

# Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria



**Ayuntamiento  
de Las Palmas  
de Gran Canaria**





# ÍNDICE

## 01

Introducción: justificación y objetivos

PÁGINA 4

## 02

El Plan de Ordenación de Recursos Humanos. Régimen Jurídico y principios informadores

PÁGINA 6

## 03

Situación actual en materia de gestión de Recursos Humanos en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

PÁGINA 19

## 04

El Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Líneas de actuación

PÁGINA 31

- |   |           |
|---|-----------|
| 4.1.- Definición de los puestos de trabajo de carácter estructural:<br>La Relación de Puestos de Trabajo              | PÁGINA 33 |
| 4.2.- Elaboración y aprobación de las disposiciones o instrumentos<br>jurídicos para articular la carrera profesional | PÁGINA 34 |
| 4.3.- Estabilización del personal temporal  | PÁGINA 37 |
| 4.4.- Plan de Formación Continua  | PÁGINA 40 |
| 4.5.- Implantación de un sistema de Evaluación del Desempeño  | PÁGINA 41 |
| 4.6.- Profesionalización de la función directiva municipal  | PÁGINA 42 |
| 4.7.- Plan de Igualdad  | PÁGINA 42 |

## 05

Proceso de aprobación y vigencia del Plan de Ordenación de Recursos Humanos

PÁGINA 44

# 01

## INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

Una de las tareas pendientes de las administraciones públicas españolas es la mejora en la gestión y, muy especialmente, en la gestión de sus recursos humanos. Esta optimización, por su trascendencia, tiene sentido estratégico, y requiere de una planificación adecuada que señale una situación de partida y unas líneas de actuación encaminadas a que la política interna de selección, retribución, provisión, formación y desarrollo de los empleados públicos responda a las necesidades de la organización y, sobre todo, del servicio público que demandan los ciudadanos.

Se trata de incorporar elementos de racionalidad y eficacia, atendiendo al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con la finalidad de, garantizando el nivel y la oferta de políticas públicas, promover la optimización de los recursos disponibles, la provisión más eficiente de los servicios, el desarrollo de unos procesos de gestión orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y, dentro de una cultura de orientación a resultados y de transparencia e innovación, impulsando la corresponsabilidad y la profesionalidad de los empleados públicos, adecuando sus cometidos y tareas al nuevo contexto.

Teniendo como referencia a la Administración municipal, como instancia de gestión pública más próxima a los ciudadanos y como organización que debe evaluar de modo continuo el grado de eficacia, calidad y efectividad de sus servicios y actividades, los procesos de cambio o los proyectos de modernización que se impulsen tienen que basarse en la coordinación de las actuaciones a desarrollar, en la implicación y profesionalidad de los empleados públicos y en la medición permanente de los objetivos y resultados alcanzados, teniendo como soporte la utilización de las tecnologías de la información y comunicación.

Se configura, por tanto, un escenario diferente para la Entidad Local y su estructura administrativa, lo que obliga a variar la definición y ejecución de las políticas transversales, así como los instrumentos de gestión en materia de empleo público, teniendo como referencia los valores de profesionalidad, flexibilidad, racionalidad, vocación de servicio público y reconocimiento del

Es imprescindible adoptar una estrategia a medio plazo que haga posible, dentro de esta coyuntura, la eficiencia de las Administraciones Públicas



desempeño consagrados en el marco normativo de aplicación.

A partir del marco descrito, la finalidad del presente documento es, en primer lugar, describir la utilidad del Plan de Ordenación en orden a sistematizar la gestión del empleo público de una Entidad Local, su necesidad y su carácter de herramienta idónea, junto con la negociación colectiva, para proceder a proyectos de regularización y mejora en materia de recursos humanos.

En segundo lugar, y de modo específico, y con el carácter de documento preliminar, la motivación de este documento es establecer las líneas estratégicas que adoptará el Plan de Ordenación en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, a la luz de su concreto contexto. Finalmente, se detalla el íter procedimental que se seguirá en la ejecución del mismo.

Con carácter previo, y solo con finalidad ilustrativa, se detalla someramente el marco jurídico aplicable en la actualidad, paso imprescindible para calibrar la importancia que el legislador atribuye a este sistema de estructuración del empleo público como técnica adecuada para hacer frente a la actual coyuntura económica.

# 02

## EL PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS. RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCÍPIOS INFORMADORES

En la actualidad, el marco jurídico de las políticas de personal está constituido por el Capítulo I del Título V de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que trata la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas como fundamento de actuación. En el mismo, y con carácter básico (art. 1.1) se regulan tres instrumentos: Los Planes de Ordenación (art. 69), la Oferta de Empleo Público (art. 70) y los Registros de Personal (art. 71).

Como antecedente de este texto legal, hay que tener presente el Informe de la Comisión para el Estudio y Elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público (MAP, 2005:75-78). Es en este documento donde encontramos las referencias que recomiendan la necesidad de impulsar los procesos de planificación en un modelo de gestión racional en el empleo público:

*“Ante todo nos parece necesario que se introduzca y se consolide como método la planificación de recursos humanos. Es decir, que en lugar de conformar el sistema de empleo público de manera improvisada o reactiva, se pongan en marcha mecanismos de programación para optimizar el volumen y la distribución de personal (...) la planificación debe ajustar de manera previsora el personal disponible a las necesidades de la organización y a un coste razonable, en coordinación con los criterios de política económica.”*

La definición y planificación de la política de personal en cada Administración Pública se materializa en un instrumento técnico – *los planes de ordenación de recursos humanos* –, el cual tiene como antecedente normativo próximo, la figura de los “*planes de empleo*,” incorporados al Ordenamiento Jurídico a través de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma de la Función Pública y de Protección por desempleo.

Mediante esta Ley se reformó el artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), in-

La definición y  
planificación de la  
política de  
personal en  
cada  
Administración  
Pública se  
materializa en los  
planes de  
ordenación de  
recursos humanos

dicando que: *“Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán 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 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.”*

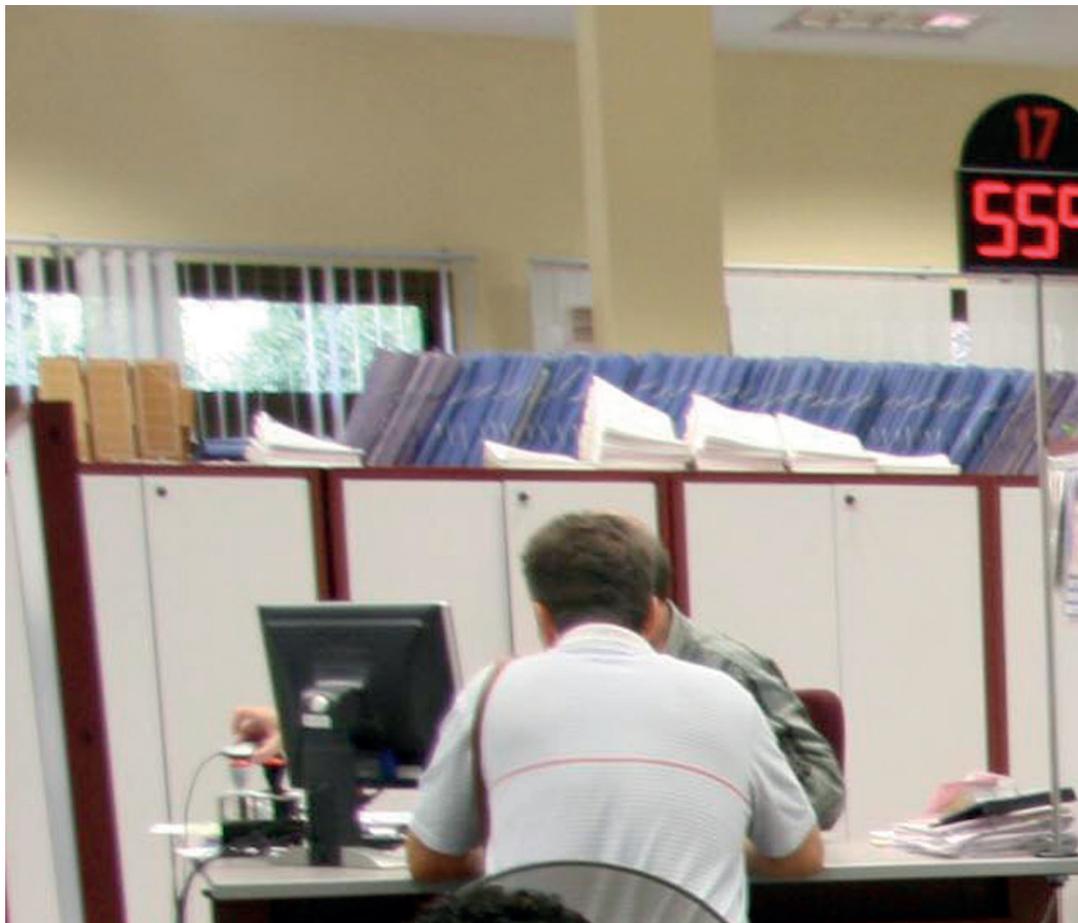
Esta previsión legal se desarrolló a través del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles del Estado, cuyo artículo 2 distingue, por un lado los *“Planes Integrales de Recursos Humanos”* como instrumento básico de planificación global de éstos en los ámbitos correspondientes, y que deben especificar los objetivos a conseguir en materia de personal, los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos, las medidas necesarias para transformar la dotación inicial en la que resulte acorde con la estructura de personal que se pretenda y las actuaciones necesarias al efecto, especialmente en materia de movilidad, formación y promoción.

