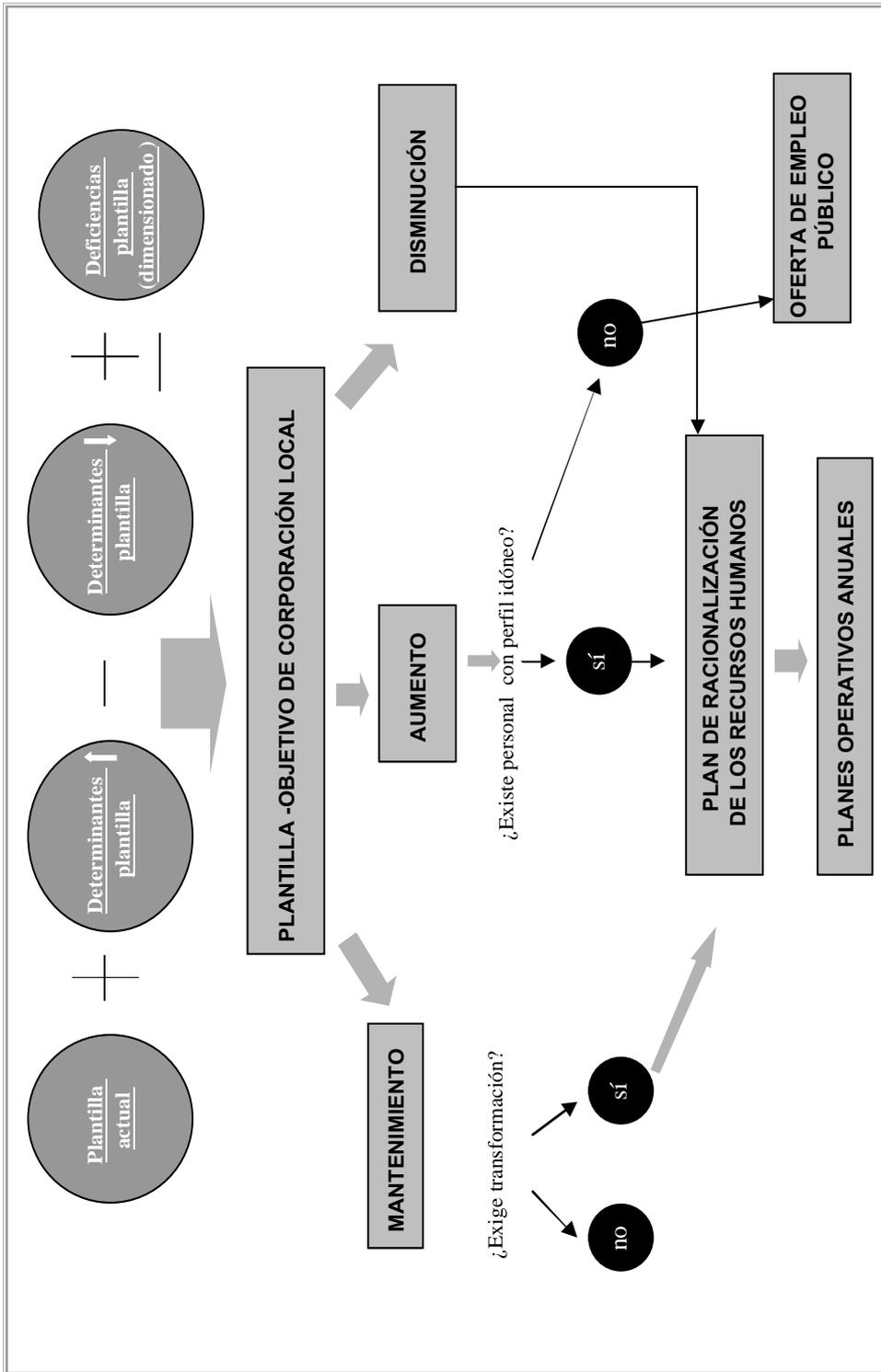
- Los determinantes de disminución de plantilla, cuya estimación tentativa vendría referida a:

- Bajas planificadas: principalmente jubilaciones.
- Bajas voluntarias: ceses, despidos, excedencias, cuyo cálculo lógicamente debe ser estimativo, salvo proyectos de incentivación de las mismas.
- Bajas involuntarias: que requiere lógicamente, al igual que la anterior, un cálculo probabilístico, referido a la incidencia de fallecimiento, invalideces, etc.

