

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS, ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (II)

M. Inés Bocinos Rioboó
Técnico de Grado Medio
I.M.F.E. Ayuntamiento de Málaga

INDICE:

5. CATÁLOGO DE PUESTOS DE TRABAJO.
 - 5.1. Finalidad.
 - 5.2. Naturaleza.
 - 5.3. Contenido.
 - 5.4. Concepto “puestos de trabajo”.
 - 5.5. Procedimiento de aprobación y publicación.
6. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO.
 - 6.1. Concepto.
 - 6.2. Características.
 - 6.3. Conexión con la plantilla, CPT o RPT.
 - 6.4. Alcance actual.
 - 6.5. Naturaleza.
 - 6.6. Tramitación.
 - 6.7. Propuesta.
 - 6.8. Negociación.
 - 6.9. Aprobación.
 - 6.10. Publicación.
 - 6.11. Efectos.
7. LOS PLANES DE EMPLEO.
 - 7.1. Definición.
 - 7.2. Contenido.
 - 7.3. Medidas y previsiones:
 - a. De carácter general u organizativo.
 - b. De ámbito funcional.
 - c. De ámbito laboral. MSCT.
 - 7.4. Objetivos e instrumentos de la planificación (art. 69 EBEP).
8. BIBLIOGRAFÍA.

5. CATÁLOGO DE PUESTOS DE TRABAJO.¹

Surgieron como medio de aplicar el sistema retributivo que instaura la LMRFP² y como instrumentos descriptivos del personal existente, si bien posteriormente pasan a convertirse en un medio idóneo para crear, modificar, refundir o suprimir puestos de trabajo.

Definido como **instrumento provisional y transitorio**³ hasta tanto no se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT, la descripción de los puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, de manera que los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efectos del complemento específico. Se establecen así, de manera provisional, a efectos de fijación del complemento específico, e incluyen todos los datos de los puestos de trabajo (descripción, condiciones para su creación, etc.).

5.1. Finalidad.

En la Administración Local aparecen como un recurso para implantar el sistema retributivo del personal al servicio de las Corporaciones Locales y como instrumento provisional y transitorio hasta la aprobación de la RPT; al respecto, se establece lo siguiente⁴:

“Hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las RPT, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación, los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efecto de complemento específico. Mientras no están aprobadas tales normas, los catálogos de puestos de trabajo podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno”.

De esta manera, podemos afirmar que surgen con el propósito de posibilitar la implantación del nuevo esquema retributivo y en concreto de las retribuciones complementarias, funcionando desde un principio como documentos preparatorios y provisionalmente sustitutorios de las RPT y así vienen subsistiendo desde entonces al no haberse dictado por el Estado las correspondientes normas de desarrollo previstas en la legislación básica, lo que ha llevado a una cierta polémica entre los que piensan que las entidades locales no pueden aprobar sus RPT hasta tanto se dicten esas normas de desarrollo por el Estado, pero en la práctica las RPT pueden formarse con arreglo a las normas de la correspondiente Comunidad Autónoma en virtud del principio de identidad o paridad entre los regímenes de la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma y de los entes locales de su territorio o con arreglo en todo caso a las normas estatales.

Las RPT y CPT se diferencian en que los primeros inventarían los puestos de trabajo por órganos o dependencias y los segundos determinan y clasifican los puestos de manera unitaria y generalista, siendo su contenido vario y elástico al admitir

¹ En adelante CPT.

² Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

³ Según la Disp. transitoria segunda del RD 861/1986, de 25 de abril.

⁴ D.T.2º del RRFAL (R.D. 861/1986, de 25 de abril, del Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local).

referencias a cualquier elemento, lo que contribuye a la mayor flexibilidad de estos últimos. Los CPT pueden tener la misma ritualidad que las RPT, tesis avalada por la supresión, en las RPT de la referencia a la descripción del puesto de trabajo⁵.

De lo expuesto se deduce que el CPT no es equivalente a una RPT, es un instrumento más simple, por parcial e incompleto. Se debe utilizar en tanto no se confeccione y apruebe la RPT. Es decir, sustituye provisionalmente a las RPT. Constituye un repertorio o índice de los diferentes tipos de puestos. No obstante, en cuanto a su contenido, la mayoría de CPT redactados consignan también el complemento de destino.

Como ya ha señalado la Jurisprudencia⁶, los catálogos de puestos de trabajo no constituyen propiamente una RPT, regulada en la forma que prevén los arts. 90.2 y 15.1 de la LBRL y LMRFP, respectivamente, sino un instrumento más simple y empleado en la práctica por numerosas Administraciones como sustitutivo de las RPT.

5.2. Naturaleza.

Durante algún tiempo se consideró que los CPT no revestían el carácter de disposición normativa general encaminada a regular el estatuto funcional, al no tener la nota de permanencia dada su transitoriedad; los CPT, no innovan el ordenamiento jurídico sino que se limitan a aplicarlos a un supuesto determinado: el complemento específico.

No obstante y quizás porque la mayoría de Corporaciones Locales no ha confeccionado la RPT, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dado validez a los catálogos de puestos de trabajo si su contenido se adecua a las RPT:

Al margen de la experiencia formal de la denominación utilizada, a un CPT se le puede dar el significado funcional de una RPT en tanto se ajuste a la normativa básica reguladora de éstas, que en el ámbito de la Administración Local, al no haber sido promulgada la normativa básica prevista en el art. 90.2 de la Ley 7/1985, está constituida por el art.16 de la Ley 30/1984, en el que se ordena que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño.

La jurisprudencia llegará a pronunciarse sobre su naturaleza jurídica, al considerarlo como disposición general de carácter normativo y ordinario:

En base a estas consideraciones, podemos afirmar que los catálogos de puestos de trabajo:

- 1.** Especifican los importes retributivos del complemento de destino y, en su caso, del específico de los puestos de trabajo cuando hayan de ser desempeñados por *funcionarios*, y la categoría profesional y régimen jurídico aplicable en los supuestos de *personal laboral*.
- 2.** No son sólo instrumentos descriptivos de realidad fáctica, sino también de creación, modificación, refundición o supresión de puestos de trabajo.
- 3.** A pesar de su vigencia limitada en el tiempo, pues son un instrumento provisional, mantienen su vigencia hasta tanto se aprueba la RPT⁷.

⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

⁶ Sentencias del TSJ Cataluña, de 14-07-90 y 12-01-90

⁷ Art. 58 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

4. El hecho de que respecto de las RPT de la Administración local, el Estado no haya dictado la normativa básica prevista en el párrafo 2º del art. 90 de la LBRL, no cierra el paso a que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales puedan ejercer sus propias competencias pues no pueden éstas estar condicionadas en sentido cronológico a la procedencia temporal de la normativa estatal, según ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por último, los acuerdos de las Corporaciones que versen sobre esta materia deberán ser comunicados a la Administración Pública y al órgano competente en materia de Régimen local de la Comunidad Autónoma, dentro del plazo de 30 días a partir del día siguiente a la fecha de su adopción, y sin perjuicio del deber general de comunicación

5.3. Contenido.

Son elementos que ha de contener el CPT:

1. Identificación de los diferentes puestos.
2. Grupo/s de personal que pueden acceder al puesto.
3. Nivel de complemento de destino de cada puesto.
4. Asignación del complemento específico.

La flexibilidad del contenido del catálogo de puestos de trabajo como instrumento de gestión de recursos humanos, al no incluir algunos elementos propios del puesto de trabajo puede dificultar, aún más que en el caso de las RPT⁸, identificar qué empleado o grupo/s de personal disponen de las competencias requeridas para su desempeño, pudiendo dar lugar a abusos y arbitrariedades en la provisión de puestos de trabajo.

Para ello resulta de utilidad que se acompañen tales instrumentos de otros complementarios que identifiquen con claridad y objetividad cuáles son las funciones y responsabilidades que ese puesto tiene y qué competencias son necesarias para desempeñar las tareas de forma precisa.

5.4. Concepto “puestos de trabajo”.

Tradicionalmente la función pública en España ha sido organizada y estructurada a través de cuerpos y escalas. Con posterioridad, y sobre todo, a partir de la Ley 30/1984, se ha introducido el Puesto de Trabajo como elemento estructural básico cada vez más importante. Sin embargo, la coexistencia de escalas o categorías y puestos de trabajo ha ocasionado contradicciones y problemáticas diversas.

Podríamos decir que los puestos de trabajo son las unidades operativas mínimas o básicas de la organización del trabajo, el conjunto de tareas profesionales encomendadas a una persona. El anteproyecto de EBEP los definía como “el conjunto de funciones, actividades, tareas u otras responsabilidades encomendadas por las organizaciones administrativas a cada empleado para cuyo desempeño sean

⁸ En el caso de la RPT deja de ser necesario que se incluyan las características esenciales de los puestos así como los requisitos para su desempeño.

exigibles determinados méritos, capacidades y experiencia profesional. El actual texto del EBEP ha suprimido esta definición.

Los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad⁹.

