

2015

AGENDA DEL CAMBIO

Compromiso Nº 26: Definición con la FEMPEX de tres cuestiones importantes para el desarrollo local



Definición con la

FEMPEX

Financiación, Personal y Policía

para el desarrollo local



JUNTA DE EXTREMADURA

26. 1. POLICIA LOCAL MANCOMUNADA

1.- Análisis y estado de la cuestión.

La aspiración de los municipios de Extremadura de disponer de una policía local mancomunada surge desde el inicio de la etapa autonómica. La Comunidad tiene 387 municipios, de los cuales 346 tienen menos de 5.000 habitantes, número mínimo según las normas marco a partir del cual tendrían la obligación de crear cuerpo de policía local propio. Difícilmente pues, pueden los municipios ejercer sus competencias de policía a no ser mediante una mancomunidad o asociación de municipios pues con los requisitos que se imponen para la creación de un cuerpo es insostenible desde el punto de vista económico aunque formalmente se permita para los menores de ese número de habitantes.

Reflejo de ello es la redacción de la Ley de Coordinación de Policías Locales de 1990, que contemplaba (art. 3.1) la posibilidad de que las mancomunidades crearan cuerpos de policía, si bien esta posibilidad fue declarada inconstitucional y anulada por el Tribunal Constitucional (STC 51/1993, de 11 de febrero) porque la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS) sólo contempla la creación de cuerpos de policía local por parte de los municipios.

Lo que sí posibilita la LOFCS es que los municipios puedan asociarse funcionalmente para la prestación conjunta de los servicios de policía local (DA 5ª LOFCS).

1. De igual manera, ha sido una reivindicación constante de las asociaciones profesionales y las organizaciones sindicales. Como ejemplo, en las Comisiones de Coordinación autonómicas ha sido un tema recurrente la demanda de creación de mancomunidades de municipios para este servicio. Reflejo de ello, han sido las iniciativas del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea la pasada legislatura.

La Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales de Extremadura, sí contemplaba que las mancomunidades integrales prestasen los servicios en el área de policía (art.19.2), aunque sin concretar la forma de hacerlo. Esta norma fue modificada por el Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, suprimiendo tal posibilidad.

En 2013 los ayuntamientos de Campillo de Llerena y Retamal de Llerena solicitaron informe sobre la posibilidad de asociación a la Dirección General de Administración Local de la Junta de Extremadura, la cual informó favorablemente con matizaciones respecto a las peculiaridades de esos municipios.

El anteproyecto de Ley de Coordinación de PPLL que redactó y negoció la pasada legislatura el denominado Gobierno de Extremadura, y que presentó como proposición de ley el grupo parlamentario popular-extremadura unida (BOAE VIII, núm. 708 de 3 feb. de 2015) contemplaba en sus arts. 1 y 20 la asociación de municipios para la ejecución de competencias de policía. Finalmente, la proposición de Ley fue retirada.

2.- Cauces de ejecución de la medida.

Primero.- Con el régimen jurídico actual los municipios limítrofes pueden asociarse para prestar el servicio de Policía Local, si bien con las condiciones definidas anteriormente y con la Junta de Extremadura. En este sentido, tanto la Junta de Extremadura como la FEMPEX pueden consensuar unos modelos tipo de convenios para los ayuntamientos que lo requieran.

Segundo.- La actual Ley de Coordinación de Policías Locales de Extremadura es de 1990. Está profundamente desactualizada y la redacción de una nueva ley se convierte casi en un imperativo para esta legislatura. Este es el marco idóneo para, con el actual Estatuto de Autonomía y dado el adecuado desarrollo institucional que existe, pueda introducirse en nuestra Ley que las mancomunidades de municipios puedan actuar para “asociar” cuerpos de policía local. De igual manera, a través de las funciones de coordinación que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma y que la Ley definirá para su ejercicio por la Junta de Extremadura se consensuarán los instrumentos que han de incluir los convenios de asociación.

La ejecución de esta medida se encuentra condicionada por la constitución de la FEMPEX.

26.2- PARTICIPACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN.

1.- Estado de la cuestión.

El pasado 7 de septiembre, en el discurso institucional del Presidente de la Junta con motivo del Día de Extremadura anunció un proceso conducente a la fijación de una posición común de carácter político de la región para la negociación de un nuevo acuerdo de financiación para nuestra Comunidad.

En este contexto, está aun pendiente la aplicación en nuestra Comunidad de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LR). Por citar un ejemplo: La aplicación de la LR a un municipio medio (2.000 habs.) como Ceclavín en materia educativa, esto es, que la corporación no sufrague su gasto corriente de conservación y mantenimiento supondría un ahorro para la misma de 60.000 euros por ejercicio presupuestario.

2.- Fundamento constitucional.

El art. 142 CE establece que “La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

3.- Ejecución de la medida.

Tras la constitución de la FEMPEX, se tratará de acordar una participación directa de los ayuntamientos en la financiación no finalista que recibe la Comunidad Autónoma.

