
Aproximación a la realidad de la Administración Local Valenciana 2019



I. INTRODUCCIÓN.

Al referirnos a la Administración Local nos situamos en el ámbito y el contexto del sistema administrativo continental europeo ya que en los países anglosajones se habla de Gobierno Local, mientras que en nuestro contexto geopolítico se habla de Administración Local.

Conviene recordar que la Carta Europea de Autonomía Local en su artº 3.1 señala que “ **Por autonomía local se entiende al derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes**”.

Esta definición de la autonomía local se completa por la Carta Europea con lo previsto en su artº 4.4 al señalar que “**Las competencias encomendadas a las Entidades Locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley**”.

En el sistema continental europeo los entes locales no son gobierno sino Administración y como tal forman parte de la estructura general de la Administración de cada Estado, estando bajo su tutela y control.

En España esta tutela y control se realiza por parte del Estado (a través de los delegados de gobierno en cada región-comunidad autónoma) y por parte de la propia Comunidad Autónoma. Así nos encontramos con un doble tutelaje.

En consecuencia, desde puntos de vista genéricos hay que entender por Administración Local el conjunto de municipios y otros entes o colectividades locales que existen en los países donde se aplica el modelo administrativo proveniente de la Revolución francesa.

Naturalmente ello no supone ni mucho menos que exista una homogeneidad en la Administración Local de los distintos países, por el contrario hay diferencias entre ellos, incluso tratándose de los que aplican el modelo francés, en cuanto al número de niveles de entes locales y en cuanto a su configuración. Desde luego la unidad básica de la Administración Local es siempre el municipio. Pero además de él pueden existir niveles de segundo grado, que agrupan a varios municipios. La terminología es muy variada en cuanto al nivel supramunicipal, empleándose en España la denominación de Provincia mientras que en otros países como Francia e Italia se trata de Departamentos. No debe olvidarse la posible existencia de otros entes locales, entre los que debe destacarse la Isla en los archipiélagos que constituyen departamentos o provincias.

Otro factor que influye decisivamente es el de la forma de asentamiento de la población. Puede tratarse de una población muy dispersa en pequeños núcleos, lo que favorece la existencia de niveles inframunicipales. Por el contrario la mayoría de la población puede concentrarse en ciudades medias o incluso de grandes dimensiones, sobre todo si se trata de la capital. Por ello es una característica de la Administración Local contemporánea la extrema diversidad y que todas ellas se incluyan dentro de la misma noción de Administración Local.

II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

La Administración Local plantea de inmediato cual es la configuración política y administrativa de los entes que la integran. En nuestro caso la propia Constitución otorga a las colectividades locales unos derechos que constituyen el contenido de su autonomía, los cuales pueden ser de mayor o menor amplitud, pero que como están garantizados por la Constitución no pueden ser alterados por Ley ordinaria.

La Constitución española de 1978 ha optado decididamente por este sistema autonómico, estableciéndose la autonomía de los entes locales en los artículos 137, 140 y 141 del texto constitucional. Una autonomía que podría llamarse de segundo grado, que consiste en que si bien se respetan unos poderes mínimos a los entes locales, el Estado u otras instancias políticas (como pueden ser las Comunidades Autónomas) dictan normas que precisan el contenido y la extensión de la autonomía de las colectividades locales.

Éste es el sistema español, en el cual existen una Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 y unos textos complementarios (reglamentos) aprobados por el Estado que regulan la actividad de los entes locales, los cuales se hayan sometidos también a la legislación dictada por las Comunidades Autónomas (regiones autónomas).

III. EL GOBIERNO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Una característica muy importante de la Administración Local contemporánea en España, es que existe una marcada disfunción entre el carácter representativo de los entes locales, sobre todo de los municipios, y la pobreza de medios de que disponen, pues desde luego en nuestra época los municipios no son fuente de decisiones macroeconómicas.

Los entes locales no son solamente una instancia representativa, sino además una organización destinada a prestar servicios y eventualmente a producir bienes públicos para los miembros de la colectividad local. Es este segundo aspecto el que plantea numerosos problemas. Únicamente los municipios de tamaño medio, entre los 20.000 habitantes y los 150.000 aproximadamente, se encuentran en una situación relativamente equilibrada.