Y por otro lado, los *“Planes Operativos de Recursos Humanos”* que, con el objeto de lograr una mejor utilización de dichos recursos, pueden determinar las previsiones y medidas a adoptar sobre movilidad, redistribución de efectivos y asignación de puestos de trabajo.

En la Administración Local, la figura de los planes de empleo o instrumento similar está prevista, específicamente, en la Disposición Adicional Vigésimo Primera de la LMRFP (*precepto todavía vigente ex Disposición Final Cuarta del EBEP*) cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de auto organización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada.”*

El descrito es el marco jurídico básico. A juicio de la doctrina ius administrativista más autorizada (*Palomar Olmeda, Jiménez Asensio*) está clara la opción normativa por la planificación como medio de sistematizar la política de personal. Tanto a través del Plan de



Ordenación (art. 69 EBEP) como de cualquier otra figura, menos ambiciosa, pero encaminada a racionalizar la gestión (como la Disposición Adicional 21ª LMRFP) el mandato es claro: introducir la planificación de efectivos como piedra angular previa de la gestión de personal, la cual precede a cualquier proyecto de intervención en materia de carrera profesional y movilidad interna, retribución o evaluación.

Sirva como ejemplo de lo expuesto, y de la pretensión de poner en valor el papel que ostentan las personas en las Administraciones Locales, como piezas claves para la prestación óptima y satisfactoria de los servicios públicos, lo dispuesto en la Exposición de Motivos del EBEP, en la que se señala lo siguiente:

*“Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben*

*contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración.*

*El sistema de empleo público que permite afrontar estos retos es aquel que hace posible atraer a los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías."*

Como acertadamente se apunta en el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos (MAP,2002) "(...) no hay razón alguna que justifique mantener a las Administraciones al margen de este movimiento que hace de las personas la clave del éxito de cualquier programa de cambio organizacional."

Las organizaciones públicas necesitan disponer de una estrategia para la gestión de sus recursos humanos, dado el carácter horizontal y transversal de su actuación y su potencial como herramienta insustituible para el cambio y la mejora de la gestión de la Administración correspondiente. Esta estrategia debe formularse a través del Plan de Ordenación de Recursos Humanos.

Una vez puesta de manifiesto tanto la importancia como la evolución legislativa de la figura, es cuando procede detallar la normativa más reciente. Al respecto hay que tener en cuenta que la regulación actual de este instrumento se encuentra, como se ha señalado, en el art. 69.2 de EBEP que establece lo siguiente:

*"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 del de los*

Las organizaciones públicas necesitan disponer de una estrategia para la gestión de sus recursos humanos, dado el carácter horizontal y transversal de esta gestión

---

Los Planes  
contienen las  
líneas de la  
política de  
personal  
que quiere llevar a  
cabo una  
Administración

---

*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 las 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.*

**d)** *Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del presente Título de este Estatuto.*

**e)** *La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.*

El Informe de la Comisión de Expertos recomendó que el EBEP debiera indicar, de forma meramente ejemplificativa, algunas de las previsiones o medidas que, de acuerdo, con la legislación aplicable en cada ámbito, podrían contener los planes de empleo.

Sobre esta base, el EBEP contiene una referencia sobre las medidas que pueden incluirse en los Planes para la ordenación de sus recursos humanos, haciendo la salvedad de que las previstas no son las únicas posibles como se deduce de la expresión “entre otras”. Estas otras serán las demás previstas en la normativa general de función pública aplicable al ámbito concreto y que sean idóneas para la consecución de los objetivos previstos en el plan.

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, de 10 abril 2008, “... resulta claro que los Planes de Empleo (hoy Planes de Ordenación) pretenden dar racionalidad a las estructuras organizativas con las que cuenta la Administración y, por lo tanto, puede afectar a la Relación de Puestos de Trabajo o a las plantillas que contienen las plazas correspondientes a cada uno de los funcionarios así como sus funciones o competencias genéricas. Dichos Planes contienen las líneas de la política de personal que quiere llevar a cabo una Administración y que luego se vehiculizan mediante los instrumentos correspondientes, en fun-



*ción de las determinaciones que aquellos contengan.”*

Así, conceptos jurídicos indeterminados como “*racionalidad, economía y eficiencia de las plantillas*” exigidos por la legislación de Régimen Local -art. 90 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LRBRL- y art. 126 del 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 –TRRL- cobran su sentido en el establecimiento previo del marco de desenvolvimiento de la política de personal, definida en base a parámetros y criterios técnicos, justificativos de los concretos objetivos adoptados.

A partir de las necesidades organizativas se concretan las funciones necesarias y los perfiles ajustados para desempeñarlas

Así las cosas, y en términos comprensibles, puede decirse que el “Plan de Ordenación” se asimila a un “mapa de carreteras” o una “hoja de ruta”, que orienta la gestión municipal de recursos humanos.

De modo específico y con respecto a las medidas contempladas en el art. 69.2 EBEP puede indicarse que desde el punto de vista práctico, suponen lo siguiente:

■ *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.* Se ha de analizar si el personal con que cuenta la organización municipal es el adecuado para la prestación óptima y/o eficaz de los servicios municipales, en cada ámbito funcional, desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa.

Se trata, por tanto, de determinar la plantilla de personal teniendo en cuenta la estructura organizativa del Ayuntamiento, la cual describe la división y/o especialización funcional en las distintas áreas de gobierno municipal, conjuntamente con los mecanismos de coordinación e integración.

Paralelamente, se deben definir los criterios para determinar los perfiles profesionales necesarios para la prestación de las distintas funciones administrativas, expresados en puestos de trabajo, sus características y requisitos de desempeño, así como su agrupación a los efectos de ordenar la selección, formación y movilidad.

Es la manera de objetivar la gestión: a partir de las necesidades organizativas se concretan las funciones necesarias y los perfiles ajustados para desempeñarlas.

■ *Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo,* como una medida directamente relacionada con lo expuesto en el apartado anterior.

Lo que se quiere indicar con la expresión “previsiones” es que la aprobación del instrumento de planificación no produce modificaciones inmediatas sobre la organización del trabajo, ni sobre las re-

laciones de puestos de trabajo o instrumentos organizativos similares, ya que éstas deberán realizarse por los procedimientos que procedan en función de las medidas que contengan y su alcance.

Se trata de una medida prospectiva que tiene como finalidad habilitar la iniciación y/o modificación de los procedimientos de reorganización del trabajo o de reconfiguración de los instrumentos de planificación. Es el marco de la política de recursos humanos de la Entidad Local.

Sin duda, es indispensable establecer los principios y criterios que debe contener la estructura organizativa. La estructura organizativa se constituye en uno de sus elementos de mayor cualificación, como ámbito formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas en unidades funcionales y puestos de trabajo, orientadas a la consecución de unos determinados objetivos.

Con la definición de la estructura organizativa se determinan las características y la dimensión de la organización, en congruencia con su estrategia y los procesos que gestiona, de manera que se constituye como medio facilitador para el desarrollo integrado y coordinado de los planes de actuación o proyectos de intervención.

La disposición de una estructura organizativa constituye, en consecuencia, una pieza básica que debe permitir:

- a)** La relación lógica y debidamente dimensionada entre el marco de dirección y el de gestión.
  - b)** El desarrollo de una serie de funciones que garanticen, de forma racional, el cumplimiento de los objetivos y la prestación de los servicios que a cada unidad administrativa le corresponde.
  - c)** El cumplimiento efectivo de los cometidos profesionales asignados a los empleados públicos, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones y el ámbito de gestión especializado o de soporte que le corresponde desarrollar.
- *Medidas de movilidad*, entre las 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.

Las medidas de movilidad previstas en este apartado deben tener su fundamento

en la reflexión y análisis previo en el que se determine, en su caso y entre otras conclusiones, que en un determinado ámbito de gestión, una concreta parcela de la organización o de las políticas municipales, nos encontramos con excedente de personal por lo cual, y entre otras decisiones, se podrá acordar la suspensión de personal de nuevo ingreso y la realización de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de carácter limitado o restringido a los empleados públicos de un determinado sector de actuación municipal.

Respecto a las medidas de movilidad se debe entender que tienen un carácter voluntario pues a la movilidad forzosa se refiere el apartado d) del artículo 69 del EBEP.

En efecto, el artículo 81.1 del EBEP dispone que cada Administración Pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos.

■ *Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.* Promoción interna y formación deben considerarse como elementos vinculados con la carrera profesional y potenciación de la cualificación de los empleados públicos.

La carrera profesional y sus distintas modalidades se configura como un derecho individual del empleado público, pero también como un instrumento clave para la Administración a la hora de definir el desarrollo de un sistema de gestión de la carrera en el empleo público, para potenciar la “*profesionalización*” desde el punto de vista subjetivo e impulsar un modelo de gestión basado en el conocimiento, la adquisición de competencias, el desempeño real en el puesto de trabajo y los resultados obtenidos.

