

7. Las agencias provinciales de empleo público: ¿Una solución necesaria para los retos del mundo local en materia de RRHH?

Reiteradamente se ha expuesto, a lo largo del presente Estudio, la inviabilidad fáctica de abordar la mayoría de las medidas que se derivan del proceso de reforma que impulsa el EBEP (ya se trate de la selección, como de la carrera, la negociación, la formación, etc... y, en general, todos aquellos procesos de gestión de los recursos humanos de una entidad local que requieren mayores capacidades que la mera aplicación de normas jurídicas) si no se aborda, en la misma medida y de forma previa, la articulación de una organización administrativa con capacidad suficiente para atender los requerimientos que de estos procesos se derivan.

Diversos mecanismos de cooperación interadministrativa pueden idearse para dar respuesta a dichos retos y, en la primera parte del este estudio, puede verse una detallada exposición de éstos. Sin embargo, y a nuestro juicio al menos en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la mejor solución por excelencia resulta de la actuación concertada de municipios y Diputación Provincial a fin de habilitar una organización con la capacidad de gestión de muchos de los procesos y procedimientos a que nos hemos referido.

Una opción, apuntada por algún autor, es aprovechar la actual estructura de los Institutos y Escuelas de Administración Pública y, modificando su ley de creación, reconvertirlos en el órgano de gestión de los procesos de selección con carácter obligatorio para la Administración de cada Comunidad Autónoma y con carácter voluntario para aquellas administraciones locales que decidieran utilizar sus servicios vía convenio. Me temo, sin embargo, que sin perjuicio del papel coordinador y de validación y homologación a nivel autonómico de dichos Institutos en determinadas Comunidades Autónomas, dado el número de municipios o la extensión territorial de las mismas, sean las Diputaciones Provinciales, bien que como se expone coordinadas a nivel regional, quien están en mejor condición para abordar la asistencia técnica –como competencia propia además de éstas según lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local- que requiere la puesta en marcha de las previsiones del EBEP que no se ciñen, como también se está exponiendo, únicamente a los procesos de selección de personal aunque encuentren en éstos un hito importante.

Sin duda eso supone, también, un cierto cambio en las formas de gestión de las Administraciones provinciales, todavía hoy en gran número instaladas en el cómodo campo de la beneficencia y del paternalismo, y su conversión en las instituciones de segundo grado que reclama el inframunicipalismo de nuestro país, y que se encuentran en condiciones óptimas para plasmar a nivel de ejecución el gobierno multinivel que supone la concepción de un empleo público autonómico que subyace ya en los Estatutos de Autonomía de los denominados de segunda generación (especialmente, y en lo que se refiere a esta visión, el andaluz y el catalán).

No se trata, por demás, tan solo de crear una agencia –organismo autónomo- especializada en la selección de personal que también, sino, más allá de ello, en constituir, a nivel provincial y coordinado a nivel regional por los Institutos Autonómicos, un órgano de asistencia y asesoramiento en esta materia con capacidad de ejecución de las políticas de recursos humanos, de carácter estructural y que requieren una masa crítica mínima por naturaleza para ser realizados, y que afectan a las entidades locales de su territorio. Procesos tales como la selección, implementación de instrumentos organizativos, formación, información, estudio, negociación, etc... requieren capacidades técnicas que difícilmente pueden ser llevados a cabo por pequeños y medianos municipios, al menos con el alcance y la definición de objetivos que en el presente estudio se expone.

Todo ello conecta, armónicamente, con una de las principales funciones de los entes supramunicipales intermedios: conseguir que los municipios presten los servicios que los ciudadanos les reclaman con mayor eficiencia y conforme a los principios de solidaridad y de equilibrio territorial. Y para la consecución de ese objetivo no es un tema menor una adecuada gestión de los recursos humanos.

Y es que, en efecto, si se coincide en que el éxito en la gestión y la adecuada prestación de los distintos servicios dependen, en alta medida, de la calidad y motivación de los recursos humanos de que disponen nuestras entidades locales. Si se coincide, en la misma medida, en que las Diputaciones Provinciales han de asumir de forma más decidida el verdadero significado de la asistencia técnica a los municipios de su ámbito territorial. Y

si se acepta, por último, la realidad de los déficits de gestión que en este ámbito padecen nuestros municipios, no parece que haya la menor duda en que las Diputaciones Provinciales pueden y deben hacer algo en este campo.