La estimación referida a los cuatro aspectos debe conducir a una plantilla-objetivo, definida en términos ideales. El consiguiente proceso de gestión de la misma da lugar a tres posibles estrategias administrativas respecto a la gestión de la plantilla municipal:

- De mantenimiento de la misma, con o sin transformación de su estructura cualitativa.
- De aumento, cuyo proceso posterior requiere tomar en consideración la oferta de personal ya existente.
- De disminución, por encontrarse en una situación de excedencia neta de recursos humanos.

Figura 6. Gestión de plantillas.



FUENTE: elaboración propia.

La innovación legislativa que supuso el nuevo artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, introducida por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, el Acuerdo Administración-Sindicatos de 1994, el nuevo Reglamento General de Ingreso (RD 364/1995, de 10 de marzo) y sobre todo, la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 30/1984, radica sobre todo, en la posibilidad que otorga a las distintas Administraciones para alcanzar el objetivo de plantilla estimado como idóneo, aquí es donde cobra su verdadero sentido la figura de los Planes de Empleo concebidos como medios de racionalización e instrumentos de aproximación integrada y estratégica a la gestión de personal. Lógicamente, el recurso será diferente en función de la situación de los recursos humanos del concreto ayuntamiento. Así,

- La decisión de mantenimiento de la plantilla municipal varía en función de que requiera su transformación cualitativa o no, en cuyo caso dicha adecuación deberá instrumentarse a través de una posterior racionalización.
- La situación de aumento de puestos de trabajo difiere en cuanto a su impacto en función de si la misma puede efectuarse total o parcialmente con personal propio. En este supuesto se recurriría a procesos de redistribución de efectivos, movilidad, reasignación, procesos de promoción y formación. Las vacantes que no puedan ser cubiertas con el personal existente integrarán la Oferta de Empleo Público. En este contexto debe entenderse la nueva redacción del artículo 18.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto:

«Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público.»¹⁶

- Finalmente, las situaciones excedentarias requieren un tratamiento a través de la racionalización de la plantilla, para lo cual las Corporaciones Locales pueden acudir incluso a la situación de excedencia voluntaria y jubilación anticipada, ambas de forma incentivada

Todo este complejo proceso requiere obviamente introducir para su gestión como exponemos seguidamente, la figura en primer lugar del plan integral de recursos humanos, pero sobre todo, de los planes operativos, en sus diversos ámbitos.

Llegados a este punto debe ponerse de manifiesto que, desde una óptica estrictamente jurídico-pública, el proceso de dimensionamiento de la plantilla municipal debe tomar en consideración lo que en sentido amplio podríamos denominar como reglas jurídicas de aplicación al proceso y que serían las siguientes:

¹⁶ Complementándose el precepto con el artículo 7.º del Reglamento General de Ingreso de 1995 (RD 364/1995, de 10 de marzo), el cual añade a la redacción:

«(...) y se considere conveniente su cobertura durante el ejercicio.»

- Debe en primer lugar, atenderse a «*las necesidades de los servicios*», como parámetro respecto al cual juzgar la idoneidad de los medios personales asignados; es decir, es la primacía de las necesidades objetivas que hicimos notar cuando tratamos la figura de la Relación de Puestos de Trabajo (Ley de Medidas).
- Es relevante asimismo considerar el **tipo de servicio** respecto al cual nos pronunciemos respecto a su dotación adecuada o insuficiente: mínimo u obligatorio, potestativo, etc. (Ley de Bases de 1985).
- El servicio público analizado requiere pronunciarse respecto a su **carácter permanente** o no. Regla como vimos necesaria según el Reglamento de 1952 para la asignación de personal.
- Finalmente, el proceso de optimización debe asegurar el **equilibrio** entre los medios asignados y los servicios demandados.