Por otro lado, la doble dimensión de la formación -transmisión de conocimientos y habilidades por un lado, y modificación de actitudes y valores por otro- permite incrementar las competencias profesionales y contribuye de manera decisiva al cambio cultural, introduciendo comportamientos indispensables como la iniciativa, la responsabilidad, el control de la gestión y la evaluación del desempeño, capacidades imprescindibles hoy día en una Administración receptiva, eficaz en la prestación de los servicios y políticas y eficiente en el empleo de los recursos públicos.

En lo que atañe a la movilidad forzosa, el artículo 81.2 del EBEP dispone que:



*“Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades del servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos.”*

Y por su parte, el artículo 83 precisa lo siguiente:

*“La provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera”.*

■ *La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de Empleo Público.*

Cuando el análisis de las disponibilidades de recursos humanos llega a la conclusión de que la organización es deficitaria, la solución necesaria es que hay que proceder a nuevas incorporaciones. Será la Oferta de Empleo Público la que prevea dichas incorporaciones en íntima conexión con la normativa presupuestaria, que es la que habilita los créditos necesarios para sufragar los gastos.

En el momento actual, en lo que respecta a la Oferta de Empleo Público u otro instrumento de gestión de la provisión de necesidades de personal, el artículo 23, apartado 1, de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, (de carácter básico) dispone que:

*“A lo largo del ejercicio 2012 no se procederá en el sector público delimitado en el artículo anterior, a excepción de las sociedades mercantiles públicas que se registrarán por lo dispuesto en la disposición adicional vigésima tercera de esta Ley, a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de Tropa y Marinería necesarias para alcanzar los efectivos fijados en la Disposición adicional vigésima segunda. Esta limitación alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.*

Con este artículo se elimina la posibilidad de incorporar personal de nuevo ingreso mediante la aprobación de la Oferta de Empleo Público para el presente año, en los términos señalados en el artículo 70 del EBEP, salvo la posibilidad señalada en el apartado 2 del citado artículo 23 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que permite la reposición de efectivos en el 10% en determinados ámbitos de la gestión pública; a saber:

- a) A las Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.*
- b) A las Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud.*

**c)** *A las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, a aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con Cuerpos de Policía Autónoma propios en su territorio, y en el ámbito de la Administración Local a las correspondientes al personal de la Policía Local, en relación con la cobertura de las correspondientes plazas.*

**d)** *A las Fuerzas Armadas en relación con las plazas de militares de carrera y militares de complemento de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de carrera militar.*

**e)** *A las Administraciones Públicas respecto de los Cuerpos responsables del control y lucha contra el fraude fiscal y laboral.*

**f)** *A las Administraciones Públicas respecto de la cobertura de plazas correspondientes al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.*

**g)** *A las Administraciones Públicas en relación con las plazas de personal investigador doctor de los Cuerpos y Escalas de los organismos públicos de investigación definidos en la Ley 14/2011 de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.*

Además, y dejando sin efecto lo establecido en el artículo 23, apartado Uno, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, se incluyen en esta limitación a las plazas incursas en los “procesos de consolidación de empleo temporal” previstos en la Disposición Transitoria Cuarta del EBEP, es decir, aquellas de carácter estructural, dotadas presupuestariamente, que se encuentren desempeñadas interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005.

En conclusión, sólo podrán ejecutarse los procesos selectivos para la incorporación de personal de nuevo ingreso que correspondan a plazas incluidas en Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores. Podrá efectuarse, además, la cobertura de plazas vacantes mediante el sistema de promoción interna, ya que no se trata de “personal de nuevo ingreso” sino una modalidad de carrera profesional.

Finalmente, en cuanto al proceso de elaboración del plan de ordenación, el EBEP no contiene ninguna referencia al mismo. Se ha suprimido la obligación formal de elaborar una Memoria justificativa del plan, prevista en el último párrafo del art. 18.2 LMRFP, donde deberían indicarse las referencias temporales sobre la ejecución de las previsiones y medidas que en él se prevén.



No obstante, parece evidente que el plan no se formalizará solamente con el acuerdo de aprobación del mismo, sino que irá precedido de dos trámites: en primer lugar, el documento justificativo de las medidas que se proponen, que supone la motivación de la actuación de la Administración cuando actúa potestades discrecionales, a tenor del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en segundo lugar, la verificación de un proceso de negociación colectiva en la correspondiente Mesa de la Entidad Local, lo que deberá acreditarse en el expediente, habida cuenta que, según el art. 37.1.m) del EBEP será materia objeto de negociación *“los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a las condiciones de trabajo de los empleados públicos.”*

En tal sentido, la negociación del plan, en los términos previstos en la normativa de aplicación, será de máxima importancia para verificar la participación efectiva de los empleados públicos en el instrumento planificador, siendo exigible a todas las partes intervinientes la llamada «buena fe negociadora». De esta manera, la voluntad del llegar a acuerdos en esta materia parte de una positiva trayectoria previa, con varios consensos obtenidos a lo largo del presente ejercicio.

# 03

## SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria necesita disponer de un modelo de gestión de recursos humanos que, desde el punto de vista cualitativo, impulse una nueva orientación sobre el empleo y la función pública mediante la adecuada y eficaz organización del trabajo y la aplicación rigurosa y eficiente de los distintos subsistemas que integran la gestión de recursos humanos, entre otros aspectos.

Con el propósito de exponer, sucintamente, la situación actual sobre determinados aspectos vinculados con la gestión de recursos humanos del Ayuntamiento, se indica lo siguiente:

La plantilla de personal del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos está formada por 3.307 efectivos. Para el análisis que se realiza a continuación, no se contabilizarán las plazas pertenecientes a los cuerpos de Policía Local (673), del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento – SEIS- (176), o a las incluidas en el Servicio desconcentrado de Limpieza (aproximadamente, 800) y del personal de los Organismos Autónomos Locales (aproximadamente, 100); Efectuando este descuento, la situación resultante es de unos 1.424 empleados municipales.

No obstante, por definir gráficamente la situación en los organismos autónomos municipales, no se cuenta con un solo funcionario de carrera, lo que refleja la anómala situación existente, en cuanto a la configuración de la plantilla y el ejercicio de determinadas funciones que deben ser desempeñadas por esta clase de empleados públicos.

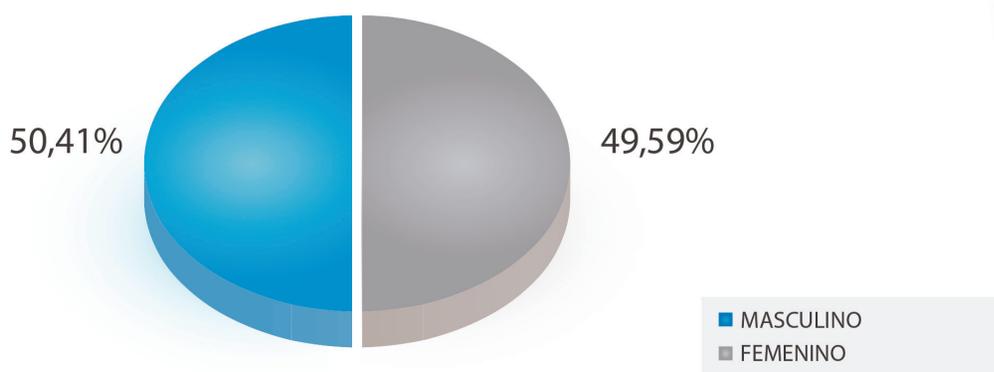
La plantilla municipal se encuentra en los niveles más altos de la pirámide de edad, sobre todo, en los empleados que tienen un vínculo estable con el Ayuntamiento. En esta pirámide, la población de funcionarios de carrera comprendida entre los 56 años y los 65 años es la mayoritaria sobre otros segmentos de edad, seguida por los del intervalo entre los

---

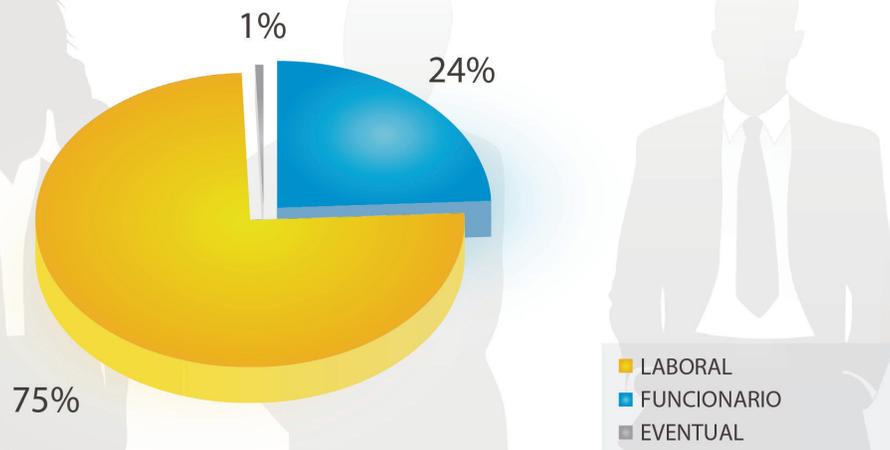
En la pirámide de edad, la población de funcionarios de carrera comprendida entre los 56 años y los 65 años es la mayoritaria sobre otros segmentos de edad

---

### PERSONAL DE PLANTILLA SEGÚN EL GÉNERO



### TIPO DE VÍNCULOS



46 y los 55 años. No hay un funcionario de carrera con edad inferior a los 36 años y los de edad inferior a los 45 no alcanzan siquiera el 20% del total. Ello es producto de la larga inercia en materia de selección que sufre este Ayuntamiento.