Consejería de Medio Ambiente y Rural,
Políticas Agrarias y Territorio

Habría de fijarse mediante Ley y plasmarlo en la Ley de Presupuestos. Para ello, sería preciso fijar unos criterios para esa participación similares a los de la propia financiación autonómica: población, dispersión geográfica....

Una vez constituída la FEMPEX, la Junta de Extremadura propondrá la constitución en su seno, de un grupo de trabajo mixto para analizar todas las posibilidades y criterios. Este grupo formulará una propuesta que se traducirá en un texto legal y su inclusión en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

26.3- MARCO REGULADOR MÍNIMO PARA EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

La **Constitución Española** establece que es competencia exclusiva del Estado el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE).

En su desarrollo, Ley 7/2007, de 12 de abril, reguladora del **Estatuto Básico del Empleado Público** establece:

Artículo 1 Objeto

1. El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación.
2. Asimismo tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.
3. Este Estatuto refleja, del mismo modo, los siguientes fundamentos de actuación:
 - a) Servicio a los ciudadanos y a los intereses generales.
 - b) Igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.
 - c) Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
 - d) Igualdad de trato entre mujeres y hombres.
 - e) Objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
 - f) Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos.
 - g) Desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos.
 - h) Transparencia.
 - i) Evaluación y responsabilidad en la gestión.
 - j) Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.
 - k) Negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo.
 - l) Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.

Artículo 2 Ámbito de aplicación

1. Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:
 - La Administración General del Estado.
 - Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
 - Las Administraciones de las Entidades Locales.

Consejería de Medio Ambiente y Rural,
Políticas Agrarias y Territorio

- (...)

Artículo 3 Personal funcionario de las Entidades Locales

- 1.** El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local.
- 2.** Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De igual manera resulta de aplicación la **Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local**, que establece en su Artículo 92.1, bajo la rúbrica de *Funcionarios al servicio de la Administración local*, que: “*los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen , en lo no dispuesto en esta Ley , por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas , en los términos del artículo 149 . 1 . 18.ª de la Constitución*”.

El **Estatuto de Autonomía de Extremadura**, en la reforma de 2011 fija en su Artículo 10 las Competencias de desarrollo normativo y ejecución estableciendo que las ostenta en materia de régimen estatutario de los empleados públicos en la Comunidad.

Por último, en su desarrollo, la nueva **Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura**, que no estará en vigor en su totalidad hasta abril de 2016, fija en su Artículo 3 su *Ámbito de aplicación*, estableciendo que será de aplicación a [c)] *“las Administraciones de las Entidades locales de Extremadura, así como los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de las mismas, en aquellos aspectos no reservados a la legislación del Estado”*.

Dejando aparte el régimen jurídico de los funcionarios con Habilitación Nacional, los Secretarios e Interventores de las Corporaciones Locales, cuyo estatuto funcional tiene reserva de ley a favor del Estado, cada Administración Local tiene, con respeto a las normas básicas antes citadas, independencia para regular un amplio abanico de condiciones de trabajo de sus funcionarios, como uno de los aspectos más acentuados de la autonomía local.

Para los empleados públicos laborales, el régimen jurídico se concreta al Estatuto de los Trabajadores y a los convenios colectivos.

Así, en el desarrollo de sus competencias cada una de las Diputaciones Provinciales tiene suscrito un Acuerdo-Convenio que regula las relaciones con sus trabajadores (la de Cáceres lo firmó el 13 de noviembre de 2013 y fue aprobado por su pleno el 28, DOE de 10 de febrero de 2014), suscribiéndose en el marco de sus mesas generales de negociación incluyendo a los sindicatos. También así lo hacen las corporaciones locales de las grandes ciudades de Extremadura.

Pero hasta ahora lo hacen de una manera poco homogénea y algunas tratan con desigualdad a trabajadores públicos que hacen las mismas funciones y con el mismo estatuto funcional. Unos incluyen regulaciones en profundidad de cada aspecto de la dinámica funcional, otros no; otros conceden más derechos; otros inciden en formación, igualdad de género, paz social, promoción interna... Incluso extienden su ámbito de aplicación temporal a distintos plazos.

Todo ello como expresión de esa autonomía local que, en el ámbito de las demandas funcionariales y sindicales se expresa como desigualdad de trato a los trabajadores, dado que un mismo trabajo incluso puede ser retribuido de distinta forma o tener o no prevista Carrera profesional horizontal o distinta facilidad de ejercicio del derecho a la promoción interna.

2.- Ejecución de la medida.

Vista la competencia exclusiva del Estado para fijar el régimen estatutario básico de los funcionarios, y la autonomía de cada administración local para su desarrollo, desde el Servicio de Administración Local adscrito a la Secretaria General de Política Territorial y Administración Local se está elaborando actualmente un acuerdo-convenio único que se presentará a los nuevos órganos de gobierno de la FEMPEX que serán elegidos el 1 de diciembre de 2015 y a los Sindicatos, con el objetivo de buscar acuerdos de adhesión de las entidades locales a un régimen homogéneo de condiciones de trabajo.