Los puestos de trabajo admiten diferentes clasificaciones, entre otras:

1. En razón de su naturaleza pueden agruparse por las distintas familias, áreas o sectores funcionales (administrativos, técnicos, jurídicos, de servicios personales, etc.) así como en operativos, singularizados, de jefatura o directivos.
2. Por su sistema de acceso: por concurso, concurso-oposición o libre designación.
3. Por la posibilidad de que puedan o no ser desempeñados por funcionarios de otras Administraciones: puestos de trabajo abiertos a movilidad interadministrativa o cerrados a la propia Administración o incluso a parte de ella.
4. Por los distintos niveles de clasificación en función del rango o jerarquía que les atribuya la organización, así como también por los diversos específicos asignados.
5. Por su carácter singular o individualizado o bien repetitivo y genérico. Distinción de grandes consecuencias por la gestión en tanto que para los “no singularizados” resulta más factible la redistribución de efectivos. La tendencia actual va en la línea de estructuras más planas “mediante la agrupación de puestos equivalentes y su definición como puestos no singularizados o bien como puestos tipo o puestos genéricos”.
6. Por la amplitud de su adscripción pueden reservarse a una determinada categoría o especialidad profesional o abrirse a todo un Grupo o incluso varios Grupos contiguos. La Ley 30/1984 parte del principio de “adscripción indistinta” excepto que la reserva exclusiva “se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar” y así conste en las RPT. Parece que un óptimo aprovechamiento de los recursos humanos debería tener en cuenta las áreas de especialización de la plantilla aunque sin por ello exigir necesariamente una adscripción estricta a cuerpos o escalas. Combinar especialidad profesional y flexibilidad puede ser un buen criterio¹⁰. De otro lado, abrir los puestos de trabajo a varios Grupos cuando la titulación no resulte requisito esencial puede en ocasiones ser recomendable (amplía el potencial de reclutamiento, favorece la carrera, etc.) pero plantea asimismo otros problemas (desigualdades retributivas, agravios, etc.).
7. Por su carácter funcional o laboral, atendida la coexistencia de personal de ambos regímenes en el empleo público¹¹. La legislación del Estado¹² establece que

⁹ Art. 73 del EBEP.

¹⁰ SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleado público*. Lex Nova, 2007.

¹¹ Cuestión que el E.B.E.P. no soluciona aunque trata tímidamente de ordenar, sobre todo, en la medida que nuevamente se recoge un doble régimen jurídico para la regulación de ambos tipos de personal, el funcional agrupado en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo clasificando dichos cuerpos y escalas a su vez, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos en diferentes grupos según un sistema transitorio y otro definitivo, y el laboral, clasificado de conformidad con la legislación laboral y por ende, en el convenio colectivo de aplicación.

¹² Art. 15 de la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública.

con carácter general, los puestos de trabajo han de estar desempeñados por funcionarios públicos pero exceptúa de esta regla una serie de puestos que pueden ser desempeñados y asignados a personal laboral que se citan a continuación:

- Los puestos de naturaleza no permanente y de carácter periódico y discontinuo.
- Los puestos propios de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.
- Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.
- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

Este artículo señala igualmente que la provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas RPT. En este sentido, no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.¹³

A su vez hay que tener en consideración en cuanto a las diferentes funciones o tareas que funcionarios y personal laboral pueden realizar, que al margen de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del E.B.E.P. que establecerán los “criterios” para la determinación de los puestos de trabajo del personal laboral, en todo caso, al personal funcionario de carrera¹⁴ le estará reservado el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las demás entidades y Administraciones Públicas en los “términos” que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca, no obstante, se prevé que el personal laboral fijo que a la entrada en vigor del EBEP estuviera desempeñando funciones de personal funcionario pudiera seguir desempeñando tales funciones¹⁵. Así,

¹³ Obsérvese que solo se mencionan los contratos de duración determinada y nada se dice de los contratos temporales ordinarios, así como tampoco se hace referencia al personal directivo.

¹⁴ Artículos 9 (Funcionarios de carrera) y 11 (Personal laboral) del EBEP.

¹⁵ Se trata de una excepción transitoria a la regla general de reserva de funciones a favor de funcionarios y sólo para aquellos puestos en régimen laboral a extinguir y que tienen “fecha de caducidad”, lo que significa que no se podrá cubrir ese puesto de trabajo con otra persona laboral fija,

el nuevo Estatuto del empleado público deja en manos de las leyes desarrollo el sistema de estructuración de los puestos de trabajo¹⁶.

Siguiendo a MAURI MAJÓS, esto provoca una relativización de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la preferencia constitucional sobre el régimen estatutario en la relación de empleo público.¹⁷

Como señala JIMÉNEZ ASENSIO, partiendo de los criterios especificados en párrafos anteriores, el EBEP plantea de modo incompleto una reserva de funciones a funcionarios públicos¹⁸, pero la determinación concreta de cuáles han de ser esas funciones reservadas se reenvía al legislador de desarrollo de cada Administración Pública, y para el caso de la Administración local esa habilitación está en manos de las Comunidades Autónomas o del Estado.

Ni que decir tiene que estos términos genéricos de reserva de funciones reflejan lo complejo de establecer para cada caso y Administración concreta qué funciones y puestos de trabajo participan de esta limitación.

5.5. Procedimiento de aprobación y publicación.

Al igual que la RPT requiere aprobación por el Pleno y publicación en el BOP. Sin embargo nada se concreta en cuanto a los trámites de elaboración y aprobación. Una propuesta de cara al futuro desarrollo legislativo del EBEP consistiría en que un ejemplar de la RPT debería formar parte del expediente presupuestario, pero que no debería ser aprobado a través del presupuesto o junto con el presupuesto.

6. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO.

6.1. Concepto.

La figura de la Oferta de Empleo Público¹⁹ se instaura en el Ordenamiento Español de la función pública con la reforma de 1984. Se trata de dotar al Gobierno de un instrumento de planificación que toma al órgano gubernamental en su conjunto como actor y que se conforma como la concreción en cuerpos y escalas del número de vacantes que pueden ser cubiertas en un año presupuestario con cobertura de gastos.²⁰

Se constituye como un instrumento de planificación y gestión de personal por el que cada Administración Pública prevé la evolución tanto cuantitativa como cualitativa de su plantilla.

Podríamos definirla como “relación de plazas vacantes de la plantilla que no pueden ser cubiertas con los efectivos de personal existente, ordenadas por grupos y

ya que si queda vacante ese puesto de trabajo por los motivos que fueren se deberá cubrir entre los funcionarios de carrera para los que se haya reservado.

¹⁶ La estructuración del empleo público se recoge en los artículos 72 a 77 del EBEP.

¹⁷ STC 37/2002, que analiza la posible inconstitucionalidad del artículo 92.2 de la LBRL, en el señalamiento que hace de las funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios en base a “la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

¹⁸ Art. 9.2 EBEP.

¹⁹ OEP en adelante.

²⁰ *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, 2007.

especialidades profesionales y comprometidas para su ulterior convocatoria pública”²¹.

A través de la OEP se produce una concreción de los puestos en que se va invertir la habilitación de gastos de personal que se contiene en la correspondiente Ley de Presupuestos.

La OEP se presenta como una habilitación genérica para la iniciación de los correspondientes procesos selectivos. La jurisprudencia viene indicando la nulidad de los iniciados sin tener la cobertura en cuestión.

La OEP anual²² se concibe pues como un auténtico y fáctico instrumento de racionalización de los procesos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas, en los que deben primar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, constituyendo un mecanismo eficaz para llevar a efecto la promoción interna.

Igualmente merece especial consideración la incorporación²³ que hacía referencia a los Planes de Empleo y Ofertas de Empleo Público en la Administración del Estado, y que con anterioridad a la publicación del EBEP era aplicable a la esfera local por ser legislación básica:

El art. 18 de la LMRFP viene a dejar en manos de la discrecionalidad de cada Corporación Local, el respeto al derecho de los funcionarios, al ejercicio de su promoción profesional, en el marco de la OEP, dentro de su propio Grupo, Escala, Subescala y Clase, incidiendo limitativamente en la carrera administrativa, al suprimir el preceptivo concurso previo entre los funcionarios²⁴ que decía así “Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios”.

Resumiendo, podríamos decir que la OEP puede entenderse como un primer trámite en virtud del cual cada Corporación, en base a su plantilla que ha de aprobar anualmente a través del Presupuesto²⁵ y una vez aprobado éste, de conformidad con las plazas dotadas en plantilla que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes y para la que ahora sólo se exige la publicación de la OEP como requisito previo a la convocatoria, y a los efectivos reales de personal con que cuenta, determina cuáles son los puestos de trabajo vacantes y dotados presupuestariamente que piensa cubrir durante el año y que lógicamente, ha de ir seguida de la convocatoria de selección para acceso a la función pública local.

6.2. Características.

Instrumento de gestión de la provisión de necesidades de personal creado por la LMRFP, con la finalidad racionalizar y materializar el proceso de selección de

²¹ Se asemeja a la definición que ofrecía el derogado art. 18 LMRFP que la definía como “las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes”, debía indicarse cuales se cubrirían en el ejercicio presupuestario y cuales debían serlo en los siguientes.

²² Matiz importante, el del art. 7 del RD 364/1995, de 10 de marzo, cuando a la redacción del derogado art. 18.4 LRFP se añade y considera conveniente su cobertura durante el ejercicio.