Ello produce un fenómeno creciente en número, que es el de las jubilaciones. A lo largo de los primeros seis meses del presente año, se han producido 55, lo que permite anticipar un horizonte numérico cercano a la

centena de empleados en el presente año, que se incrementará en años sucesivos, sin haberse previsto la sustitución de estas personas, ya sea temporal o definitiva.

Hasta las situaciones que se definen precisamente por su temporalidad, ya se encuentran asimiladas como crónicas. Por ejemplo, la media de antigüedad en los funcionarios interinos (15) supera los 19 años, con algún caso superando los 24 años y la mayoría, superando los 20 años de servicio.

El Ayuntamiento cuenta con una importante bolsa de precariedad en el empleo. Se considera precario aquel empleo que no goza de un vínculo temporal estable. Son ejemplo de este carácter precario los funcionarios y personal laboral interino o el personal laboral adjetivado jurisprudencialmente como «indefinido» y que es netamente diferente del personal laboral fijo, a pesar de la similitud de las denominaciones.

El personal precario en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria supera el 60% de la plantilla, cifra que triplica la media estatal en el ámbito público (22,8%) o duplica la existente en el sector municipal (31,3%), que ya el Consejo Económico y Social, en su informe de 2004, consideró inaceptable.

En cuanto al vínculo jurídico, los empleados públicos sujetos al régimen funcional no alcanzan el 25 % de la plantilla, lo que supone también una irregularidad de enorme relevancia para el trabajo administrativo. De los empleados con este tipo de vínculo, la mayoría (*más del 50%*), pertenece al subgrupo de clasificación C, Subgrupo C1, destacando el escaso número de funcionarios pertenecientes al subgrupo C2 y al Grupo A, Subgrupo A1. Este tipo de distribución invierte las proporciones más habituales en otras Administraciones Públicas y evidencia una administración burocratizada y con una limitada capacidad de actuación estratégica.

El personal laboral, en un porcentaje significativo, realiza funciones propias de personal funcionario (*inspección, informe, propuesta o resolución o, más en su generalidad, las correspondientes al trámite burocrático de ejercicio, directo o indirecto, de potestades públicas*). No obstante, se han integrado en la plantilla del colectivo laboral por su forma de acceso al empleo público, el cual ha sido, en su gran mayoría, a través de sentencias

---

Los empleados públicos sujetos al régimen funcional no alcanzan el 25 % de la plantilla

---

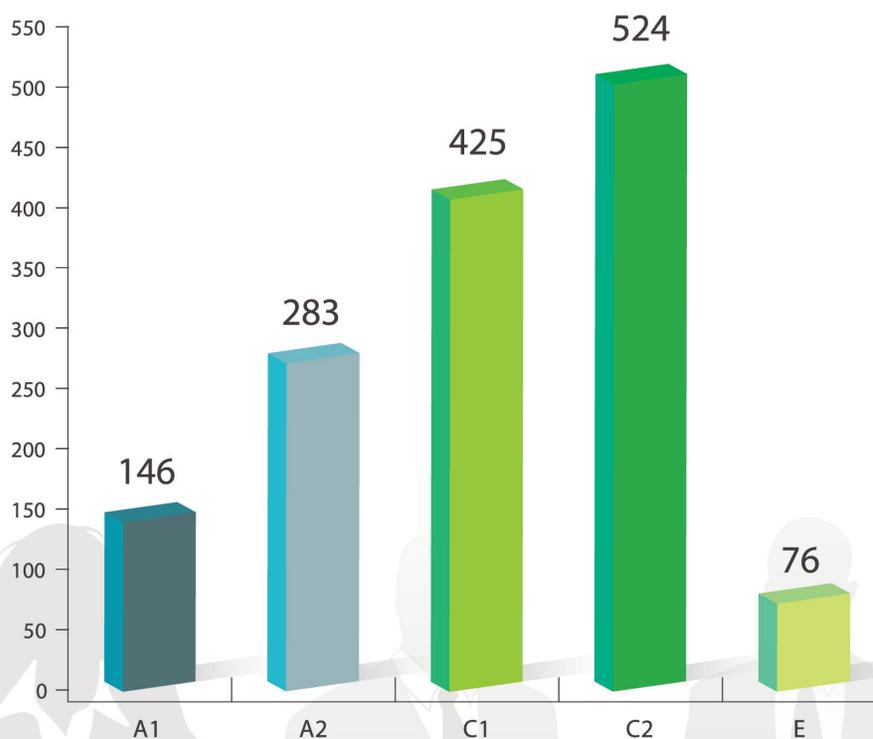


---

En la plantilla, se detecta la ya clásica confusión entre plaza y puesto de trabajo, lo que petrifica y encorseta la gestión, en detrimento del servicio

---

## EMPLEADOS POR SUBGRUPOS DE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL



condenatorias de la jurisdicción social, es decir, sin pruebas selectivas basadas en el mérito y la capacidad, ni procedimientos con la preceptiva publicidad y garantía de libre concurrencia, como principios fundamentales que establece nuestro texto constitucional (art. 23. 2 y 103.3)

Por ejemplificarlo en un subgrupo concreto, el personal laboral – *Grupo C, Subgrupo C2* – de carácter temporal cuenta con una proporción aproximada de 2/3. En el Grupo A, Subgrupo A1, esa proporción es incluso mayor (71%).

Este sistema de acceso a la Administración en “*fraude de ley*”, (sentencias del Tribunal Supremo de 20 y 21 de enero de 1998, Sala General) y la decisión de mantener indefinidamente en situación de precariedad a este personal, ha eliminado la posibilidad de contar con plazas disponibles para incorporarlas a la oferta de empleo público anual, y con ello, proceder a

la ejecución de los procesos de consolidación de empleo temporal y a la cobertura de las plazas ofertadas, atendiendo a los principios constitucionales señalados anteriormente.

Sin embargo, los reiterados pronunciamientos de la jurisdicción social no han modificado, los sistemas de contratación temporal sujetos a subvenciones, a servicios de carácter estacional o simplemente vinculados a tareas permanentes pero al amparo de la modalidad de “*obra o servicio determinado*”, incumpliendo el marco legal existente en cada momento. Por otra parte, este sistema de reclamación continua y posterior sentencia condenatoria, apoyado en una delimitación débil de los perfiles profesionales, ha supuesto un desembolso de recursos económicos muy importantes (*en el año 2010, las indemnizaciones por sentencias condenatorias en materia de personal superaron el 1.400.000 €*).

El Ayuntamiento carece de los instrumentos adecuados y preceptivos en materia de gestión de Recursos Humanos, en especial, de la herramienta rectora de la política de personal, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Únicamente se aprueba la Plantilla de Plazas y el Anexo de Personal, por ser documentos integrantes del Presupuesto municipal.

En la plantilla, se detecta la ya clásica confusión entre plaza y puesto de trabajo, lo que petrifica y encorseta la gestión, en detrimento del servicio, así como el detalle de las plazas de Administración Especial por su titulación académica (*por ejemplo, filólogo en la unidad de Secretaría General del Pleno, gestor sociocultural en Recursos Humanos o arquitecto en el SEIS*), y tradicionalmente también se ha confundido el personal eventual con el temporal.

El examen de la plantilla ofrece detalles significativos, por ejemplo, la escasez de perfiles profesionales necesarios en cualquier Administración Pública - Técnicos de Administración General (*Grupo de clasificación A, Subgrupo A1*)- cuyo número en la actualidad es de 11. Esta cifra es superada no sólo por el número total de funcionarios de la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, en el mismo Grupo y Subgrupo, sino en ocasiones, por alguna concreta clase o rama de la misma. Concretamente, es similar al número de Arquitectos, (11), o casi duplicada por el número de Trabajadores Sociales (21), también de la Escala de Administración Especial, lo que resulta inexplicable en cuanto al dimensionamiento racional de la plantilla. En términos comparativos, en organizaciones

El cumplimiento del horario, bajo datos del sistema GIHO, es satisfactorio y, sobre todo, en comparación con otras Administraciones, la valoración es excelente

---

Salvo en el subgrupo A1, la media retributiva es más alta en el personal laboral que en el personal funcionario

---

---

Las retribuciones vigentes son competitivas en un escenario interadministrativo

---

públicas de similar o menor dimensión, el número de plazas de Técnicos de Administración General supera los 60 (*Cabildo Insular de Gran Canaria*) o los 70 (*Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife*). Por verificar otra comparación con estas entidades locales, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria cuenta con 11 plazas de funcionarios de la Subescala Auxiliar de la Escala de Administración General, frente a los 158 del Cabildo Insular de Gran Canaria o los 170 del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