Una primera gran cuestión a destacar respecto a la Administración Local: Una organización administrativa extremadamente variable, pues apenas existe o es de importancia mínima en los pequeños municipios, mientras que las grandes ciudades pueden tener una organización y un volumen de personal superior al de un Ministerio de la Administración del Estado central.

La segunda dualidad se refiere a que los órganos de gobierno local ejercen una autentica función gubernativa y deben decidir entre diversas

opciones políticas, a pesar de lo cual en el sistema continental europeo no son gobierno sino Administración, y sus actos son siempre desde luego actos administrativos.

IV. COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL PACTO LOCAL. LOS RECURSOS

Brevemente hay que referirse al área de actuación de los entes locales, comúnmente llamada competencia municipal, si bien sería más correcto técnicamente denominarla conjunto de funciones municipales o locales.

Esta área de actuación es muy variable. En España hay que distinguir entre unos servicios mínimos, las actuaciones en que debe intervenir de algún modo el ente local, y finalmente las demás actividades complementarias que llevan a cabo principalmente las grandes ciudades.

Refiriéndose a los municipios los llamados servicios mínimos son los más comunes y los que está obligada a prestar la organización municipal. Se trata, además del ejercicio de potestades públicas inherentes al carácter de administración, de las actividades de policía urbana y tráfico, alumbrado, limpieza y saneamiento, urbanismo, transportes municipales, mercados y control de la alimentación, mataderos, y cementerios municipales. A estas actividades mínimas se añaden otras hasta llegar a una prestación de servicios casi general en las ciudades de mayor población.

Los entes locales de segundo nivel, es decir, en España las Provincias ejercen funciones relativas a la cooperación con los municipios, especialmente en materia financiera con los municipios de menores recursos. Además pueden ejercer otras competencias, especialmente en materia de transportes, sanidad y cultura, que tienen como finalidad suplir la actividad municipal al proyectarse en un área de mayor extensión territorial.

EL PACTO LOCAL

El Pacto Local constituye la reivindicación mas importante de los ayuntamientos españoles. Han sido muchas las ocasiones en las que se ha exigido a los sucesivos gobiernos que avanzaran en la consecución de este gran pacto que debe clarificar el papel de los Ayuntamientos, sus competencias y su financiación.

El objetivo es dotar a las Corporaciones Locales del marco legal, los medios y las competencias que les permitan ejercer un papel que es fundamental al servicio de la sociedad en su conjunto.

Las Entidades Locales reclaman un papel clave en el modelo de desarrollo territorial y poder de explotar sus potencialidades. Si tenemos en cuenta que el nivel local es el que de modo cuantitativamente más importante enraíza las instituciones con el tejido social.

LA FINANCIACIÓN

Es el eterno problema. La participación de los ayuntamientos en el gasto público total lejos de alcanzar el deseado 33% (Estado-Autonomía-Entes Locales) solo llega al 12-14 % actual.

V. LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL.

Para cerrar el estudio correspondiente de la Administración Local debe aludirse al personal de los entes locales. Tradicionalmente estaba integrado en España por funcionarios, si bien actualmente se admite con carácter general la existencia de contratados laborales, por lo que la expresión función pública local quizás no sea ya rigurosamente exacta y por ello hablamos de empleados y empleadas públicos.

Todo este personal se rige por la legislación común sobre función pública (Estatuto Básico del Empleado Público) y por la normativa básica de régimen local y el personal laboral, también, por sus propios convenios y el Estatuto de los Trabajadores. Además en España las regiones pueden dictar leyes sobre la materia. Además se aplican a este personal los reglamentos aprobados por los municipios y las provincias donde prestan servicio.

EMPLEO PÚBLICO LOCAL.

LA AFECTACIÓN DE LA DÉCADA DE CRISIS.