²³ Párrafo 2º del número 4, del art. 18 de la LMRFP derogado por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ahora derogado con el EBEP en sus apartados, 1 a 5, con la excepción del apartado 6 que aún continúa vigente.

²⁴ STSJ del País Vasco, de 14-01-00.

²⁵ Art. 90.1 de la LBRL.

personal; es un documento por el que la Administración Pública hace pública la relación de plazas vacantes que pretende cubrir durante el ejercicio presupuestario a través de los procedimientos de selección de personal.

La OEP no se refiere a puestos de trabajo sino a plazas de distintos cuerpos, escalas o clases que forman parte de la función pública, de manera que quien supera los procesos selectivos se integra en la función pública como funcionario de carrera, siendo la culminación de tal proceso el destino y toma de posesión de un puesto de trabajo.²⁶

Serán objeto de la OEP, las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, siempre que exista crédito o asignación presupuestaria y se considere conveniente su cobertura durante el ejercicio²⁷. Es decir, las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existente y que, por tanto, requieran la incorporación de personal de nuevo ingreso "nuevo personal", constituirán la OEP anual. *Desde esta perspectiva la OEP se limita a determinar las vacantes que han de ser objeto de "reclutamiento externo", sin que se considere necesario incluir en la oferta la totalidad de las vacantes o un porcentaje determinado de las mismas, respetando en todo caso la vinculación existente entre OEP y la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado anual en la que se fija un límite de gastos de forma general y sin asignación concreta a puestos o vacantes, siendo posteriormente la OEP la que concreta los puestos vacantes. Por esta última matización no se entiende bien la expresión del EBEP "necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria" puesto que en la L.P.G.E. exclusivamente se fija un límite a los gastos de personal pero no se distribuyen ni detallan los mismos entre las vacantes existentes puesto que de éstas nada se contempla en la misma sino en la OEP.*

La OEP es la concreción de los créditos para gastos de personal previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.²⁸

Consecuentemente, la Administración Pública²⁹ debe evaluar anualmente sus necesidades de personal, determinar primero cuáles de ellas pueden satisfacerse con los efectivos de que dispone, mediante procedimientos de provisión de puestos de trabajo, promoción interna o redistribución y reasignación de efectivos; a raíz de ello, ofertar públicamente, anunciándolo en el correspondiente diario oficial, las plazas vacantes que no han podido ser cubiertas de la forma indicada.

La LMRFP distingue claramente entre selección para el ingreso en los Cuerpos de Funcionarios y de organismos autónomos y la provisión de puestos de trabajo vacantes entre los que ya son funcionarios, realizándose éste normalmente mediante concursos de traslados, reservándose las plazas que queden vacantes en los mismos para su provisión por los funcionarios de nuevo ingreso, evitando así que plazas

²⁶ STSJ de la Comunidad Valenciana (nº.1022/2000).

²⁷ Art. 7 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la AGE y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado (RGIPPT).

²⁸ PALOMAR OLMEDA, *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, 2007.

²⁹ La facultad para determinar las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes se encuentra dentro de la potestad organizatoria (o de auto-organización) de que dispone la Administración para estructurar sus órganos y distribuir las funciones del modo que mejor puedan prestarse los servicios públicos. *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*. CEMCI, 2007.

vacantes que no han sido objeto de previo concurso de traslados se adjudiquen a los de nuevo ingreso con preterición de los que ya son funcionarios.³⁰

Las Corporaciones Locales formularán públicamente su OEP, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal³¹.

Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la OEP³², o a través de otro instrumento similar³³ de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un 10% adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos³⁴. En todo caso, la ejecución de la OEP o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de 3 años.

La novedad del EBEP es la admisión de que el reclutamiento puede alcanzar un 10% de las vacantes existentes. En su conexión con la legalidad presupuestaria, se mantienen que si el 10% tiene habilitación presupuestaria entonces es que se trataba de una OEP restrictiva, pero si por el contrario no estaba previsto en la habilitación presupuestaria, entonces hay que entender que no podrá producirse la incorporación hasta que realmente se produzca la vacante presupuestaria o hasta que el presupuesto del año siguiente incorpore la habilitación de gasto correspondiente.

Una regulación novedosa, cuyo alcance deben determinar las leyes que desarrollen el EBEP aparece en el art. 70 EBEP, cuando indica que "(...) La OEP o instrumento similar podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos". Se plantea de esta manera la necesidad de vinculación entre la planificación de recursos humanos y los instrumentos que realmente actúan en el plano operativo para la ejecución de la misma.

La OEP, que se aprobará por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario Oficial correspondiente.

La determinación o confección de la OEP deberá tener presente la política propia de personal de cada una de las Administraciones y los términos y requisitos que se establezcan legalmente³⁵.

En su origen fue diseñada como una posible fórmula que permitiese una publicación general y coordinada de las ofertas de trabajo de todas las Administraciones Públicas. Aunque se haya fracasado en el intento de ofrecer una publicación coordinada y generalizada de todo el empleo público, ésta fórmula se ha mostrado como una herramienta de gestión eficaz forzando a las Administraciones a efectuar una mínima planificación y ordenación de sus recursos humanos.

Sus características son las citadas a continuación:

³⁰ STS 13-05-86.

³¹ Art. 91 de la LBRL 7/1985. Véase el RD 352/1986, de 10 de febrero, por el que se establecen criterios de coordinación de la OEP de las Corporaciones Locales para 1986, que pese a dictarse para un ejercicio presupuestario específico mantiene su vigencia.

³² Este precepto no explicita si las plazas destinadas a promoción interna han de constar también en la OEP.

³³ Parece que deja abierta la posibilidad de que se puedan utilizar otras denominaciones diferentes.

³⁴ Art. 70 del EBEP.

³⁵ Por ejemplo, las limitaciones que a veces se imponen por las leyes presupuestarias sobre las "tasas de reposición de efectivos".

- 1. PUBLICIDAD.-** Dar a conocer con antelación en igualdad las posibilidades del empleo público.
- 2. OBLIGATORIEDAD.-** Constituye un requisito necesario del procedimiento de selección.
- 3. VINCULACIÓN.-** La publicación obliga a la convocatoria de las pruebas selectivas de las plazas comprometidas en la misma. Sin embargo no existe límite temporal predeterminado en la normativa básica para realizar la convocatoria de plazas ofertadas, dejando en manos de cada OEP la decisión de cuál debe ser ese plazo, sabiendo que el último límite temporal son los 3 años para la ejecución de la propia OEP. Veremos si las leyes de desarrollo establecen otros plazos más breves.
- 4. CADENCIA ANUAL.-** En dependencia estricta de los presupuestos, pues se refiere a vacantes con asignación presupuestaria y debe aprobarse anualmente. Se elimina³⁶ la obligatoriedad de proceder a convocar los procesos selectivos ordinariamente durante el primer trimestre del año y que los mismos finalizarán antes del primero de octubre tal y como establecía el art. 18 LMRFP³⁷. Esto no obstante no debe interpretarse como una obligación en la realización de una OEP para cada anualidad presupuestaria, excepto que cuenten con personal interino que ocupe plazas de carácter estructural. En todo caso, la ejecución de la OEP o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de 3 años³⁸.
- 5. INCREMENTO.-** Incremento posible de hasta un 10% de las plazas a convocar siempre que se incluya con anterioridad a la publicación de la correspondiente convocatoria, en este punto, sería importante darle eficacia general, y por lo tanto, que fuera factible utilizar dicho margen sin necesidad de que en cada oferta de empleo público se prevea expresamente. Esta nueva ordenación del EBEP prevé abrir plazas de interinaje de carácter temporal al margen de la OEP en razón de causas de urgencia, suplencias, trabajos de carácter extraordinario, etc. Pero no se concreta nada acerca de si será posible aprobar ofertas parciales dentro del mismo ejercicio, con carácter general o sólo en caso de un plan de racionalización de recursos humanos.
- 6. REGLA DEL ART. 10.4 EBEP.-** Obligación de que las plazas vacantes que están siendo desempeñadas por funcionarios interinos porque no es posible su cobertura por funcionarios de carrera, se incluyan en la OEP correspondiente al ejercicio en que se produce el nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.
- 7. REGLA DEL ART. 18.4 LMRFP.-** Desaparece la previsión de que “Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios”.

6.3. Conexión de la OEP con la plantilla, CPT o RPT.

La vinculación de la OEP con la plantilla y RPT o CPT es evidente, ya que sólo pueden ofertarse plazas correspondientes a los distintos cuerpos, escalas o categorías que están dotadas presupuestariamente y que figuren en dichos instrumentos de

³⁶ RGIPP del año 1995.

³⁷ Aunque son admisibles OEP extraordinarias para ámbitos específicos, lo cual supone admitir OEP parciales

³⁸ Art. 70 del EBEP.

ordenación, así como en las plantillas de personal laboral. Nada se dice respecto a las medidas para garantizar que las plazas ocupadas interina o temporalmente saldrán en la OEP inmediata al nombramiento o contratación con carácter interino, salvo que se decida amortizarlas.