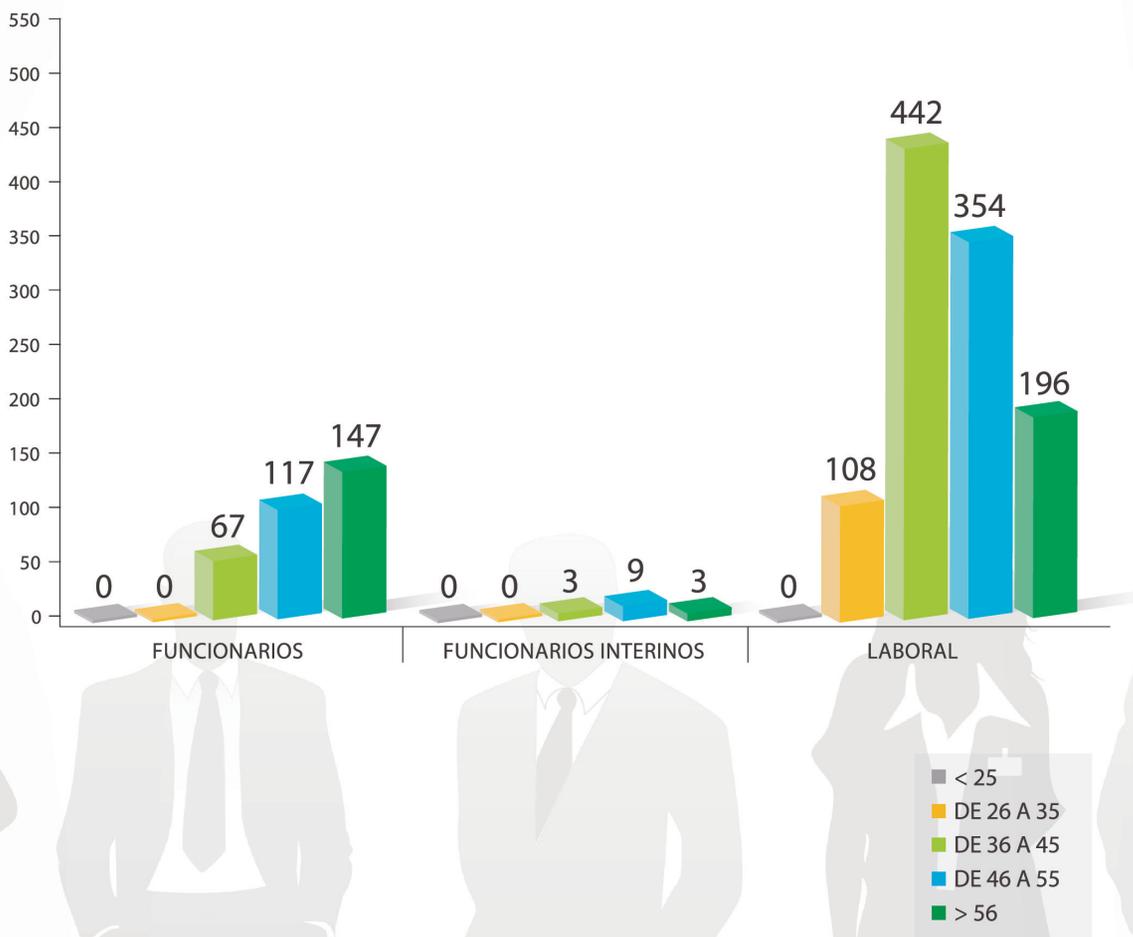
El Convenio Colectivo del personal laboral y el Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo para el personal funcionario han tenido numerosas revisiones y actualizaciones puntuales, que no facilitan conocer cuál de sus preceptos están en vigor o han sido derogados o desarrollados por otros. Además, algunos de los puntos de su contenido o disposiciones de desarrollo no encuentran justificación en la actual normativa (*por ejemplo, incompatibilidades, productividad, etc.*). Junto a la complejidad estructural de la gestión de personal en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria debemos añadir, además, la notable inseguridad jurídica.

Al no existir Relación de Puestos de Trabajo, no se han podido llevar a cabo los procesos que precisan de dicha herramienta organizativa (*análisis de puestos, regularización del vínculo jurídico del personal, provisión de puestos de trabajo y carrera profesional, consolidación del grado personal, evaluación del desempeño, así como el desarrollo de los procesos de consolidación del empleo temporal*).

El empleado público en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria carece, por definición, de carrera administrativa. No ya solo por falta de oportunidades, sino estructuralmente, ya que el grado personal no está consolidado en la mayoría de situaciones personales (*su reconocimiento requiere la adscripción definitiva y regular a un puesto de trabajo*).

El nivel de absentismo laboral en el Ayuntamiento ha pasado de ser muy alto (*235,9 % en la relación de prestaciones/cuotas en contingencias comunes en el ejercicio de 2008*) a niveles más habituales en el sector (*133% en el mismo parámetro del año 2011*). A esta mejora han contribuido, la mayor concienciación y compromiso de los empleados públicos, así como acciones de control y corrección más eficaces por la Mutua de Accidentes de Trabajo y Seguridad Social y una mayor coordinación con el propio Ayuntamiento. No obstante, las jornadas perdidas por trabajador por contingencias comunes se encuentran en 20,51 (año 2011) frente a una media

**EDAD Y RÉGIMEN EN LA ORGANIZACIÓN**



del sector de 10,87. Los índices municipales de incidencia (ocurrencia) y prevalencia (duración) son muy superiores (115,27 y 636,11, respectivamente) a los medidas del sector (30,22 y 340,76, respectivamente). No obstante, los datos indican una progresiva mejora. Por resumir esa mejora, las jornadas de trabajo perdidas en el 2009 fueron 70.600 frente a las 61.051 del 2011.

Por el contrario, el cumplimiento del horario, bajo datos del sistema GIHO, es satisfactorio y, sobre todo, en comparación con otras Administraciones, la valoración es excelente.

En cifras generales,  
no se observa un  
problema de  
sobredimensionamiento  
de la plantilla

En este sentido, la aplicación ha facilitado a los empleados no solo la gestión horaria de su propia actividad profesional, sino también el acceso a su información sobre vacaciones, licencias y otros datos, así como el trámite telemático de las solicitudes y autorizaciones relacionadas, en el marco de la futura administración automatizada. También para la administración ha supuesto una regularización del cumplimiento de la jornada incrementando significativamente las posibilidades de gestión interna.

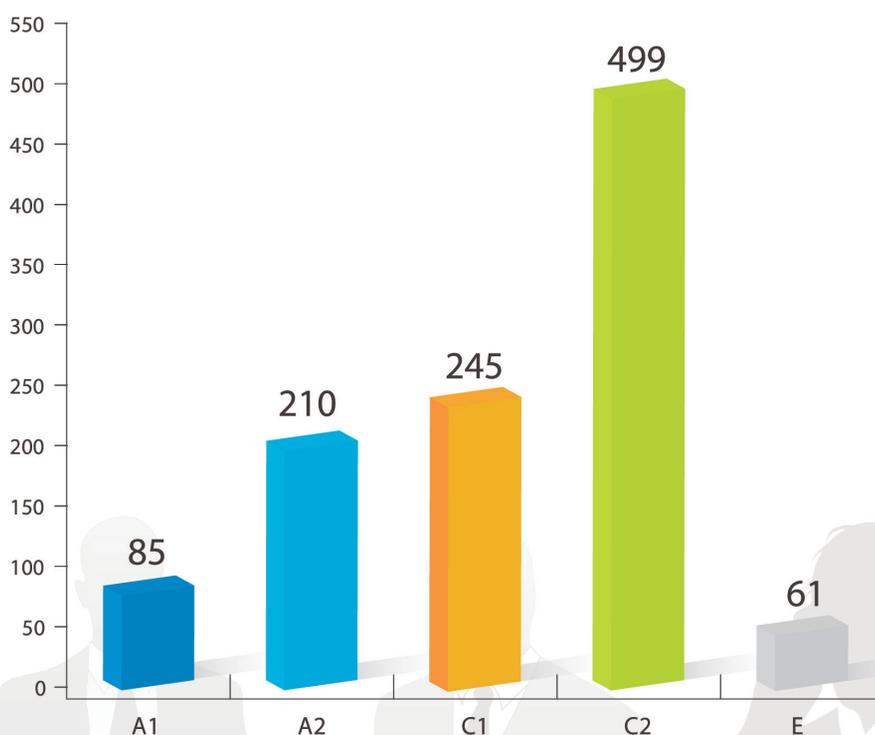
Desde el punto de vista de las relaciones laborales, el contexto sindical no es, en la actualidad, excesivamente conflictivo, habiéndose alcanzado acuerdos con los agentes representativos del personal en los últimos temas planteados (*implantación del horario flexible bajo el sistema GHO y establecimiento del horario de verano compensable*). En este sentido, se destaca una corresponsabilización de los representantes de las organizaciones sindicales, en cuanto al establecimiento en común de objetivos y acciones que permitan la mejora continua en la prestación de los servicios públicos y en las condiciones de trabajo de los empleados municipales.

No puede obviarse, tampoco, que el actual marco normativo básico aplicable a la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas – *el Estatuto Básico del Empleado Público* –, es una oportunidad para establecer y ejecutar proyectos de mejora en este ámbito. Es mediante este soporte normativo, que facilita la racionalización y mejora estructural, sobre el que debe cimentarse la gestión de personal, en detrimento de medidas de mero ajuste sin reformas de calado.

Un dato significativo es el referido a la situación de los costes del personal en el Ayuntamiento, el cual se aproxima al 40% del gasto municipal del presente ejercicio. Esta cifra no supera el porcentaje de algunos otros casos del entorno. La retribución media del personal funcionario (casi 40.000 €) es sensiblemente superior a la media del personal laboral (que no alcanza los 30.000 €), lo que resulta lógico si observamos que en este último colectivo, el porcentaje más importante (45%) pertenece al Grupo C, Subgrupo C2.