El número de empleados públicos del conjunto de las administraciones españolas se incrementó en 17.005 personas en 2018 hasta alcanzar los 2,578 millones de efectivos, según la información estadística publicada este lunes por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y difundida por el de Hacienda. El grueso del incremento, el segundo mayor de la última década, fue generado por la contratación que impulsaron las comunidades autónomas mientras que el personal adscrito a la administración estatal registró un nuevo descenso con el que marca la cota más baja de una serie que arranca en 2002.

El incremento de personal registrado en 2018 supone un aumento del 0,66% en la plantilla pública, un alza que desde 2009 solo ha sido superada, con creces, en 2017. Aquel año, el personal al cargo de las administraciones públicas se elevó en 42.000 efectivos, hasta los 2,561 millones. En aquel caso, sin embargo, el mayor impulso lo brindaron los ayuntamientos, que sumaron 28.154 efectivos, seguidos de cerca por las comunidades autónomas, con 22.611 empleados más. La cifra neta quedó moderada por un retroceso de 10.703 trabajadores del Estado.

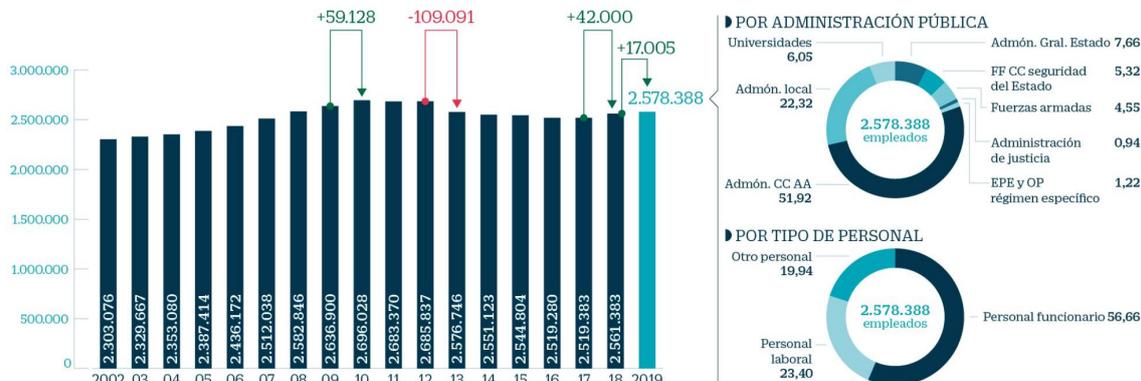
El aumento de 2017, que siguió a un leve repunte de 2016, terminó de romper con una racha de cuatro años de descensos consecutivos en el número de efectivos públicos. La mayor destrucción de empleo público se registró en 2012, cuando la plantilla se rebajó un 4,06%, lo que supuso prescindir de 109.091 personas. Esta tendencia supuso que los empleados del conjunto administraciones pasaran del récord de 2,696 millones de 2009 a 2,51 millones a cierre de 2015.

El ejercicio 2018 viene a confirmar que la senda descendente ha concluido, si bien modera el fuerte aumento del ejercicio anterior. En esta ocasión, sin embargo, el incremento está protagonizado fundamentalmente por las comunidades autónomas, que ganaron casi 13.000 empleados y empleadas a las puertas de los recientes comicios regionales del 26 de mayo de 2019.

Les siguen las entidades locales, con un aumento de 4.141 efectivos más que un año antes. Por el contrario, el personal de la administración central del Estado se redujo en 3.878 trabajadores. Una caída neta acentuada por la reducción de 4.763 efectivos en el personal ministerial.

Como resultado, el personal de la administración estatal ha descendido hasta los 507.830 trabajadores frente a los 592.813 que llegó a alcanzar al cierre de 2010, lo que supone la pérdida 85.000 empleados públicos en la última década y la cifra más baja desde 2002, según la estadística.

Evolución de los empleados del conjunto de las Administraciones públicas



Radiografía de los cambios de personal en las distintas Administraciones públicas en el año 2018

No obstante lo dicho, la realidad de la administración local es diversa, y debe situarse en un contexto de organizaciones con diferentes tamaños, capacidades y circunstancias para comprender la problemática existente en relación a su personal.