6. La plasmación jurídica del plan estratégico.

Los aspectos jurídicos a considerar en el ámbito local engloban tres aspectos:

- El que atañe a las potestades propias de los entes territoriales.
- El referido al instrumento jurídico a emplear.
- Finalmente, el procedimiento y las competencias de gestión del mismo.

En lo que respecta al primer factor, los municipios, las provincias y las islas, en su calidad de Entidades Locales de carácter territorial gozan de importantes facultades jurídicas contempladas en la Ley de Bases de 1985:

- La potestad Reglamentaria.
- La potestad de Autoorganización.
- Las potestades de Planificación y Programación.

Estas capacidades deben complementarse con las otorgadas por la Carta Europea de Autonomía Local, parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico municipal como vimos. Así, las Corporaciones Locales pueden por sí mismas definir sus propias estructuras administrativas internas para subvenir a sus necesidades específicas ¹⁷.

¹⁷ Precisamente, la potestad de organización es conceptualizada como «La capacidad de configurar su propia estructura» (PARADA, 1995).

Por su parte, aún contempladas como la misma cosa bajo el prisma legal, las potestades de programación y planificación incluyen dos conceptos diferentes. Así,

- La **Planificación** viene referida a la definición de los objetivos y las metas a alcanzar por la institución en un horizonte temporal dado.
- Por su parte, la **Programación** desde nuestra perspectiva se concreta en la especificación, priorización y temporalización de los objetivos estratégicos en plazos más cortos, anuales en nuestro caso, lo que además de la necesaria dotación de los recursos, supone un mayor grado de concreción en la gestión pública.

Así pues, excepción hecha de la propia capacidad institucional, nada obsta a que las Corporaciones Locales, Insulares o Provinciales formulen su plan en materia de personal y provean los medios para alcanzarlo.

¿Cuál es así el instrumento jurídico encargado de vehicular objetivos y tiempos? el Plan de Empleo, entendido como instrumento de reflexión estratégica (PALOMAR, 1997) y como instrumento estratégico de planificación integral de los recursos humanos (ACT-94); eso sí, en las modalidades que acertadamente distingue el Real Decreto, de 10 de marzo de 1995: Planes Integrales y Planes Operativos de Recursos Humanos, ambos referidos a fases distintas de una sistematizada política de personal, su determinación y la especificación de su implantación. Es importante en este punto señalar que la categoría **Plan de Empleo** se divide en dos subtipos:

- El **Plan Integral**: el instrumento básico de planificación para la Entidad Local, el cual define los objetivos en materia de recursos humanos, los efectivos y estructura de personal y el modo de alcanzar ese objetivo.
- El **Plan Operativo**: supone la concreción de la gestión de la plantilla en términos de movilidad, redistribución interna de personal y otras medidas operativas.

Para el concreto ámbito municipal, la disposición adicional 22.^a de la Ley 30/1984 ofrece a las Corporaciones Locales, dada su capacidad autoorganizatoria, la elección del instrumento: el Plan de Empleo u otro Instrumento de Racionalización.

Una adaptación idónea para los ayuntamientos es así la definición técnica de su plan estratégico, ya lo sea en términos jurídicos como **Plan Integral**, Plan Director, Plan de Ordenación o cualquier otro que suponga la reflexión estratégica e integral acerca de su gestión social y la posterior plasmación anual de sus objetivos en forma de plan o mejor, **Programa Operativo**.

El contenido de los mismos varía en función del instrumento. Así, el **Plan Integral** (en términos jurídicos, o denominado Director, de Ordenación, etc.) de Recursos Humanos podría contener:

- El diseño organizativo de la Corporación Local (el modelo organizativo).
- La definición de la política en materia de personal: directrices.
- Plantilla-objetivo: efectivos y estructura.
- El diseño de los sistemas de gestión: opciones estratégicas.
- Previsiones respecto procesos de adaptación a la plantilla idónea, cuya concreción se remitirá a los Programas Operativos: personal temporal, segunda actividad, proyecciones de jubilación, conversión en fijo de empleo temporal, modificación de condiciones de trabajo, etc.
- Procesos de funcionarización necesarios.
- Plan de Formación y Readaptación Profesional.
- Calendario Laboral: servicios, puestos, horario y distribución anual.
- Criterios de evaluación y control de gestión del proceso.