Durante el año 2003, el número total de plazas de nuevo ingreso tenía el límite máximo del 100% de la tasa de reposición de efectivos; sin embargo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en lo referente a la regulación de la Oferta de Empleo Público, establece las restricciones a la incorporación de personal de nuevo ingreso que no podrá superar el 15% de la tasa de reposición de efectivos lo que resulta congruente con la actual coyuntura, criterio que no será de aplicación en determinados supuestos. Con el EBEP no se suprime la tasa de reposición sino que se eleva hasta dicho porcentaje, lo que significa que no se pueden incluir más plazas que el nº de bajas producidas durante el ejercicio anterior. Además, si se trataba de plazas ocupadas interinamente se consumía la tasa de reposición si la interinidad era de una duración inferior a 2 años.

Los puestos y plazas desempeñados por personal interino, contratado (régimen laboral) o nombrado (régimen funcional) en el ejercicio anterior serán computados a efectos del cumplimiento del límite máximo del porcentaje a alcanzar de la tasa de reposición de efectivos.

6.4. Alcance y fundamento legal actual.

Desde su regulación en la LMRFP³⁹ al día de hoy, el mecanismo de la OEP ha sufrido profundas alteraciones; anteriormente era necesario seguir un camino que comprendía la convocatoria de concursos y los procesos de promoción interna, la posterior determinación de las vacantes y la inclusión en la OEP de todas las vacantes existentes; su publicación era obligatoria y los procesos selectivos debían concluirse en el año. Pero desde 1992 se orienta hacia una selección muy restrictiva que se concentra en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideran absolutamente prioritarios o que afectan al funcionamiento de los servicios públicos esenciales⁴⁰.

El requisito de la anualidad y de los tres primeros meses de cada año para la publicación de la OEP⁴¹ ha desaparecido a raíz de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre y su regulación queda reducida a ser un requisito previo a la convocatoria, en todo caso⁴², la ejecución de la OEP o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de 3 años, así al igual que el propio art. 18.6 de la LMRFP establece en su último párrafo que⁴³ *anualmente, y de acuerdo con las prioridades de la política económica y las necesidades de la planificación de los recursos humanos*, las Leyes de Presupuestos señalarán los criterios aplicables a la OEP del Sector Público Estatal incluido en la LPGE y en el art. 6.5 de la Ley General Presupuestaria⁴⁴; pudiendo extrapolarlo a la esfera local de igual manera, así en las distintas

³⁹ Art. 18 LMRFP, derogado con el EBEP en todos sus apartados, 1 a 5, con la excepción del apartado 6 que hace referencia a los Planes de Empleo y OEP en la Administración General del Estado, aplicable a la esfera local por ser legislación básica.

⁴⁰ R.D. 119/2001, de 9 de febrero.

⁴¹ Art. 18 LMRFP.

⁴² Art. 70 EBEP.

⁴³ Introducido por la Ley 13/1996, 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

⁴⁴ Se trata de la Ley 41/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Administraciones Locales, de conformidad con las directrices a seguir en lo que a política económica se refiere, entiendo que serán los propios Presupuestos anuales los que señalen los criterios aplicables a la OEP que realice la propia Administración local.

Las Corporaciones Locales formularán públicamente su OEP, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal. De ahí que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la OEP, mediante convocatoria pública⁴⁵. En términos similares se pronuncia el art. 128 del TRRL⁴⁶ según el cual "Las Corporaciones Locales aprobarán y publicarán anualmente, dentro del plazo de 1 mes desde la aprobación de su Presupuesto, la OEP para el año correspondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las OEP del resto de las Administraciones Públicas. No podrá nombrarse personal interino para plazas que no se hayan incluido en la OEP, salvo cuando se trate de vacantes producidas con posterioridad a su aprobación". El personal que ostentare la condición de interino cesará automáticamente al tomar posesión como funcionarios de carrera los aspirantes aprobados en la respectiva convocatoria. Sólo podrá procederse al nombramiento del nuevo personal interino para las plazas que continúen vacantes una vez concluidos los correspondientes procesos selectivos.

El TRLBRL, actualmente vigente tras el EBEP y en el mismo sentido, la Disposición Adicional octava del R.D. 235/1988, establece que se entenderán vigentes las normas sobre coordinación de las OEP de las Corporaciones Locales para 1986 contenidas en el R.D. 352/1986, de 10 de febrero.

Pasando a continuación a analizar cuál debe ser el procedimiento para su elaboración y aprobación cabe citar el derogado párrafo cuarto del art. 18 de la LMRFP⁴⁷ que disponía lo que se transcribe a continuación "Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de OEP". *Dicho precepto fue interpretado por los tribunales de justicia, en el sentido de que era necesario que con anterioridad a la OEP se procediese a la realización de los concursos de traslados entre funcionarios de las distintas Administraciones públicas, ya que sólo de esta manera se asegura el mejor aprovechamiento de los efectivos existentes, y a resultas de aquel se determinarán las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas y que conforman las vacantes que integran la OEP*⁴⁸.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, adicionó un párrafo segundo al citado y derogado art. 18.4 LMRFP por el que se aclaraba que las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para el ingreso de nuevo personal no precisarían de la realización del concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionario. Con esta adición legal se dejaba en manos o a elección de la

⁴⁵ Art. 91 de la LBRL, vigente tras el EBEP, además véase el RD 352/1986, de 10 de febrero, por el que se establecen criterios de coordinación de la OEP de las Corporaciones Locales para 1986 y su correspondiente corrección de errores, que pese a dictarse para un ejercicio presupuestario específico, mantiene su vigencia.

⁴⁶ Vigente tras el EBEP el nuevo art. 70 del EBEP que viene a sustituir al ahora derogado párrafo 4º del art. 18 de la LMRFP.

⁴⁷ Ley 60/1984, de 2 de agosto, de MRFP.

⁴⁸ Ver Sentencias TS de 12 de marzo y 27 de julio de 2001.

Administración que la OEP se realizase antes o después de la provisión de puestos de trabajo⁴⁹.

6.5. Naturaleza.

Considerada como acto administrativo de carácter general destinado a una pluralidad de personas, negándole la naturaleza de disposición de carácter general⁵⁰. Sin embargo, la STS 16-03-93 le asigna la naturaleza de disposición de carácter general.

La OEP no es una disposición reglamentaria o un reglamento de desarrollo de la ley susceptible de alterar o modificar los límites que ésta impone o de extralimitarse en el contenido propio de la norma con rango de ley.⁵¹

6.6. Tramitación.

Con anterioridad a confeccionar la OEP, la Administración debe dar cumplimiento a lo dispuesto en la LMRFP y en la LBRL, de acuerdo con las modificaciones producidas por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y del Orden Social.

En lo que respecta a la elaboración y contenido, aprobado el presupuesto de cada Corporación, las plazas dotadas en plantilla que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, constituirán la OEP para el año de que se trate, en la que se incluirán *todas* las plazas vacantes, tanto del personal funcionario (excluidas las reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional) como del personal laboral, quedando las Corporaciones Locales facultadas para incluir las vacantes que deban producirse por jubilación forzosa durante el ejercicio.

Anualmente, la LPGE determina, en su caso, las limitaciones de la OEP para las Corporaciones Locales.

Asimismo, los funcionarios de la Administración Local, cuando así estuviera previsto en las RPT, podían desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado, en puestos relacionados con las funciones que les competen en materia de Entidades locales⁵².

Los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios a que se refiere el art. anterior –excepto Habilitados Nacionales– se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas.

En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podían participar

⁴⁹ Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, de 7 de abril de 2006, según la cual no es necesario, en todo caso, que la inclusión de determinadas plazas en la OEP le preceda su ofrecimiento para su provisión mediante concurso previo entre quienes ya tengan la condición de funcionarios.

⁵⁰ En sentido contrario debemos mencionar la sentencia de 29 de mayo de 1998, en que se reitera el criterio de la sentencia de 3 de marzo de 1995, por el que la jurisprudencia afirma, que, desde una perspectiva procesal tienen la misma consideración que una disposición de carácter general que puede ser impugnada en la forma prevista en la LRJCA para las disposiciones generales aunque no tengan esta consideración en su totalidad.

⁵¹ Así lo recuerda la STS de 30 de noviembre de 1999.

⁵² Art. 17.2 de la LMRFP, derogado en su totalidad por el EBEP.

los funcionarios que pertenecían a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto pudieran establecer las RPT.⁵³

Finalizado este proceso, así como, en su caso, el de promoción interna, se concretarán las plazas vacantes de nuevo ingreso existentes y su situación presupuestaria, teniendo en cuenta las que se encuentren desempeñadas interina o temporalmente con objeto de posibilitar, sin incrementar los efectivos, los procesos de consolidación de empleo temporal o sustitución de empleo interino.⁵⁴

6.7. Propuesta.

En la relación de vacantes que pueden incluirse en la OEP, deberán tomarse en cuenta los siguientes condicionamientos:

- 1.** El nº total de plazas de nuevo ingreso a incluir será, como máximo, igual al 15% (de conformidad con la L.P.G.E. para el año 2010) de la tasa de reposición de efectivos.
- 2.** Dentro de dicho límite, la OEP incluirá todos los puestos y plazas desempeñados por personal interino, nombrado o contratado en el ejercicio anterior (la L.P.G.E. para el año 2006 establecía el límite temporal en los dos ejercicios anteriores), excepto aquellos sobre los que existe una reserva de puesto o estén incursos en proceso de provisión. Nada se expresa acerca de que la OEP deba contener necesariamente todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes ya que sólo se hace referencia a las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes y estas necesidades no tienen por qué coincidir con las plazas vacantes.⁵⁵
- 3.** Las plazas son para ingreso de nuevo personal y se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios esenciales. En el ámbito de la Administración Local, el referido criterio no se aplicará al personal de la Policía Local.
- 4.** Como novedad el EBEP introduce la inclusión del personal con vinculación temporal en el ámbito de aplicación de la OEP. A modo de ejemplo, citar las indicaciones relativas a la OEP durante el año 2010, indicando que se mantienen las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables y previa autorización; y en cualquier caso, las plazas correspondientes a estos nombramientos y contrataciones de personal interino computarán a efectos de cumplir el límite máximo del 15% de la tasa de reposición de efectivos en la OEP

⁵³ Art. 101 de la LBRL.