No obstante, este dato no es representativo, pues la media del personal funcionario está influenciada estadísticamente de manera relevante por el alto coste que suponen las retribuciones del personal funcionario del Grupo A, Subgrupo A1. En el resto de Grupos/Subgrupos, la media retributiva es más alta en el personal laboral que en el personal funcionario

## EMPLEADOS LABORALES POR SUBGRUPOS DE CLASIFICACIÓN



(más de 10.000 € de diferencia en el Grupo A, Subgrupo A2, y de 4.500 en el Grupo C, Subgrupo C2), lo cual distorsiona de forma importante la equidad retributiva interna.

Como ya hemos indicado, destaca la cifra retributiva media del personal funcionario del Grupo A, Subgrupo A1 (más de 57.000 €, excluyendo de la media a los funcionarios con habilitación de carácter estatal). En comparación con el puesto de trabajo de funcionario de carrera, con mayor responsabilidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (Jefe de Servicio, con nivel 28 de Complemento de Destino y 75 puntos en concepto de complemento específico), la retribución municipal es superior en más de 6.000 € anuales.

### ANTIGÜEDAD EN LA ORGANIZACIÓN

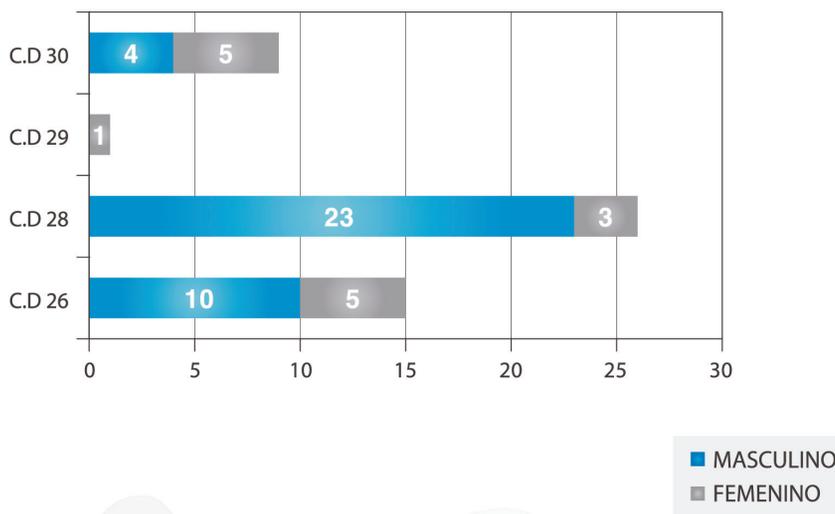
	< 10 AÑOS	10 A 20 AÑOS	20 A 30 AÑOS	> 30 AÑOS	< ... >
· FUNCIONARIOS	8	118	97	108	323
· FUNC. INTERINOS	1	10	4	0	15
· LABORAL	369	541	122	68	1100
· EVENTUAL	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>378</b>	<b>669</b>	<b>223</b>	<b>176</b>	<b>1446</b>

En el Grupo C, Subgrupo C2, también existen diferencias, ya que el coste del puesto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, de mayor jerarquía en este Subgrupo (*Jefe de Negociado*), es inferior a la media de los funcionarios municipales que forman parte del mismo y en más de 5.000 € a la media del personal laboral encuadrado en el mencionado Subgrupo. Ello permite estimar que las retribuciones vigentes son competitivas en un escenario interadministrativo.

Más por azar que como resultado deliberado de una política orientadora a tal finalidad, la plantilla responde a una representación casi idéntica entre mujeres (49,59%) y hombres (50,41%). No obstante, se detecta una escasa representación en determinadas plantillas (*por ejemplo, policía local y servicio de extinción de incendios*) y un cierto "techo de cristal". Así, en los niveles superiores de la actividad municipal (*puestos de trabajo, con niveles de complemento de destino 26 al 30*), la relación mujeres/hombres es de 18/45, con clara subrepresentación femenina. Se modula esta proporción en los puestos de trabajo con nivel 30 de complemento de destino, que cuenta con mayoría femenina (5 de 9), producto de la reserva de esos puestos a funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuya carrera es independiente a la del resto de empleados públicos.

Los sistemas de selección de personal (*funcionarios de carrera o interinos, personal laboral fijo o temporal*) son inexistentes, por lo que las vacantes de carácter transitorio por ausencia, enfermedad, licencias, vacaciones, incapacidad temporal y análogas no se sustituyen, con la distorsión que ello supone para la continuidad del servicio correspondiente.

## FUNCIONARIOS POR NIVELES Y GÉNERO



Debe tenerse en cuenta la previsión de la próxima integración del personal – 47 empleados- de la Empresa de Recaudación Ejecutiva de Las Palmas de Gran Canaria (*ERELPA, S.A.*), por subrogación empresarial, al tener previsto la extinción de esta forma de gestión directa del servicio y ser asumida por la propia organización, de manera centralizada. A ello, y en mucho menor número, se agrega la de personal proveniente del Servicio desconcentrado de Limpieza, (*unos 15 efectivos*) que llevan integrados, “*de facto*”, en la actividad municipal desde hace un tiempo considerable, actualmente en regularización de su adscripción.

Por último, las cifras generales, no se observa un problema de sobredimensionamiento de la plantilla, como ocurre en otras entidades locales. No obstante, y una vez aprobada la Relación de Puestos de Trabajo, posiblemente se deberá realizar algún procedimiento específico de reasignación de efectivos, y en todo caso, el desarrollo de los procesos de funcionarización del personal laboral fijo que desempeñe tareas propias de funcionario, la regulación del resto de modalidades de carrera profesional y de provisión de puestos de trabajo, lo cual permite resolver, además, determinadas carencias de efectivos, en determinados puestos de nivel superior.



En cuanto a la reducción del Capítulo I del Presupuesto de Gastos, que en la actualidad se exige por las normas presupuestarias de aplicación, será posible cumplir con este mandato legal con medidas alternativas a la amortización de plazas, procurando mantener los niveles actuales de empleo público.

Además, hay que resaltar determinados factores que pueden facilitar la superación de este escenario, destacando la cualificación profesional de los empleados, lo cual ha permitido la prestación de los servicios públicos municipales de manera aceptable, en un marco organizativo y de disposición de instrumentos de recursos humanos muy precarios.

Finalmente, los trabajos conducentes a la delimitación de los perfiles profesionales que van a formar parte de la estructura de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con carácter habitual o permanente, cuyo resultado será la aprobación de su Relación de Puestos de Trabajo, debe conllevar, de forma paralela, el análisis y propuesta, en su caso, de un modelo de estructura organizativa con criterios de racionalidad, flexibilidad e integración funcional.

# 04

## EL PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA. LÍNEAS DE ACTUACIÓN.

Siguiendo lo dispuesto en los apartados anteriores, una vez explicitados tanto el régimen jurídico, los principios generales y las medidas que el artículo 69 del EBEP señala para su incorporación en el Plan de Ordenación de Recursos Humanos, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, considerando el papel estratégico de las políticas de recursos humanos y su repercusión en la prestación de sus servicios públicos, atendiendo al contexto estructural descrito, formula las siguientes líneas de actuación que integran su Plan de Ordenación de Recursos Humanos.

El Plan de Ordenación de Recursos Humanos se define como el instrumento técnico-jurídico que concreta el marco de las políticas de empleo público en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, para el periodo 2012-2015, cuya puesta en práctica ampara y justifica los procedimientos y decisiones que, en su ejecución, se deben llevar a cabo para optimizar y racionalizar la gestión de los recursos humanos, de conformidad con los objetivos establecidos por el grupo de gobierno y los proyectos de carácter general y transversal que se pretendan acometer.

Con carácter previo a los objetivos, las premisas que sustentan el contenido del Plan de Ordenación de Recursos Humanos, son las siguientes:

- 1.-** Los empleados públicos tienen un papel clave y decisivo para fortalecer la razón de ser de la administración pública municipal: una administración accesible, transparente y eficiente, capaz de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos con solvencia y proximidad.
- 2.-** La cultura de la organización municipal debe estar orientada hacia la profesionalidad, el rigor y la voluntad de mejora continua, en un proceso adaptativo a la características del entorno.

El Plan de Ordenación de Recursos Humanos se define como el instrumento técnico-jurídico que concreta el marco de las políticas de empleo público en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, para el periodo 2012-2015



**3.-** El modelo de gestión de recursos humanos está encaminado a la obtención de resultados eficaces y eficientes para los ciudadanos, lo que se consigue mediante la adquisición y mejora continua de las competencias profesionales de los empleados públicos. Para ello, se deben impulsar los sistemas de dirección por objetivos, de selección, de carrera profesional, de capacitación, retributivos, de comunicación interna y, especialmente, los de evaluación del desempeño.

**4.-** La estructura organizativa debe estar adecuada y orientada a la satisfacción de las demandas y aspiraciones de la ciudadanía y al cumplimiento de los objetivos previstos, constituyendo el medio básico para impulsar los procesos de mejora e innovación en la prestación de los servicios municipales, con implantación de sistemas de Dirección Pública Profesional, en los términos del art. 13 del EBEP.