España es uno de los estados más descentralizados del mundo con 17 Comunidades Autonomas (regiones), 2 ciudades con estatuto de autonomía propio (Ceuta y Melilla) y 8125 entidades locales.

La Administración territorial está compuesta por 8116 municipios, 50 provincias con 43 diputaciones y 7 fusionadas con la administración autonómica por ser de carácter uniprovincial.

Tenemos también entidades de ámbito superior al municipio: 81 comarcas; 3 áreas metropolitanas y 1008 mancomunidades.

Y de ámbito inferior 3719 entidades entre pedanías, parroquias, aldeas, barriadas...básicamente en zonas de gran dispersión poblacional.

Por otra parte, miles de entes instrumentales de los ayuntamientos como: Consorcios, Fundaciones, Patronatos, Agencias, etc.

Entre los municipios existentes en España, muchos son los casos con organización precaria, que apenas pueden facilitar los servicios y prestaciones de un servicio público obligado a ello. Sólo el esfuerzo de los profesionales, del personal que las integran, hace posible que funcione el sistema.

Las entidades locales constituyen un conjunto de gobiernos y administraciones públicas que se caracterizan, entre otras cosas, por estar en contacto diario y directo con los ciudadanos, siendo, por definición, la administración más próxima a los mismos.

En la actualidad, el total de las Entidades Locales (EELL) en España cuentan con 575.405 empleados y empleadas, frente a los 597.212 del año

2012 según estadísticas oficiales. Lo que representa una reducción del empleo del -3,78% en estos últimos 7 años.

En el País Valenciano (Comunidad Autónoma de Valencia) las EELL cuentan con 58.502 empleados y empleadas, pasando por un progresivo descenso de efectivos que tocó suelo en 2017 con 49.442 (una pérdida del 15%) según estadísticas oficiales y que en 2018 comenzó una recuperación vinculada más al contrato temporal que a la fijeza en el empleo.

En 2019, la distribución del personal de la EELL (Entidades Locales) por cada una de las tres provincias valencianas es la siguiente:

Num. Personal EELL	Hombres	Mujeres
21.211 Alicante	11.832	9.379
7.963 Castellón	3.993	3.970
29.328 Valencia	15.059	14.269
58.502 total	30.884 (52,79%)	27.618 (47,20%)

En este marco reforzamos nuestras ideas en la necesidad de homogeneizar los procesos selectivos, y las condiciones de trabajo, sin menoscabar los ámbitos de autonomía correspondientes a cada ente territorial, pero teniendo en cuenta la necesidad de asegurar conocimientos, habilidades, retribuciones mínimas equiparables, que puedan permitir el desarrollo posterior de políticas de cobertura de puestos de trabajo en base, entre otras formas, a la movilidad interadministrativa. Centrando las claves del sistema en la articulación de los perfiles de los puestos de trabajo definidos a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

La carrera administrativa debe de ligarse a las necesidades de aprendizaje continuo que imponen los cambios que se producen en el entorno de las AAPP, que son consecuencia de la evolución de las relaciones con los ciudadanos, con otros niveles de administración y gobierno. La necesidad de articular cualificación, desempeño y carrera profesional debe llevarse a cabo en el marco de un modelo de carrera administrativa que permita la elaboración y puesta en práctica de políticas adecuadas de RRHH y el desarrollo profesional de los trabajadores de las EELL.

UNA GRAN TEMPORALIDAD.

La composición del empleo en las Administraciones locales, en atención a la clase de personal, es por completo diferente de la que se observa en la Administración central o autonómica, ya que mientras éstas se nutren principalmente de funcionarios y personal de otro tipo, como personal estatutario, en el nivel local predomina ampliamente el personal laboral, que representa más del 60 por 100 de los trabajadores al servicio de las corporaciones locales según datos del Registro Central de Personal a fecha enero 2019.