⁵⁴ La STSJ País Vasco, de 14-01-00, anula la OEP por haberse omitido el procedimiento previo y preceptivo de proveer las plazas por el procedimiento de concurso de traslados entre funcionarios de cualesquiera Administraciones públicas, ofertando directamente los puestos vacantes y privando a los recurrentes de la posibilidad de concursar a dichas plazas, idénticas a las que ocupaban en otro Ayuntamiento.

⁵⁵ La facultada para determinar las necesidades de RR.HH. que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes se encuentra dentro de la potestad organizatoria de que dispone la Administración, en todo lo que no esté sometido a reserva de Ley.

correspondiente al mismo año en que aquéllos se produzcan y, si no fuera posible, en la siguiente OEP, salvo que se produzca su amortización.⁵⁶

5. Se reservará un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea mayor o igual al 33%, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales de la Administración del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten el indicado grado de minusvalía y la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según se determine reglamentariamente.⁵⁷

6.8. Negociación.

La OEP debe negociarse con los representantes sindicales en todo lo referente a su preparación y diseño⁵⁸, y Disposición Adicional 7ª. RGI, es decir, deberán ser objeto de negociación las bases de la OEP, los principios y la propuesta de acuerdo, así como lo que respecta a sus criterios generales⁵⁹.

Sobre esta materia el art. 70 EBEP señala que hay que tener en cuenta las prescripciones del mismo, al tratar de la negociación colectiva con los representantes de los empleados públicos, recogidas, fundamentalmente en el art. 37 de dicho Estatuto.

6.9. Aprobación.

En cuanto al órgano competente para su aprobación, la Presidencia de la Corporación, es decir, el Alcalde es el órgano a quien se le atribuye la aprobación de la OEP⁶⁰ y al Presidente de la Diputación Provincial⁶¹ excepto en las Corporaciones Locales afectadas por el Título X de la LBRL relativo a los Municipios de gran población, en que estas atribuciones corresponden a la Junta de Gobierno Local⁶², dentro del plazo de 1 mes desde la aprobación del Presupuesto.

El acuerdo de aprobación no debe contener otras determinaciones que las que hemos especificado, las relativas al sistema de selección, porcentaje o número de plazas reservadas a promoción interna y los restantes que sean obligatorios⁶³ o las que se estimen convenientes, deben incluirse en las correspondientes convocatorias para ingreso⁶⁴.

⁵⁶ Art. 23 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

⁵⁷ Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre "Empleo público de discapacitados". Véase también el RD 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

⁵⁸ Art. 32.c Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicios de las Administraciones Públicas –LOR–, artículo derogado tras el EBEP.

⁵⁹ Art. 31.1.I de la EBEP

⁶⁰ Art. 21.1. g) de la LBRL modificado por Ley 11/1999 y por la redacción dada por la Ley 57/2003.

⁶¹ Art. 34.1. g) de la LBRL.

⁶² Art. 127.1.h de la LBRL.

⁶³ Por ejemplo, la reserva a favor de minusválidos del art. 5 del RD 352/1986.

⁶⁴ Disposición Adicional del RD 352/1986.

El Decreto correspondiente deberá transcribirse en el Libro de Resoluciones de la Presidencia, dando cuenta al Pleno⁶⁵.

El art. 70 EBEP dice que la OEP o instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones públicas, estos son, el Gobierno de la Nación, en el caso de la Administración General del Estado, a tenor del vigente art. 3.2.g de la LFP; el Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma; en el ámbito de la Administración Local, los arts. 21.1. g) y 34.1. g) de la LBRL, confieren la competencia para aprobar la OEP y las bases para a selección del personal y para los concursos de provisión de puestos en los Ayuntamientos de régimen común y Diputaciones Provinciales a los Alcaldes y Presidentes, respectivamente, y, en cuanto a los Municipios de gran población, estas atribuciones corresponden a la Junta de Gobierno Local, a tenor del art. 127.1. h) de dicha LBRL, que deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

Las Corporaciones Locales aprobarán anualmente, dentro del plazo de 1 mes desde la aprobación de su Presupuesto, la OEP para el año correspondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las OEP del resto de las Administraciones públicas. No podrá nombrarse personal interino para plazas que no se hayan incluido en la OEP, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a su aprobación⁶⁶. El personal que ostentare la condición de interino cesará automáticamente al tomar posesión como funcionarios de carrera los aspirantes aprobados en la respectiva convocatoria. Sólo podrá procederse al nombramiento del nuevo personal interino para las plazas que continúen vacantes una vez concluidos los correspondientes procesos selectivos.

6.10. Publicación.

Aprobada la OEP, las Corporaciones Locales deberán remitir el acuerdo a la Administración del Estado⁶⁷. Deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

El acuerdo se remitirá, por conducto de la Delegación del Gobierno, a la Dirección General de la Función Pública a efectos de publicación coordinada con el resto de las OEP de las demás Administraciones públicas.⁶⁸

6.11. Efectos de la aprobación y publicación de la OEP.

La aprobación y publicación de la OEP produce los siguientes efectos:

1) Obliga a las Entidades locales a la aprobación de las bases y convocatorias de acceso a cada prueba selectiva⁶⁹. La publicación de la OEP obliga a las

⁶⁵ Arts. 42 y 62 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales –ROFEL–

⁶⁶ Art. 128 del TRRL.

⁶⁷ En cumplimiento de lo establecido en el art. 56.1 de la LBRL.

⁶⁸ Art. 3 R.D. 352/1986.

⁶⁹ En este sentido, el art. 9 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado –RGI–, y el art. 5 del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las Reglas básicas

Corporaciones Locales a realizar las oportunas convocatorias de acceso con la previsión temporal necesaria ya no se exige que se realice dentro del primer trimestre del año para que las pruebas selectivas pudieran quedar terminadas antes de primero de octubre⁷⁰, sólo se exige su publicación previa a la convocatoria⁷¹.

Se trata de un requisito vinculante⁷² para la Administración y necesario para el procedimiento de selección de personal; no tienen un valor jurídico meramente informativo⁷³.

Es un acto administrativo en virtud de resolución de la Presidencia que no crea derechos pero sí legitima expectativas que deben satisfacerse.

2) Como efecto adicional, el anuncio de la OEP faculta a las Corporaciones a proceder a nombramientos interinos⁷⁴. No podrá nombrarse personal interino para plazas no incluidas en la OEP, salvo las vacantes producidas con posterioridad o en el supuesto de que no se cubran las vacantes ofertadas y convocadas⁷⁵.

3) Al tratarse de un acto favorable, la oferta no debe revocarse ni modificarse de oficio sino por las razones de legalidad previstas en los arts. 102 y 103 LRJ-PAC.

4) La OEP debe preceder a las convocatorias para la provisión de plazas, dado lo dispuesto en los arts. 1.3⁷⁶ y 91 LBRL⁷⁷.

5) Están excluidos los puestos de trabajo que no tienen plaza, esto es, el personal eventual, los de personal laboral temporal, y los funcionarios de habilitación nacional.

La legislación estatal tiene carácter supletorio⁷⁸ y se concreta en el RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el RGI del Personal al Servicio de la Administración General del Estado. Así la modificación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado⁷⁹ por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, da lugar a que se dicte la Orden de desarrollo⁸⁰, disponiendo, respecto de la selección del personal interino que con carácter general se realizará mediante concurso ajustado a los siguientes criterios:

a) A la experiencia profesional corresponderá entre el 30 y el 70% del valor total del baremo, aplicándose de acuerdo a los siguientes criterios:

y Programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local y el art. 70 del EBEP.

⁷⁰ Según establecía el art. 18 LMRFP.

⁷¹ Art. 4 del RD 352/1986.

⁷² La STS 11-07-91 resalta su fuerza vinculante.

⁷³ Art. 19.1 de la LMRFP.

⁷⁴ Arts. 128.2 del TRRL y 6 del R.D. 352/1986.

⁷⁵ Disposición Adicional 1ª del RD 896/1991, de 7 de junio –norma básica–, art. 128.2 del TRRL y art. 10 del EBEP

⁷⁶ Antes hacía también referencia al art. 18 de la LMRFP derogado en los apartados 1 a 5, sólo sigue vigente el apartado 6 tras el EBEP. El art. 18.2 LMRFP era considerado por el art. 1.3 como base del régimen estatutario de los funcionarios públicos y a él había que atenerse.