La provincia como entidad local, constitucionalmente garantizada, cuyo papel esencial se define por el carácter instrumental/funcional que juega con respecto a los municipios es sin duda un instrumento idóneo, conocedor de la realidad local y con unas dimensiones que la constituyen en un instrumento apropiado para asumir dichas funciones. Este carácter, que no debe ser interpretado en clave jerárquica, constituye precisamente una ventaja comparativa de las Diputaciones provinciales para la prestación de estos servicios a todas las entidades locales incluidas en el ámbito provincial. Incluida ella misma y, en conexión, con el resto de procesos de gestión de recursos humanos que se establezcan en el ámbito autonómico.

El denominado gobierno en "red", al que se han dedicado relevantes reflexiones en los últimos tiempos tras la experiencia de la Diputación de Barcelona a la que se han adherido otras Diputaciones Provinciales, puede presentar también, en este concreto aspecto, una de sus más importantes expresiones. Y ello, al menos, por tres razones: en primer lugar, por las economías de escala que podría suponer en la creación de un organismo con una alta especialización técnica y suficientes capacidades para la puesta en marcha de los procesos que requiere la dirección en la que apunta la reforma del empleo público apuntada en el EBEP; en segundo término, por la horizontalidad que ofrece ese modelo que no implica que otro gestione, sino gestionar conjuntamente las políticas de recursos humanos en el ámbito provincial en aquellos aspectos que requieren de una cierta dimensión para que puedan ser optimizados; por último, por el principio de voluntariedad que lo preside que descarta cualquier invasión del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Reiteremos que en el planteamiento que se expone se trata de una acción conjunta y concertada de los municipios y las Diputaciones Provinciales, no jerárquica, y cooperativa donde todos los entes locales del territorio son fortalecidos por su capacidad de trabajar conjunta y solidariamente para la resolución de los problemas que plantea la implementación de unos nuevos modos de gestión de los recursos humanos.

En cualquier caso, este planteamiento, que permite que los intereses locales sean gestionado, justamente, en ese ámbito facilita el propio acuerdo con instancias superiores y la coordinación en el ámbito autonómico de las distintas políticas de gestión de recursos humanos que supone la competencia autonómica sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas de su territorio.

En cuanto a la concreta fórmula jurídica a utilizar para plasmar esta idea se debe partir, y con arreglo a los planteamientos expuestos, de un elemental principio: simplificar lo complejo y no complicar lo sencillo. De tal forma, que junto a la adecuada

utilización de los entes territoriales intermedios existentes, dicha opción no suponga un desapoderamiento de la capacidad de decisión de los municipios en la gestión de sus recursos humanos. En este sentido, la fórmula del Consorcio, como una organización especializada y de alto contenido técnico, parece un instrumento adecuado para, junto a garantizar las fortalezas técnicas y económicas necesarias para hacer frente a los procesos de gestión de los que se ha dado cuenta y a algunos de los cuales en concreto nos referiremos seguidamente, conciliar los intereses de las propios entes públicos que participan en el mismo y garantizar su participación efectiva. Sin olvidar la posibilidad de participación en éste de las propias organizaciones sindicales lo que facilitaría, también, el lograr acuerdos con los interlocutores sociales y la participación efectiva de éstos en dichos procesos.

La combinación de dicha fórmula organizativa con los correspondientes procesos de delegación de competencias y encomiendas de gestión, avalados como ahora veremos en determinadas materias por el propio EBEP, sin olvidar las necesarias previsiones legislativas en la legislación de desarrollo que se dicte, permitiría desarrollar desde esta organización especializada, y para todos los municipios del ámbito provincial incluida la propia Diputación Provincial, procesos de gestión de recursos humanos que, en forma aislada, serían muy difícilmente concebibles. A estos efectos, desde este punto de vista y a título de muestra (ya que, como se ha apuntado, a lo largo de este estudio otros cometidos podrían ser abordados: asistencia jurídica y técnica en la materia, formación, informativas, etc...) nos referiremos en concreto a tres: la selección, la negociación colectiva y la solución extrajudicial de conflictos.