La Memoria del plan como vimos, debe justificar técnicamente las soluciones propuestas y prefigurar los sistemas de gestión, los cuales complementarían los **Programas Operativos Anuales**, cuyo contenido podría ser el siguiente:

- Selección:
 - Oferta de Empleo Público: vacantes.
 - Previsión de efectivos para el ejercicio.
 - Contratación temporal.
 - Previsiones sobre convocatorias.
 - Acuerdos de estabilización de personal temporal.
 - Procesos de funcionarización.

.../...

.../...

- Desarrollo:
 - Oferta de Empleo Público: Promoción Interna.
 - Redistribución de efectivos y movilidad.
 - Previsión concursos Puestos de Trabajo.
 - Programación Acciones Formativas y de Readaptación.
- Retribución:
 - Clasificación de Puestos: fondos, número, ajustes, etc.

Tendríamos así un **esquema de funcionamiento temporal** para la Gestión Municipal de Recursos Humanos:

- **A Medio-Plazo:**

Período que básicamente se centraría en la formalización e institucionalización mediante la consecución de reglas estables de la gestión de personal. Lo que se conseguiría mediante:

- *Plan integral de recursos humanos.*
- *Directrices de política de personal.*
- *Sistemas de gestión (especialmente plantilla y Relación de Puestos de Trabajo).*
- *Organigrama municipal.*
- *Acuerdos y Convenios en materia social.*
- *Reglamento Orgánico Municipal.*

- **A Corto-Plazo:**

Basado en un período **anual** de funcionamiento, en dos momentos:

- El del diseño del ejercicio: Presupuestos y Programa Operativo Anual.
- El de su concreción posterior mediante la Oferta de Empleo Público, ajustes en la Relación de Puestos de Trabajo, elaboración del Calendario Laboral, sistemas de incentivación del rendimiento, etc.

Por último, respecto al **procedimiento** a seguir, cabe sintetizarlo en tres momentos, conforme propone PALOMAR (1995):

- El del **diagnóstico** sobre necesidades.
- El de la **puesta de manifiesto** y validación del mismo.
- El de **negociación** y **aprobación** del plan.

Respecto a su aprobación, su propio carácter de marco definitorio de la política de personal e instrumento que predetermina la Relación de Puestos de Trabajo y la Plantilla, ambos de atribución plenaria, entendemos que lo configura como un instrumento técnico respecto a cuya aprobación debe pronunciarse el Pleno del ayuntamiento en su momento inicial, recayendo la gestión posterior en el órgano ejecutivo: la Alcaldía-Presidencia. En punto a la negociación del Plan Integral por parte de los interlocutores sociales, cabe diferenciar distintas competencias según nos refiramos a la representación Sindical o a la Unitaria. Según la disposición adicional 7.^a del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, corresponde a las Secciones Sindicales -entendemos que a las pertenecientes a los Sindicatos más representativos- la negociación sobre Oferta de Empleo Público, planes de recursos humanos y sistemas de gestión. Por su parte, el órgano de representación unitaria, la Junta de Personal dispone de un papel más pasivo: el referido a recabar información y elaborar informes en materia de política de personal, planes de formación, sistemas de organización, etc., así como ser oídos en algunas materias referidas a las condiciones de trabajo. El protagonismo así es básicamente sindical, por lo que habrá que atender al grado de representatividad de cada organización acreditada ante la Entidad Local, pero sin obviar tampoco las competencias, más limitadas pero ciertamente importantes de los órganos unitarios, Delegados y Juntas de Personal.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA y VANACLOCHA (1997), «Presentación», en Alba y Vanaclocha, comps., *El sistema político local, un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: BOE y Universidad Carlos III.
- ALDOMÁ, (1996), *Les Relacions de Llocs de treball de les Administracions Públiques*, Barcelona: CEDECS.
- BAENA DEL ALCÁZAR, (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos, 2.^a ed.
- BARATA I MIR, (1999), *Los actos de gobierno en la Administración Local*, Madrid: Tecnos.
- BARZELAY, O'KEAN, (1989), *Gestión Pública Estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso IPIA*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- BAÑÓN, (1986), «Función Pública Local en España: Movilidad, Carrera y profesionalización del personal», Madrid: Civitas, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 51.
- BAZAGA, (1997), «El planteamiento estratégico en el ámbito público», en BAÑÓN y CARRILLO, comps., *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- BEER, SPECTOR, LAWRENCE *et al.*, (1989), *Gestión de Recursos Humanos*, Madrid: Ministerio de Trabajo.
- BOIX REIG, (1991), *Régimen Jurídico de la Organización Municipal: Estatutos del Concejal y del Funcionario*, Madrid: Trivium.