**5.-** La disposición de unas condiciones de trabajo, de relaciones sociales, así como de seguridad y salud laboral adecuados facilitan la consecución de los objetivos previstos y la mejora en la gestión y los resultados de los servicios que se prestan, contribuyendo además a incrementar la motivación y el compromiso con la institución municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, contempla objetivos generales o líneas de actuación:

#### 4.1. **DEFINICIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DE CARÁCTER ESTRUCTURAL: LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

En el ejercicio de su potestad autoorganización, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, concretará los puestos de trabajo que se consideren *estructurales y permanentes* para la prestación de los servicios que la normativa vigente le otorga a la entidad local, a través del mecanismo que el EBEP regula para llevar a cabo la organización de los recursos humanos: La Relación de Puestos de Trabajo o documento organizativo similar.

A los efectos de la gestión de recursos humanos en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, se define a la Relación de Puestos de Trabajo como la expresión ordenada del conjunto de puestos de trabajo que pertenecen al Ayuntamiento e incluye la totalidad de los existentes independientemente de su naturaleza: personal funcionario, laboral, directivo o eventual.

A través de la elaboración y aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo se pretende:

- Determinar el número de puestos de carácter estructural del Ayuntamiento.
- Dimensionar la plantilla de acuerdo con la aplicación de criterios de racionalidad, eficacia y eficiencia.
- Describir los perfiles profesionales de los puestos, requisitos, titulación y formación, teniendo en cuenta las previsiones normativas vigentes al efecto y atendiendo a los principios de mejor prestación del servicio público y flexibilidad organizativa.
- Fijar la forma de cobertura de los puestos y objetivar el sistema de retribuciones.

Además, y paralelamente con la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo:

La Relación de Puestos de Trabajo es la expresión ordenada del conjunto de puestos de trabajo que pertenecen al Ayuntamiento e incluye la totalidad de los existentes independientemente de su naturaleza: personal funcionario, laboral, directivo o eventual

El vínculo jurídico se convertirá en el adecuado, teniendo en cuenta la naturaleza y régimen jurídico de las funciones que desarrollan

- Se determinará si la estructura organizativa vigente y su división funcional se debe adecuar o modificar, a los efectos de permitir una mayor integración y/o coordinación en el desarrollo de las funciones otorgadas a cada unidad administrativa y evitar una excesiva fragmentación.

- Se definirán adecuadamente las relaciones jerárquicas, así como los cometidos relacionados con la coordinación, supervisión, evaluación y responsabilidad profesional.

- Se procederá a la adecuación retributiva que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo.

- Se modificará la plantilla de personal, una vez realizado el dimensionamiento de la misma, a través de la concreción y justificación de los puestos de trabajo necesarios en cada unidad administrativa y delimitando su naturaleza jurídica, grupo/subgrupo de clasificación correspondiente y escala de pertenencia.

- Se efectuará, en su caso, la conversión del vínculo jurídico (*personal laboral indefinido a funcionario interino*) en ejecución de lo que disponga la Relación de Puestos de Trabajo, teniendo en cuenta la naturaleza y régimen jurídico de las funciones que desarrollan.

- Se elaborará y aprobará el Reglamento de gestión y adecuación de la Relación de Puestos de Trabajo, mediante el cual se establezca no sólo la regulación pormenorizada de este instrumento técnico de ordenación de personal, sino además las actuaciones a llevar a cabo para proceder a su modificación, a los efectos de garantizar la seguridad jurídica en las decisiones a adoptar.

#### 4.2. **ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS DISPOSICIONES O INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ARTICULAR LA CARRERA PROFESIONAL.**

En términos jurídicos, la carrera profesional "*es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad*". (art. 16.2 EBEP).



La legislación básica recoge una serie de modalidades para facilitar la carrera profesional: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal, estableciendo en qué consiste cada una de ellas.

Con ello, se prevé la posibilidad que los funcionarios públicos puedan progresar tanto horizontalmente como verticalmente, lo cual implica la posibilidad de articular un sistema en el que “convivan” la carrera vertical (*esto es, el ascenso en la estructura de puestos de trabajo de uno de menor nivel a otro de nivel superior*) con la carrera horizontal (*la progresión en grado, categoría o escalón, “sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”*).

La carrera vertical se establece para el progreso a puestos de mayor responsabilidad en la estructura, mientras que la horizontal se fundamenta en la experiencia, el conocimiento y el óptimo desempeño en el puesto de trabajo que el empleado público ocupa.

Desde la óptica de la gestión pública de recursos humanos, la promoción interna se define como el medio que cumple con la doble función de:

La promoción interna puede ser un instrumento facilitador para la adecuación del personal a la naturaleza de sus funciones

- a) contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos humanos para la organización, pues se trata de posibilitar que los empleados públicos accedan al desempeño de aquellas plazas vacantes y,
- b) cumplir con el derecho que a estos les corresponde de carrera administrativa, posibilitando su progresión y movilidad.

El EBEP (art. 18) mantiene la regulación que establecía la LMRFP, de modo que la promoción interna se debe realizar mediante procesos selectivos que garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, lo cual exige superar las correspondientes pruebas selectivas (art. 18.2), así como tener en cuenta los demás principios exigidos en el proceso de selección (art. 55.2).

Finalmente, el art. 18.4 del EBEP establece que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional.

Asimismo, la promoción interna puede ser un instrumento facilitador para la ordenación de la plantilla de personal y de adecuación del mismo a la naturaleza de sus funciones, resolviendo un problema que es endémico en el mundo local, y aplicando para ello lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del EBEP, sobre el personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios del personal funcionario:

*“El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos.*

*Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición”.*

La regulación del EBEP sobre carrera profesional tiene, no obstante, diferida su entrada en vigor, *-salvo lo señalado anteriormente con respecto a los procesos de funcionarización del personal laboral fijo-*, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Final Cuarta, Segundo, párrafo primero. Esta Disposición hace que la entrada en vigor de esta regulación sea simultánea a la de las Leyes de Función Pública de desarrollo del EBEP.

Hasta ese momento, se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos que no se opongan a lo establecido en el propio EBEP.

En aplicación, por tanto, de la normativa vigente, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, elaborará, negociará y aprobará:

- El Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo y Movilidad Profesional de los empleados Públicos, en el que se regulen los sistemas para la provisión de los puestos de trabajo (concurso y libre designación) así como otras formas de provisión (redistribución de efectivos, reasignación de efectivos, comisión de servicios, permuta, movilidad por razones de salud, ...), y las actuaciones de carácter procedimental para llevarlos a cabo.

- Las Bases generales que regulen los procesos de promoción interna vertical de los funcionarios de carrera y personal laboral fijo, así como, en función de las disponibilidades presupuestarias y los plazos temporales, las bases específicas correspondientes.

- Las bases generales y específicas que regulen los procesos de funcionarización del personal laboral fijo, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del EBEP.

#### **4.3. ESTABILIZACIÓN DEL PERSONAL TEMPORAL**

Éste es un problema específico a afrontar en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Sin embargo, siempre y cuando se instrumente mediante la figura de un Plan, existe una solución posible. Al respecto, la Disposición Transitoria Cuarta del EBEP dispone lo siguiente:

**1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de**



*consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005.*

**2.** *Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*

**3.** *El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.*

*Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 (los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva*

*previstas en este Estatuto) y 3 (Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo) del artículo 61 del presente Estatuto.”*

A través de esta disposición, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria impulsará los procedimientos para acometer la solución al problema de la temporalidad, por la negativa incidencia en la calidad de vida laboral de los empleados afectados, en sus oportunidades de carrera y promoción profesional.

Con este objetivo, se incorpora al Plan de Ordenación de Recursos Humanos, las siguientes previsiones para el desarrollo del proceso de consolidación de empleo temporal:

- El Ayuntamiento desarrollará el proceso extraordinario de consolidación del empleo temporal de carácter estructural, referido a los funcionarios interinos y al personal laboral temporal que cumpla con los requisitos legalmente establecidos, con el fin de regularizar las situaciones de temporalidad prolongadas, con pleno respeto a los principios de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público. Serán objeto de consolidación las relaciones de empleo en vigor respecto a aquellas plazas o puestos ocupados de forma interina o temporal con anterioridad al 1 de enero de 2005, que tengan carácter estructural y estén dotadas presupuestariamente.
- La ejecución del proceso de estabilización de este empleo no fijo se concretará a través de la consiguiente aprobación y publicación de la oferta de empleo público (*ello, no obstante, hay que consignar que, en la actualidad, este objetivo no es posible, a tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, salvo lo dispuesto en el mismo sobre la tasa de reposición de efectivos*), en el Boletín Oficial de la Provincia, en el Boletín Oficial del Estado y la superación de los procesos selectivos correspondientes.
- La duración máxima del proceso será de tres años, a contar desde su aprobación por el órgano competente, pudiendo desarrollarse en

A través de la disposición transitoria cuarta del EBEP, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria impulsará los procedimientos para acometer la solución al problema de la temporalidad



varias fases, de acuerdo con los criterios y condiciones que se determinen y/o acuerden en el seno del órgano de negociación correspondiente.

- El proceso de consolidación se articulará mediante el sistema de concurso-oposición, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del EBEP, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad y deberán ser respetuosos con la normativa de aplicación.
- Las bases que se aprueben al efecto, indicarán que se corresponde con el proceso de consolidación de empleo temporal. Asimismo, en dichas bases se incluirá un baremo con la valoración de los tres ámbitos del concurso (servicios prestados, experiencia y formación) y los respectivos requisitos para su acreditación.