7.1 La organización de los procesos de selección en el mundo local.

En el caso concreto al que ahora nos referimos, y si se comparten las reflexiones que en su momento se realizaron sobre la mejora de los procesos selectivos que se desarrollan en las entidades locales, los mecanismos organizativos expuestos más arriba permitirían contar con personal técnico y profesional especializado capaz de abordar dichos procesos con las garantías necesarias para optimizar los procesos selectivos y dotar a las entidades locales del territorio de los mejores recursos humanos disponibles superando las patologías de las que se ha dado cuenta.

Y es que, en esta materia concreta a la que nos referimos en estos momentos, pueden serles encomendadas de forma voluntaria por los municipios las políticas de selección a este organismo, sin perjuicio de la gestión posterior por parte de la entidad local de la relación de empleo.

Las ventajas serían notorias, no solo en poder contar con órganos de selección profesionalizados y de alto nivel, sino en la implementación de medidas de homologación que faciliten la movilidad, transparencia en los procesos (calendarios de pruebas,

conocimiento y publicidad de los procesos, unidad de exigencias, pruebas y requisitos), adecuada puesta en marcha de procesos de selección con utilización de pruebas complementarias, periodos de prácticas evaluados, Cursos de Formación, etc... En definitiva, con la posibilidad de recuperar la baja confianza que la sociedad, y la mayoría de los aspirantes, tienen en estos procesos y mejorar la calidad de los mismos, facilitando, de forma adicional, los procesos de movilidad voluntaria entre las distintas entes locales del ámbito provincial.

7.2 Las políticas de formación: conexión entre la formación de cada entidad local con el nivel provincial y autonómico.

En cuanto a la política de formación se refiere cabe destacar la necesidad de que la formación tenga, en una sociedad del conocimiento como la que enfrentamos, mayor incidencia en el régimen jurídico del empleo público.

En este sentido, dos propuestas genéricas deben realizarse. La primera que, tras una fase de generalización de las políticas de formación en las entidades locales y que ha primado más su existencia que su contenido y finalidad, ha llegado el momento de utilizar el valor estratégico que la misma supone. Es preciso, en este sentido, que se evalúe el impacto de la formación en el desempeño de los puestos de trabajo, en los resultados de la organización y en la retribución y carrera profesional del personal al servicio de los Gobiernos locales. De esta forma, la formación ha de integrarse decididamente en los planes de cambio organizacional, en el desarrollo de políticas de carrera y promoción, en la política de recompensas de la entidad, etc...

Una segunda, consistente en que la formación ha de variar su razón de ser respondiendo prioritariamente a las necesidades de la organización, más que a las preferencias del individuo inclusive no conectadas con su progresión profesional. Ello exige estudios organizativos tendentes a conocer los déficits que las organizaciones presentan. Dentro de esta consideración, se hace preciso un reenfoque de la misma que ha de contemplar más decisivamente tres dimensiones necesarias en los gestores públicos: saber, saber hacer y saber estar.

Pero una tercera propuesta debe ser considerada, y ello conecta con las propuestas que se realizan en este apartado y la inclusión de la formación en el mismo, también es preciso mejorar la oferta formativa y establecer mecanismos de coordinación de la misma de forma tal que se optimicen los recursos destinados a ésta y la calidad de las acciones programadas, se eviten solapamientos de ofertas formativas entre los distintos agentes promotores de la formación y, por consiguiente, se encarezca su realización sobre todo en lo que se refiere a la función directiva y, por último, se permita conseguir productos añadidos de los procesos formativos. De esta forma, y específicamente en lo que se refiere a la formación de directivos (pero no sólo), sería de sumo interés que la misma tuviese un carácter intercorporativo a nivel provincial en forma tal que, junto a potenciar las habilidades precisas, se fomentase el

trabajo en red de las organizaciones locales y el aprendizaje de mejores prácticas.

Esto solo es posible desde un nivel territorial adecuado, con una población destinataria de dichas políticas suficiente, que permita articular una política de formación que responda a tres claves:

1 Establecer canales de formación comunes con la Función Pública Autonómica.

2 Formación de los directivos en técnicas de planificación, comunicación y gestión RRHH.

3 Considerar la formación como un proceso técnico permanente compuesto de:

-Diagnóstico de necesidades.