- BORJA y CASTELLS, (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- BOTELLA, (1992), «La galaxia local en el sistema político español», en *Revista de Estudios Políticos* n.º 76, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BOZEMAN, (1996), «Los Fundamentos de la Gestión Pública estratégica», en BRUGUÉ y SUBIRATS, comps. *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: MAP.
- BRUGUÉ y GOMÁ, (1998), *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel, Serie de Ciencia Política.
- BRYSON, (1993), *Planning for public and non-profit organizations*, Oxford: 1993.
- CARRILLO BARROSO, (1991), *Gestión de Recursos Humanos, presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTILLO BLANCO, (1996), «Management y Derecho Administrativo: ¿Hacia una necesaria evolución en el Derecho de la función Pública y de la Gestión de Recursos Humanos?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 26.
- CASTRO, DE, (1979), *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid: Alianza.
- CASTELLS ARTECHE, (1991), «La Comisión de Gobierno», en *Documentación Administrativa*, n.º 228, monográfico sobre la Organización Municipal, Madrid: MAP.
- EADIE, (1989), «Building the capacity for Strategic Management», en PERRY, Ed., *Handbook of Public Administration*, New York: John Wiley and Sons.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, (1999), *Recursos Humanos y Administración Local*, Grupo de Trabajo de la Federación sobre Recursos Humanos, Madrid: Mimeo.
- FERNÁNDEZ CAVEDA, (1990), *La Gestión integrada de Recursos Humanos*. Bilbao: Deusto, Col. AEDIPE.
- FUERTES, «Los Órganos municipales de carácter complementario», en *Documentación Administrativa*, n.º 228, monográfico sobre la Organización Municipal, Madrid:MAP.
- FONT I LLOVET, (1992), «Las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid: MAP y Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- GALOFRÉ, (1997), *La Modernización de las Administraciones Públicas en España: Guía de actuaciones y estrategias*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- GARCÍA MORILLO, (1998), *La configuración constitucional de la Autonomía Local*, Barcelona: Marcial Pons-Diputació de Barcelona, Seminario de Régimen Local.
- HAYS y REEVES, *Personnel Management in the Public Sector*, Iowa: C. Brown Publishers.
- INAP, (1995), «Modernización y Cambio en las Administraciones Públicas», *Documentos INAP*, n.º 2, Madrid: MAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, (1989), *Políticas de Selección en la Función Pública española, (1808-1978)*, Madrid: MAP.
- LAUFER y BURLAUD, (1989), *Dirección Pública. Gestión y legitimidad*. Madrid: MAP.
- LINDBLOM, (1991), *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid: MAP.
- LLISET BORRELL y GRAU ÁVILA, (1992), «La Función Pública Local», en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid: MAP.
- LONGO, (1995), «Reforma del empleo público: Tótem y Tabú», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, págs. 5-16, Madrid: INAP.
- MAYNTZ, (1985), *Sociología de la Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- MAHÍLLO SANTOS, (1976), *La Función Pública Local y sus problemas actuales*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MARTÍN PÉREZ, (1994), «La Función Pública Local y sus problemas actuales» en *Actualidad Administrativa*, n.º 40, págs. 603-619. Madrid: Actualidad Editorial.
- MENY y THOENIG, (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel, Serie de Ciencia Política.
- MILKOVICH y BOUDREAU, (1994), *Dirección y Administración de Recursos Humanos. Un enfoque de Estrategia*, México: Addison-Wesley.
- MIR, «Las competencias de los Entes Locales», en *La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI*, Oñati: IVAP.
- MORELL OCAÑA, (1988), *El Régimen Local español*, Madrid: Civitas.
- NALDA y CARRILLO, (1993), «De la administración de personal a la gestión de capital humano», en *Política y Sociedad*, n.º 13, págs. 21-33, Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