⁷⁷ STS 19-05-94.

⁷⁸ Tal y como establece el art. 134.2 TRRL, que tiene su antecedente en la Orden de 28 de febrero de 1986, dictada en desarrollo del primer Reglamento de Ingreso en la Administración Civil del Estado, RD 2223/84, de 19 de diciembre.

⁷⁹ Decreto 315/1964.

⁸⁰ Orden APU/1461/2002, de 6 de junio, por la que se establecen las normas para la selección y nombramiento de personal funcionario interino, derogatoria de la de 28-02-86.

1. Se valorará con independencia del ámbito en que hubiera sido adquirida.
 2. Deberá referirse a las funciones y tareas del puesto de trabajo que pretende cubrirse.
 3. Cuando se trate de la cobertura de un puesto de trabajo con cometidos profesionales afines a puestos de trabajo de nivel superior y/o inferior, podrá valorarse la experiencia en dichos puestos, para lo que se otorgará distinta puntuación en función del nivel, superior o inferior, del puesto efectivamente desempeñado respecto al que se opta.
- b)** A los conocimientos, cursos de formación y formación académica corresponderá hasta el 70% del valor total del baremo, aplicándose de acuerdo con los siguientes criterios:
1. Se otorgará mayor puntuación a los cursos de capacitación profesional relacionados con la plaza a cubrir, impartidos por centros legalmente autorizados y reconocidos, que a la posesión de la titulación académica distinta de la exigida para participar en las pruebas, salvo que esté relacionada con las funciones propias del Cuerpo o Escala al que se pretende acceder, en cuyo caso deberá otorgarse una puntuación superior.
 2. Podrá valorarse, con hasta un 50% del valor total asignado en el baremo a los méritos de este apartado b), la superación de ejercicios en pruebas selectivas de acceso, como funcionario de carrera, a Cuerpos o Escalas del mismo o superior grupo de titulación e igual ámbito funcional que el correspondiente al Cuerpo o Escala al que se pretende acceder, siempre y cuando éstas se hubieran celebrado en los dos años anteriores.

En ningún caso serán valorados méritos no acreditados documentalmente.

Con carácter excepcional cuando las funciones y el contenido práctico de los puestos a cubrir exijan que los candidatos superen una entrevista o una prueba práctica para demostrar su idoneidad, podrá realizarse mediante concurso-oposición, en cuyo caso, las proporciones del baremo y los méritos a valorar en la fase de concurso se ajustará a los criterios mencionados.

Por razones de plazos o de dificultad para captar candidatos, podrá recurrirse, con carácter general, a los servicios públicos de empleo para realizar la preselección. En este caso quedan exceptuados del requisito de publicidad al acudir a los SPE.

El art. 18 de la Ley 30/1984 bajo el título "Planes de empleo y OEP" señala: "6. (...) La OEP será aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio para las Administraciones públicas".

7. LOS PLANES DE EMPLEO.

7.1. Definición.

Se configuran como instrumento básico para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma.

Constituyen, pues, el último de los instrumentos de ordenación de personal introducidos en nuestro sistema, un **instrumento de planificación y ordenación de la función pública** para hacer posible la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad, frente a la situación de graves desajustes en materia de número y distribución de efectivos.

Su creación data de 1993, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por desempleo⁸¹, introdujo en la Ley 30/1984⁸² diversas modificaciones entre las que cabe destacar la regulación de los Planes de Empleo ahora sustituidos tras el EBEP por los Planes de Ordenación⁸³, basándose, en la necesidad de articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

La Ley 22/1993, en su Disposición Adicional séptima⁸⁴ establecía la necesidad de la negociación de los Planes de Empleo con las Organizaciones Sindicales más representativas en los términos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas (LOR), sin perjuicio de lo previsto en el art. 34 de la misma.

Se definen como mecanismos tendentes a la “óptima utilización de los recursos humanos” que contienen las actuaciones precisas a realizar en un ámbito concreto de acuerdo con las directrices de la política de personal.

7.2. Contenido y aprobación.

Contiene una serie de previsiones y medidas, no todas ellas de carácter obligatorio, en orden a la obtención de los resultados que se persiguen y con el objeto de resolver necesidades de personal en la esfera que se apliquen.

En este sentido, el art. 18, apartado 1 de la LMRFP⁸⁵, establecía que las Administraciones públicas podrían elaborar Planes de Empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrían de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de la política de personal. Las actuaciones previstas para el personal laboral en los Planes de Empleo se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral.

En la Administración Local se ha de entender que los Planes de Empleo deberán ser aprobados por la Corporación en Pleno, por referencia con la competencia sobre las Plantillas y RPT que la LBRL atribuye al mismo.⁸⁶

⁸¹ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1993.

⁸² LMRFP.

⁸³ Art. 18.2 LMRFP según redacción dada por la mencionada Ley 22/1993.

⁸⁴ Esta Disposición Adicional 7ª de la Ley 9/1987 ha sido derogada por el BEP.

⁸⁵ Básico, derogado por el EBEP.

⁸⁶ Art. 22.1.i) de la LBRL.

7.3. Medidas y previsiones.

Contendrán actuaciones para la óptima utilización de los recursos humanos, dentro de los límites presupuestarios. La Ley enumeraba, ejemplificativamente, las siguientes medidas que pueden contener un Plan de Empleo:

- 1.** Previsión sobre modificación o cambios en estructuras organizativas y puestos de trabajo.
- 2.** Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de OEP como de procesos de movilidad o reingresos de excedencias voluntarias.
- 3.** Reasignación de efectivos de personal.
- 4.** Establecimiento de cursos de formación y capacitación.
- 5.** Autorización de concursos de provisión de puestos limitado al personal de los ámbitos que se determinan.
- 6.** Medidas específicas de promoción interna, concursos o sistemas de formación.
- 7.** Prestación de servicios a tiempo parcial.
- 8.** Excedencia forzosa.
- 9.** Necesidades adicionales de recursos humanos que habrán de integrarse, en su caso, en la OEP.
- 10.** Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo.

Estas medidas se ven complementadas con la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 30/1984, añadida por la citada Ley 22/1993, según la cual “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de los Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que pueden incluir todas o algunas de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del art. 18 de la presente Ley⁸⁷, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada.”

Esta alternativa es puramente formal ya que estas Administraciones pueden optar, bien por el Plan de Empleo, bien por otro instrumento; pero las medidas son complementarias y de contenido material idéntico.

El nuevo EBEP parte de la idea de que ésta norma básica debe contemplar adecuadamente, aunque solo de manera sucinta e indicativa y sin entrar en el detalle de la Ley 30/1984, la planificación de recursos humanos, con el objetivo de que cada Administración, de acuerdo con la legislación del Estado o de las Comunidades, disponga de los mecanismos necesarios para “dimensionar adecuadamente sus efectivos, lograr su mejor distribución y facilitar su formación y promoción profesional y la movilidad”.

⁸⁷ Los apartados 1 a 5 de este art. han sido derogados por el EBEP, dejando vigente sólo el apartado 6 que hace referencia a los Planes de Empleo y OEP de la Administración General del Estado.

A) De carácter general u organizativo.

a) Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo.⁸⁸

La modificación de las estructuras administrativas excede del contenido propio de un Plan de Empleo, si así se hiciera habría que modificar la RPT o CPT para poder llevar a cabo las medidas del Plan de Empleo.

b) Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, que derive de una OEP o de un proceso de movilidad.

Este apartado del art. 18 LMRFP⁸⁹ contradecía lo dispuesto en el art. 101 LBRL⁹⁰ modificado por el art. 39 de la Ley 55/1989, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, según el cual los puestos de trabajo vacantes que debían ser cubiertos por funcionarios de carrera se proveerán en convocatoria pública por concurso de méritos o libre designación entre funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, siempre y cuando tal posibilidad se establezca en las RPT.

La jurisprudencia establece al respecto que impedir el acceso a la provisión de puestos de trabajo a personal que no sea de la propia Corporación sólo estaba justificado cuando se tratase de remodelar la estructura orgánica, sin aumento de plantilla, creando nuevas plazas en sustitución de otras, acoplando a los funcionarios existentes a la nueva organización, pero no con carácter general, sólo la razón coyuntural de adaptar la plantilla preexistente a un nuevo CPT, sin aumentar aquélla, podría justificar, desde un punto de vista material la actuación administrativa.

B) De ámbito funcional.

b.1.) Reasignación de efectivos.

La reasignación de efectivos es el procedimiento en virtud del cual se destina a un puesto de trabajo distinto a los funcionarios cuyo puesto sea objeto de supresión como consecuencia de un plan de empleo.⁹¹

Por ello deberán aplicarse criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad que habrán de concretarse en dicho plan de empleo.

La adscripción al puesto adjudicado por reasignación de efectivos tendrá carácter definitivo.

La reasignación de efectivos en la Administración Local habrá de cumplir los criterios establecidos en la Administración General del Estado sobre plazos, retribuciones, movilidad y situaciones administrativas⁹²; por lo tanto, las fases serán las siguientes:

⁸⁸ Art. 18.1 a 5 LMRFP, derogado por el EBEP en dichos apartados.