-Definición del planes anuales de formación a nivel de cada entidad local y a nivel provincial y autonómico

-Programación y desarrollo de eventos.

-Proceso de evaluación y seguimiento.

Sin duda, en parte estos procesos pueden realizarse en cada entidad local, pero de nuevo su optimización a nivel provincial podría dar respuesta a alternativas que hoy no quedan suficientemente resueltas.

7.3 La legitimación negocial de las asociaciones de municipios y las entidades locales de ámbito supramunicipal: una respuesta a la atomización de las condiciones de trabajo en las entidades locales.

Es de sobra conocido que la fragmentación del mundo local en nuestro país, amén de estar en la base de la ausencia de capacidad de gestión de numerosas entidades locales, produce otros efectos adicionales. A dos de ellos, aunque podrían citarse otros, hemos de referirnos: por un lado, a la ausencia de negociación colectiva en entidades de reducido número de personal; de otro, y dado el elevado número de entidades locales existentes, a una cierta diversidad en las condiciones de trabajo, que si no necesariamente ha de considerarse negativa, si que puede tener como resultado el elevar al alza, mimetizando toda suerte de mejoras realizadas en cada ámbito de negociación, el resultado final de estos procesos o, alternativamente, estableciendo diferencias que encuentra difícil justificación.

Pues bien, el EBEP ha abordado dicha cuestión ofreciendo algunas soluciones y, de esta forma, el artículo 34.2 recoge dos previsiones de sumo interés:

a) Se amplía la legitimación negocial en el ámbito supramunicipal. Desde este punto de vista, su apartado segundo establece

que se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal .

b) Se recoge el mecanismo de adhesión por el cual los municipios pueden adherirse a la negociación colectiva que se lleva a cabo en el ámbito correspondiente o, alternativamente, adherirse a los Acuerdos alcanzados en el ámbito autonómico o supramunicipal.

El mecanismo instaurado, de suma utilidad sin duda, permite dar respuesta a los problemas apuntados y abre un espacio de gestión para las Asociaciones de municipios en el ámbito autonómico y para las entidades locales de ámbito supramunicipal en este ámbito que permitiría asentar una negociación más equilibrada (ámbitos autonómico y supramunicipal que no son incompatibles sino al contrario y que podrían resolver su compatibilidad mediante una división de materias), con menor capacidad de presión en etapas electorales, y que homogeneizase en múltiples aspectos las condiciones de trabajo en las entidades locales y permitiese establecer en los distintos subsistemas de gestión elementos comunes que facilitasen su gestión (selección, movilidad, carrera, etc....).

Ello facilitaría, además, la posibilidad de encargar dicha negociación colectiva a órganos de carácter técnico, de carácter supramunicipal, según las previsiones a estos efectos establecidas en el artículo 33.2 del EBEP enmarcados en la organización instrumental a que se ha hecho referencia.

7.4 Solución extrajudicial de conflictos: la creación de órganos especializados a nivel autonómico o supramunicipal.

Aunque, ciertamente, las previsiones legislativas establecidas en el artículo 45 EBEP, y su limitado contenido (entre otras haber quedado reducido a los conflictos colectivos), requerirán el desarrollo del mismo por la legislación autonómica de desarrollo (en múltiples aspectos: procedimiento, plazos, sistema de selección de árbitros y mediadores, relación con la negociación colectiva, etc...), ya puede adelantarse que su decidida puesta en marcha puede ser una de las soluciones a la alta conflictividad judicial que se produce en esta materia en las entidades locales que, junto a traducirse en mejores soluciones que las que pueden darse en vía judicial, supone también un menor coste y unos tiempos más reducidos en la resolución de los conflictos.

Ello permite proponer, como se apunta en este apartado y se sugiere a lo largo de este Informe, la conveniencia de instaurar órganos permanentes, profesionales y especializados (ya existen algunas experiencias como el CEMICAL en la Diputación de Barcelona), de ámbito autonómico o supramunicipal para asumir las funciones de mediación y arbitraje que contempla el EBEP al que podrían adherirse las entidades locales del territorio.