#### **4.4. PLAN DE FORMACIÓN CONTINUA**

En el ámbito de las Administraciones Públicas la formación es, sin duda, uno de los ejes básicos para avanzar en la cualificación y desarrollo solvente de las funciones asignadas a sus empleados, teniendo en cuenta los

distintos servicios y procesos de gestión.

Por esta razón, el EBEP establece una serie de derechos de carácter individual entre los que se encuentra “*la formación continua y la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales*”.

En consecuencia, y sin perjuicio de las prioridades formativas que se establezcan en función del diagnóstico de las demandas o necesidades de los empleados públicos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y de los objetivos de la organización municipal en esta materia, el marco de la formación continua se basará en el desarrollo y mejora de las competencias profesionales, tanto en la vertiente de los conocimientos específicos como en capacidades que se requieren para el desempeño óptimo de las funciones y responsabilidades del puesto de trabajo correspondiente.

Este proceso debe tener en cuenta, por tanto, la misión de los puestos de trabajo, sus cometidos esenciales, las plazas que pueden ocuparlo, la formación básica que se requiere para su desempeño, las competencias técnicas o conocimientos específicos y las habilidades necesarias.

En íntima conexión con el apartado anterior de este Plan de Ordenación, y hasta que se lleven a cabo los procesos de consolidación de empleo temporal y de promoción interna, la formación se orientará a la mejora de la capacitación profesional de los empleados públicos municipales. Dada la situación de una gran parte de los empleados municipales, pendientes del desarrollo del plan de consolidación o del sistema de promoción profesional, será objetivo ineludible del plan de formación continua cooperar en la participación y superación de las pruebas selectivas o de promoción interna.

Desde otra perspectiva se procurará, además, la formación a nivel superior en herramientas directivas, para posibilitar el acceso a los puestos de perfil directivo y facilitar la promoción profesional.

#### 4.5. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Es evidente que uno de los complementos retributivos actualmente vigentes, el de productividad, está diseñado de manera que no cumple con

---

La formación  
continua se basará  
en el desarrollo y  
mejora de las  
competencias  
profesionales

---

Debe ser un objetivo de la modernización municipal, que las retribuciones de sus empleados favorezcan la actividad eficaz y eficiente

su misión, que es la de valorar y reconocer la mayor contribución a los objetivos organizacionales, pervirtiendo su soporte legal.

Debe ser un objetivo de la modernización municipal, que las retribuciones de sus empleados favorezcan la actividad eficaz y eficiente, por la vía de estimular la asunción de responsabilidades y la rendición de cuentas en el desempeño de sus cometidos, para lo cual la evaluación del desempeño es un elemento básico.

Por ello, una vez concluido el proceso de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, la dotación presupuestaria vinculada al complemento de productividad se incorporará como medio para el abono de la percepción retributiva que se derive de la aplicación del sistema de Evaluación del Desempeño, cuyo marco regulador, principios informadores, alcance y contenido específico, será objeto de aprobación, previa la negociación correspondiente.

#### **4.6. PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA MUNICIPAL.**

Al igual que la Evaluación del Desempeño, el EBEP introduce para las Administraciones Públicas una herramienta básica, como es la Dirección Pública Profesional. A tal efecto, las características de Las Palmas de Gran Canaria como ente local que se rige por el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*municipios de gran población*), favorece la implantación de un modelo propio de esta figura de carácter directivo.

En este sentido, es preciso elaborar y aprobar la disposición de carácter general que legitime la cobertura de estos puestos, así como los procesos de establecimiento de objetivos, su seguimiento y evaluación de la actividad desarrollada, creando el espacio institucional adecuado para su ejercicio, en el convencimiento de que su introducción mejorará los resultados de la Entidad Local.

#### **4.7. PLAN DE IGUALDAD**

De conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Octava del

EBEP, se deberá elaborar y aplicar un Plan de Igualdad, que tendrá como objeto promover y respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito de gestión y de prestación de servicios del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, adoptando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres y, especialmente, aquéllas que dificultan el acceso de las mujeres a los puestos de carácter superior o directivo.

A tal efecto, el Plan de Igualdad tendrá, con carácter enunciativo, el siguiente contenido:

- a) Un diagnóstico de la situación de partida.
- b) La fijación de objetivos y medidas concretos para alcanzar la igualdad real, en atención a los resultados del diagnóstico previo.
- c) Un sistema de control y seguimiento que garantice su cumplimiento.

Este Plan de Igualdad, que será el tercero de este ayuntamiento y el primero exclusivamente orientado a la propia administración, podrá afectar a los siguientes aspectos de la relación de empleo: acceso al empleo, clasificación profesional, promoción y formación, retribuciones, ordenación del tiempo de trabajo para favorecer, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación laboral personal y familiar, prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo, y cualquier otro que en resulte necesario impulsar, según el diagnóstico realizado.

---

El Plan de Igualdad, tendrá como objeto promover y respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

---

# 05

## PROCESO DE APROBACIÓN Y VIGENCIA DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

Como se ha expuesto en los apartados anteriores, el Plan de Ordenación de Recursos Humanos contiene los criterios orientadores y las medidas que deben llevarse a cabo para cumplir con los mismos en un horizonte temporal razonable, y cuyo contenido deberá adaptarse en función de los cambios legales y/o reglamentarios que se produzcan durante su vigencia.

Por ello, este Plan debe tener no sólo un carácter dinámico en cuanto al desarrollo de las acciones concretas que se deben ejecutar para su cumplimiento sino que, además, su contenido se debe adecuar al contexto y al marco jurídico que pueda modificar el desarrollo de sus medidas.

No obstante, lo anterior se considera apropiado que la duración del Plan de Ordenación de Recursos Humanos sea de 3 años, a partir de su aprobación.

Asimismo, como requisito ineludible de este proceso y del máximo interés para el gobierno municipal, se requiere que este documento se someta a la preceptiva negociación, en el seno de la mesa correspondiente, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 37.1. c) del EBEP.

Finalmente, y hasta la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, se podrán adoptar las siguientes medidas de carácter excepcional y temporal, a los efectos de facilitar la consecución de determinados objetivos relacionados con este proceso:

**1.-** A los efectos de jubilaciones, se aplicará a los funcionarios lo dispuesto en el artículo 36.1 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

Esta medida tiene como finalidad proceder, con carácter general, a la amortización de las plazas que queden vacantes, para disponer de mayor cobertura presupuestaria en el Capítulo I del Presupuesto de gastos del Ayuntamiento (*evitando, con ello, la amortización de*



*plazas ocupadas por personal temporal).*

Asimismo, se utilizarán estos créditos para contar con margen presupuestario suficiente que permita dotar retributivamente a los puestos de trabajo resultantes del proceso de elaboración y aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (*evitando, igualmente, la finalización de la relación de empleo con el personal temporal, con mayor futuro en la organización*).

Se trataría, también, con esta medida, vincular alguna de las plazas vacantes a los procedimientos de promoción interna o, en su caso y cuando sea posible, incorporarlas a la oferta de empleo público correspondiente. Finalmente, permite rejuvenecer una plantilla que, con los datos aportados, se encuentran en los niveles más altos de la pirámide de edad, sobre todo, en su estrato superior. Esta situación desaconsejable requiere de previsión sobre sus resultados y corrección sobre sus causas.

Es necesario recordar que es una medida de ahorro, igualmente

adoptada por otras Administraciones, en este caso, la de la Comunidad Autónoma de Canarias, con modificación de su propia legislación sobre Función Pública.

**2.-** La posibilidad de cubrir los puestos de trabajo de Directores de Distrito, por funcionarios de carrera del Grupo C, Subgrupo Cl, lo cual se prevé en su norma reguladora, permitiendo una mayor flexibilidad organizativa y hasta tanto se desarrolle uno de las modalidades de la carrera profesional, como es la promoción interna.

**3.-** Para la ocupación temporal de puestos de trabajo a través de comisiones de servicio, con los requisitos normativamente establecidos, se tendrán en cuenta especialmente las funciones del puesto de trabajo.

A estos efectos, los funcionarios de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y de otras Entidades Locales, así como los que posean habilitación de carácter estatal podrán ocupar puestos de trabajo de este Ayuntamiento, si las funciones asignadas a esos puestos guardan sustancial analogía con las asignadas a su cuerpo y escala.

**4.-** En el marco de la urgente funcionarización que precisa esta Administración, se promoverán medidas como la promoción interna horizontal o la reconversión de plazas. En desarrollo de estas medidas, las plazas de personal laboral cuyo titular desempeñe tareas profesionales propias del personal funcionario, en virtud de lo dispuesto en la legislación aplicable o de conformidad con los pronunciamientos judiciales emitidos al respecto, se transformarán automáticamente en plazas con vínculo funcional, al quedar vacantes por jubilación o cualquier otra causa legalmente prevista.

Para ello, en el Anexo de plantilla se expresará que tales plazas presupuestarias, a la jubilación de su titular o en cualquier otro caso de vacante, quedarán automáticamente convertidas en plaza de funcionario del mismo Grupo/Subgrupo en la Escala de Administración General.



Plan de Ordenación  
de Recursos Humanos  
del Ayuntamiento de  
Las Palmas de  
Gran Canaria



**Ayuntamiento  
de Las Palmas  
de Gran Canaria**