⁸⁹ Derogado tras el EBEP.

⁹⁰ Vigente tras el EBEP.

⁹¹ Conforme a lo dispuesto en el art. 20.1 g) de la LMRFP, vigente tras el EBEP.

⁹² Art. 20.1 g), párrafo último de la LMRFP.

1ª fase: Abarcará el **primer semestre**, contado a partir de la supresión del puesto de trabajo; la adscripción del personal afectado a nuevos puestos de trabajo se efectuará **en el ámbito de la unidad organizativa donde estuviere destinado**. Tendrá carácter obligatorio en los Ayuntamientos y deberá garantizarse siempre la similitud de características, funciones y retribuciones entre el puesto de trabajo suprimido y aquel al que se le adscriba. Durante esta fase se percibirán las retribuciones del puesto de trabajo que se desempeñaba y podrán encomendarse a los funcionarios afectados tareas adecuadas a su Cuerpo o Escala de pertenencia.

2ª fase: Abarcará el **trimestre posterior** a la finalización del anterior plazo de 6 meses. En esta fase, los funcionarios que no hubiesen obtenido puesto en la unidad organizativa donde estuvieron destinados, podrán ser adscritos por el Presidente de la Corporación local a puestos en otras unidades organizativas, y continuarán percibiendo las retribuciones del puesto que desempeñaban, encomendándoseles tareas adecuadas a su Cuerpo o Escala de pertenencia.⁹³

3ª fase: Si los funcionarios no han obtenido puesto, pasarán a la **situación de expectativa de destino** a través de relaciones específicas de puestos en reasignación y podrán ser adscritos a puestos de similares características de otras unidades cuando se produzcan vacantes, percibiendo la totalidad de las retribuciones básicas, el complemento de destino del grado personal que corresponda y el 50% del complemento específico del puesto que desempeñaba.

b.2.) Otras medidas y previsiones.

Además de los cursos de formación y capacitación que deben fomentarse por parte los Ayuntamientos para el personal afectado, relacionados con las tareas de los nuevos puestos de trabajo asignados, también habría que prever **medidas específicas de promoción interna** para el acceso de la subescala subalterna a la auxiliar y de ésta a la administrativa, incluso de ésta a la de gestión, si estuviera creada. Al igual, dentro de la Escala de Administración Especial y en el personal laboral.⁹⁴

Pero se añaden⁹⁵ y prevén 2 medidas más:

1) Excedencia voluntaria incentivada.

Los funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encuentren en alguna de las dos primeras fases a que hace referencia el art. 20.1. g) LMRF⁹⁶, primer semestre y trimestre subsiguiente, podrán ser declarados, a su solicitud, en situación de excedencia voluntaria incentivada.⁹⁷

También tendrán este derecho quienes se encuentren en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa como consecuencia de un Plan de Empleo.

2) Jubilación voluntaria incentivada.

⁹³ Art. 21.1. h) de la LBRL vigente tras el EBEP.

⁹⁴ Art. 20.1 g) de la LMRFP.

⁹⁵ Según la Disposición Adicional vigésimo primera de la Ley 30/1984, vigente tras el EBEP.

⁹⁶ Vigente tras el EBEP.

⁹⁷ Art. 29.7 LMRFP, vigente tras el EBEP.

El art. 34 LMRFP establece la posibilidad de aprobarla en los supuestos de funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encuentren en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa, como consecuencia de un plan de empleo.

Dicha jubilación se podrá solicitar, en las condiciones establecidas en el Régimen General de la Seguridad social, siempre que los funcionarios:

- Tengan cumplidos 60 años de edad.
- Acrediten, al menos 30 años de servicio.
- Reúnan los requisitos exigidos en dicho Régimen.

C) De ámbito laboral. Modificación sustancial de las condiciones de trabajo.

Cuando existen probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, podrá la empresa acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo en orden a⁹⁸:

- 1) Jornada de trabajo.
- 2) Horario.
- 3) Régimen de trabajo a turnos.
- 4) Sistema de remuneración.
- 5) Sistema de trabajo y rendimiento.
- 6) Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional prevé el art. 39 ET.

En la Administración Local concurren estas causas cuando la adopción de las medidas propuestas contribuye a mejorar la situación del ente local a través de una más adecuada organización de sus recursos, que favorezcan su posición competitiva en el mercado o una mejor respuesta a las exigencias de la demanda⁹⁹.

1) Las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo derivadas de un Plan de Empleo pueden ser de carácter individual o colectivo¹⁰⁰.

En el supuesto de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de carácter individual, la decisión deberá ser notificada por el empresario al trabajador afectado y a sus representantes legales con antelación mínima de 30 días a la fecha de su efectividad. Si el trabajador resultase perjudicado, tendrá derecho a rescindir su contrato y a percibir una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos inferiores a 1 año y con un máximo de 9 meses.

Si el trabajador no opta por la rescisión del contrato de trabajo podrá impugnar la decisión empresarial ante la jurisdicción competente; la sentencia

⁹⁸ De acuerdo con lo dispuesto en el art. 41 ET, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

⁹⁹ Estos dos últimos supuestos sólo aplicables a personal laboral de empresas públicas u organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

¹⁰⁰ Condiciones reconocidas a los trabajadores en virtud de una decisión unilateral del empresario a efectos colectivos.

declarará modificación justificada o injustificada y, en este último caso, reconocerá el derecho del trabajador a ser repuesto en sus anteriores condiciones.

2) La decisión de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de carácter colectivo deberá ir precedida de un período de consultas y negociación con los representantes legales con arreglo al procedimiento establecido en el art. 41.1 del Estatuto de los Trabajadores según el cual se requiere un mínimo de 15 días para consultas sobre las causas motivadoras de la decisión empresarial y acuerdo con la mayoría de las representaciones sindicales mayoritarias.

Finalizado el período de consultas, el empresario notificará a los trabajadores su decisión sobre la modificación, que surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de 30 días a que se refiere el art. 41.3 del Estatuto de los Trabajadores, pudiéndose entablar conflicto colectivo, sin perjuicio de su impugnación individual, no obstante, si se entablase conflicto colectivo se paralizará la tramitación de las acciones individuales iniciadas hasta la resolución de aquél.

Por último, no se considerarán en ningún caso de carácter colectivo las modificaciones funcionales y de horario de trabajo inferiores a 90 días y que no afecten a un número de trabajadores superior al establecido en el art. 41.1 Estatuto de los Trabajadores:

- 10 trabajadores, en las empresas que ocupan menos de 100 trabajadores.
- 10% del número de trabajadores de la empresa en aquellas que ocupen entre 100 y 300 trabajadores.
- 30 trabajadores, en las empresas que ocupen 300 o más trabajadores.

7.4. Objetivos e instrumentos de la planificación.¹⁰¹

La planificación de los recursos humanos en las Administraciones públicas tendrá como objeto contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Las Administraciones públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- c) Medidas de movilidad, entre la cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.

¹⁰¹ Art. 69 del EBEP.

- d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y movilidad forzosa.¹⁰²
- e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la OEP.¹⁰³

Cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación.

En este sentido, en el ámbito de la Administración General del Estado los Planes de Empleo podrán afectar a uno o varios Ministerios, organismo o áreas administrativas concretas y serán aprobados por el Ministerio para las Administraciones públicas, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda. La iniciativa para su elaboración corresponderá al Ministerio u organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones públicas y de Economía y Hacienda.¹⁰⁴

8. EL REGISTRO DE PERSONAL.

La regulación propuesta por el EBEP se sitúa en el entorno indicado por la Comisión de Expertos, aunque ha diferido a un Acuerdo o convenio de Conferencia Sectorial la determinación de la forma de intercambio de la información.

Se encuentra también regulado en la LMRFP¹⁰⁵, que establece un Registro Central de Personal y Registros particulares en las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales, que deben estar coordinados previéndose el acceso recíproco de datos.

Téngase en cuenta que existe una regulación de los contenidos mínimos de los Registros de Personal que para el personal funcionario¹⁰⁶ y de forma similar para el laboral.

No constituye propiamente un instrumento de ordenación del personal. Sus características están definidas en el RD 1405/1986, de 6 de junio.

Es el historial administrativo de cada persona. Viene a ser como el expediente personal, pero informatizado. Resulta útil tanto para la administración como para el empleado. Es necesario disponer de él y que esté debidamente actualizado.

Al hilo de lo que aquí tratamos, Las Corporaciones Locales constituirán Registros de Personal, coordinados con los de las demás Administraciones públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno. Los datos inscritos en tal Registro determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones.¹⁰⁷

¹⁰² De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del presente Título del EBEP.

¹⁰³ De acuerdo con lo establecido en el art. 70 del EBEP.

¹⁰⁴ Art. 18.6 del EBEP, bajo el título Planes de empleo y OEP.

¹⁰⁵ Art. 13 de la LMRFP.

¹⁰⁶ RD 1405/86, de 6 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas, sustancialmente modificado por el RD 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas.

¹⁰⁷ Art. 90 de la LBRL, 7/1985.