- PÉREZ LUQUE, (1989), *El personal temporal de las Corporaciones Locales*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- OLÍAS DE LIMA, comp., (1995), *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Editorial Complutense.
- ORTEGA, (1991), «El Alcalde como elemento de la organización municipal», en *Documentación Administrativa*, n.º 228, monográfico sobre la Organización Municipal, Madrid: INAP.
- PALOMAR OLMEDA, (1997), *Planificación de Recursos Humanos en el ámbito público*, Madrid: McGraw-Hill.
- PALOMAR OLMEDA, (1995a), «La ordenación jurídica de los Planes de Empleo: referencia al ámbito local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 265, págs. 33-69, Madrid: MAP.
- PALOMAR OLMEDA, (1995b), «Planes de Empleo y reforma administrativa», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, Madrid: INAP.
- PARADA VÁZQUEZ, (1995), *Derecho Administrativo. Tomo 2: Organización y Empleo Público*, Madrid: Marcial Pons.
- PAREJO, (1997), «El Régimen Jurídico de la Administración Local, hoy», en ALBA y VANACLOCHA, comps., *El Sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: MAP y Universidad Carlos III.
- PAREJO, (1997), *La Potestad normativa Local*, Barcelona: Marcial Pons-Diputació de Barcelona, Seminario de Régimen Local.
- PRATS, (1987), «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas», en *Documentación Administrativa*, n.º 210-211, págs. 121-133, monográfico sobre la Carrera Administrativa, Madrid: MAP.
- PRATS, (1995), «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: La obligada distinción entre función pública y empleo público», en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242, monográfico sobre la renovación del Sistema de Mérito, Madrid: MAP.
- PRATS, (1996), «Derecho y management en las Administraciones Públicas», en BRUGUÉ y SUBIRATS, comps., *Lecturas de Gestión Pública*, págs. 181-197, Madrid: MAP.
- QUADE, (1989), *Análisis de formación de decisiones políticas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMÍO, (1999), *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*, Madrid: Tecnos-UPF.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, (1995), «El problema de los Recursos Humanos en la Administración Pública», en Rguez. Fdez., Coord., *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.
- ROSENBLOOM, (1996), *Public Administration: Understanding management, politics and law in the public service*, 3.ª ed. New York: Mc-Graw Hill
- SÁNCHEZ MORÓN, (1996), *Derecho de la Función Pública*, Madrid: Tecnos.
- SÁNCHEZ MORÓN, (1998), «Balance de la Función Pública», en *La posición institucional de la Administración Local ante el Siglo XXI*, Oñati: IVAP.
- SERRANO PASCUAL, (1997), *El Personal de las Entidades Locales: análisis de su Régimen Jurídico*, Madrid: el Consultor de los Ayuntamientos.
- SOSA WAGNER, (1996), *Manual de Derecho Local*, Madrid: Tecnos.
- SUBIRATS, (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: MAP.
- SUBIRATS, (1996), «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común», en BRUGUÉ y SUBIRATS, Eds., *Lecturas de Gestión Pública*, págs. 151-162, Madrid: MAP.
- SUBIRATS, (1997), «Gobierno Local y Políticas Públicas: apuntes en la España de los noventa», en ALBA y VANACLOCHA, comps., *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: BOE y Universidad Carlos III.
- TESKE Y SCHNEIDER, (1994), «The Bureaucratic Entrepreneur: the case of City Managers », en *Public Administration Review*, Vol. 54 n.º 4, págs. 331-340.
- TAMAYO, (1997), «El análisis de las políticas públicas», en BAÑÓN y CARRILLO, comps., *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- VICENTE, DE, (1997), *El Puesto de Trabajo en el Derecho de la Función Pública*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- VILLORIA, (1997), «Modernización Administrativa y gobierno postburocrático», en BAÑÓN y CARRILLO, comps., *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- VILLORIA, y DEL PINO, (1997), *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.