La regulación se contiene en un único artículo¹⁰⁸, que podemos sistematizar en la forma que sigue:

A) Objeto de la inscripción

Podemos diferenciar entre un ámbito de aplicación obligatorio y un ámbito de aplicación potestativo.¹⁰⁹

Dentro del ámbito de aplicación obligatorio podemos incluir la previsión de que cada Administración Pública constituirá un Registro en el que se inscribirán los datos relativos al personal contemplado en los artículos 2 y 5 del presente EBEP y que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos (...).

Por su parte, y con carácter potestativo se establece también que los Registros podrán disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público.

Las Administraciones públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos.

Cuando las entidades locales no cuenten con la suficiente capacidad financiera o técnica, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas cooperarán con aquéllas a los efectos contemplados en este art. 71 del EBEP.

B) Régimen de funcionamiento

Los registros tendrán el régimen de funcionamiento y de organización que determine la respectiva Ley de desarrollo aunque, obviamente, y por la propia naturaleza del instrumento habrá que entender que se sitúa dentro del régimen jurídico de las Administraciones públicas y que está sometido a esta regulación y a la que proceda de la protección de datos personales en lo que se refiere al acceso y disponibilidad de los correspondientes datos.

No está pensado para la transferencia sino para las necesidades de cada organización. El aspecto dinámico surge a partir de la realización del Acuerdo a que se refiere el punto que sigue, si aquél no se llega a producir, el contenido informativo, la regulación y el régimen de funcionamiento serían puramente autonómicos, con la única determinación negativa de no poder adoptar la decisión de no crearlos.

C) Contenido mínimo y transferencia de datos:

El personal incluido con carácter obligatorio es el contemplado en los artículos 2 y 5 del propio EBEP. Recordemos que el artículo 2 abarca al personal funcionario y laboral, pero llama la atención la falta de mención expresa al personal eventual¹¹⁰, al que si se hacía referencia en el art. 12.1 del Real Decreto 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modificaba el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas; así

¹⁰⁸ Art. 71 del EBEP.

¹⁰⁹ Art.71 del EBEP.

¹¹⁰ A quien es aplicable, en los que se adecua a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera –art. 12.5 del EBEP.

como la también falta de mención expresa al personal directivo¹¹¹, sobre todo pensando en aquellos casos que puedan estar en situación de servicios especiales¹¹².

Destacar 2 aspectos muy concretos:

- El establecimiento de contenidos mínimos comunes de los Registros de Personal de las distintas Comunidades Autónomas.
- El establecimiento de un régimen de transferencia entre las distintas Administraciones públicas para el cumplimiento de sus necesidades.

En ambos casos, contenido mínimo y régimen de transferencia, el acuerdo normativo debe proceder alternativamente de la Conferencia Sectorial o de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

Así se dispone que mediante convenio de Conferencia Sectorial o acuerdo adoptado en la Comisión de Coordinación de Empleo Público se establecerán los contenidos mínimos comunes de los Registros de Personal y los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal.¹¹³

Los contenidos mínimos, relativos a la vida profesional del empleado público y teniendo en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos, de los Registros de Personal que para el personal funcionario y de forma similar para el laboral debe contener son los siguientes¹¹⁴:

- Toma de posesión.
- Situaciones administrativas.
- Grado personal.
- Reconocimiento de antigüedad y trienios.
- Títulos, diplomas e idiomas.
- Premios y sanciones.

Podrán disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público¹¹⁵, entendiéndose por información agregada aquella que, por contener datos de personas identificadas o identificables, recoja periódicamente el número de efectivos del sector público estatal, su distribución, su coste, la procedencia de las altas, la causa de las bajas y aquellos otros indicadores que puedan precisarse (...) para el mejor conocimiento de los recursos humanos del sector público estatal y de su evolución".¹¹⁶

Se reconoce el libre acceso del personal a sus datos, que no deben incluir ninguna información sobre raza, religión o ideología.

¹¹¹ Art. 13 del EBEP.

¹¹² Art. 87.1 del EBEP.

¹¹³ Art. 71 del EBEP.

¹¹⁴ RD 1405/86, de 6 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas, sustancialmente modificado por el RD 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas.

¹¹⁵ Sector público definido en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

¹¹⁶ Art. 20 del RD 1405/86, de 6 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas.

En general, no se han cumplido las expectativas legales sobre el Registro de Personal, sobre todo en lo que se refiere a la coordinación, homogeneidad y comunicabilidad.

D) Gestión integrada

En sintonía con la Comisión de Expertos, el EBEP¹¹⁷ contiene una indicación de cara a que "(...) Las Administraciones públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos (...)". El contenido y alcance de esta determinación y el propio concepto de qué debe entenderse por gestión integrada corresponden a las leyes llamadas al desarrollo del EBEP.

Podemos concluir que el EBEP se limita a recoger esta institución estableciendo que cada Administración disponga de su propio Registro de Personal, impulsando sistemas informáticos integrados de gestión de recursos humanos y señalando las potestades de la Conferencia Sectorial o de la comisión de Coordinación de Empleo Público en cuanto a los contenidos mínimos comunes y al criterio de intercambio de datos.

E) Asistencia a las Corporaciones Locales

El EBEP es claramente consciente de la evolución del empleo público en nuestro país, que hace de las Administraciones Locales la segunda Administración con mayor número de empleados públicos.

En este punto indica que "(...) Cuando las Entidades Locales no cuenten con la suficiente capacidad financiera o técnica, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas cooperarán con aquéllas a los efectos contemplados en este artículo. Este precepto deja al margen las fórmulas de cooperación y el alcance de las mismas, así como si es posible la cooperación a tres."¹¹⁸

En este sentido, habría que pensar que la cooperación será con la respectiva Comunidad Autónoma cuando se trata de regular el establecimiento de los Registros de Personal, mientras que, por el contrario, será con la Administración General del Estado en lo que se refiere a la exportabilidad de los datos.

F) Un elemento esencial para la operatividad del sistema: la protección de datos personales y sus exigencias.

En el EBEP se contiene únicamente una referencia a que las transferencias de datos entre las distintas Administraciones se harán de conformidad con la legislación de protección de datos, de manera que el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.¹¹⁹

En todo caso la regulación central señala que los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el

¹¹⁷ Art. 71 del EBEP.

¹¹⁸ Art. 71 del EBEP.

¹¹⁹ De conformidad con el art. 6 de la LOPDP.

cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado¹²⁰.

Más allá de esta determinación general es cierto que, en algún supuesto, se permite la cesión de datos sin que concurra el consentimiento. Se trata de excepciones a la regla general que necesitan de un amparo expreso en alguna de las siguientes causas:

- a)** Cuando la cesión está autorizada en una Ley.
- b)** Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.
- c)** Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que lo justifique.
- d)** Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, o instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.
- e)** Cuando la cesión se produzca entre Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos.
- f)** Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica (...)"

En la Dirección General de la Función Pública existirá un Registro Central en el que se inscribirá a todo el personal al servicio de la Administración del Estado, y en el que se anotarán preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del mismo.¹²¹

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará las normas reguladoras del Registro Central y el programa para su implantación progresiva.

En la documentación individual del personal de las diferentes Administraciones públicas no figurará ningún dato relativo a su raza, religión u opinión.

El personal tendrá libre acceso a su expediente individual.

¹²⁰ Art. 11 de la LOPD.

¹²¹ Art. 13 de la Ley 30/1984.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, modificada por Ley 6/1988, de 17 de octubre.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 861/1986, de 25 de abril, del Régimen del Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local.
- Real Decreto 1405/1986, de 6 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas, sustancialmente modificado por el Real Decreto 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas.
- Real Decreto 352/1986, por el que se establecen criterios de coordinación de la OEP de las corporaciones locales para 1986.
- Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del personal al servicio de la Administraciones Públicas.
- Orden de 2 de diciembre de 1988, sobre RPT en la Administración del Estado.
- Real Decreto 235/1988, por el que se aprueba la Oferta de Empleo publico para 1988.
- Ley 42/1994, de Medidas Fiscales, Administrativa y de Orden Social.
- Real Decreto, 364/1995 por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.
- Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y del Orden Social.
- Real Decreto 119/2001, de 9 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2001.
- Orden APU/1461/2002, de 6 de junio, por la que se establecen las normas para la selección y nombramiento de personal funcionario interino.
- Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.
- CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, 2007.
- CONSORCI D'ESTUDIS, MEDIACIÓ I CONCILIACIÓ A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL (CEMICAL), *El Estatuto básico del Empleado Público, Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, 2008.
- CUADERNOS DE DERECHO LOCAL, Nº 19, 2009.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel. *Análisis de la normativa aplicable en la función pública local en los ámbitos de acceso, selección, carrera, promoción interna, provisión de puestos y situaciones administrativas*, 2008.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel. *Instrumentos esenciales para la planificación del recursos humanos*, 2008.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, *Informe sobre el empleo público local*, 2009.
- GALOFRÉ, Albert. *Los instrumentos de ordenación del personal en las Administraciones Locales*, 2008.
- KONINCKS FRASQUET, Amparo. *Personal*, Gestión Local Aranzadi, 2005.
- MARTOS NAVARRO, Fernando. *La nueva regulación del empleo público*, colección jurídica MAD, 2007.