El nivel local de la Administración es el que registra la mayor tasa de temporalidad de todo el sector público y concentrando al 28 por 100 del total de

empleados públicos temporales. Al mismo tiempo, el personal laboral en las entidades locales registra en su conjunto una tasa de temporalidad muy superior a la del personal funcionario, según se desprende de innumerables informes al respecto. Alguno de ellos aportados por Defensor del Pueblo en España.

Un dato que parece muy relevante para completar este análisis en las Administraciones locales, lo constituye la distribución del personal temporal entre los distintos municipios en atención al tamaño de los mismos. Dicha información sobre los datos facilitados por la Federación Española de Municipios y Provincias concluye que el grueso de la temporalidad se localiza en los municipios con menos de 20.000 habitantes.

Atendiendo a las tasas de temporalidad de las distintas clases de personal según el tamaño de los municipios, se observa como son esas mismas corporaciones de tamaño pequeño las que registran las tasas más altas en relación al personal laboral, mientras que las corporaciones medianas y las grandes son las que reflejan menores tasas de personal no fijo.

LA FEMENIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD.

Aparecen como aspectos muy relevantes la fuerte concentración de la temporalidad en los municipios de menos de 20.000 habitantes, la mayor incidencia de la temporalidad entre las mujeres, quienes presentan un porcentaje de temporales del 41 por 100. En el caso de las corporaciones locales, la diferencia entre mujeres y hombres es de casi 20 puntos, muy superior, por tanto, a la que se registra en la Administración central o autonómica, e incluso muy por encima de la tasa de temporalidad que presentan las trabajadoras en el sector privado.

Especialmente significativo es el dato de que casi el 72 por 100 de las mujeres menores de 30 años empleadas en corporaciones locales es temporal.

Las tasas de temporalidad son muy altas en todos los demás grupos, destacando el de los trabajadores no cualificados, con casi un 43 por 100 de temporales. Por sexos, nuevamente se observan notables diferencias, siendo más moderados los porcentajes de temporalidad entre los hombres en todos los grupos de ocupación. En el caso de las mujeres, destacan los muy elevados porcentajes que se dan en los dos extremos, el de las trabajadoras no cualificadas (54 por 100), o trabajadoras de servicios (52 por 100), por un lado, y las de profesiones asociadas a titulación universitaria de los tres ciclos (37,5 y 41,9 por 100).

VI. EL MODELO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Ier Acuerdo-Marco entre la FVMP (asociación valenciana de municipios) y los Sindicatos en 2004, tras casi 20 años de intentos fallidos por alcanzar un acuerdo sectorial para toda la administración local valenciana fue el primer intento de evitar la fuerte atomización que padece la negociación colectiva con más de 300 convenios a negociar de forma dispersa.

Un IIº Acuerdo-Marco firmado en 2014, diez años después, no hemos conseguido romper con una realidad tozuda: la negociación colectiva del sector

sigue estando totalmente atomizada en los Ayuntamientos, Diputaciones y otras entidades locales.

Y ello pese a que como es evidente, el primer Acuerdo tenía una dificultad y era la falta de seguridad jurídica que hiciera posible exigir su cumplimiento y el desarrollo comprometido. Pero el segundo Acuerdo ya se firmó en el marco del Estatuto Básico del Empleado Público que daba cobertura legal al mismo. Por ello seguimos empeñados en este objetivo esencial para nosotros como Federación en el ámbito de la Administración Local.

En el País Valenciano contamos con 541 municipios, a lo que hemos de añadirle la existencia de cerca de 100 entidades locales más de distinta índole. De esa cifra cuentan con negociación propia en torno a 250 municipios y entidades locales. Más de la mitad de municipios y entidades no sobrepasan la cifra de 6 trabajadores, no contando, por ello, con representación unitaria del personal elegida en los procesos de elecciones sindicales (Delegados de Personal). La dificultad de cubrir todos esos ámbitos mediante la negociación colectiva propia es enorme. Por ello, hace tiempo nos marcamos el objetivo de garantizar la regulación de las condiciones de trabajo de todo el personal, mediante la negociación colectiva (tanto de los funcionarios como de los contratados laborales) en todos los municipios y entidades locales, especialmente en los pequeños municipios, homogenizando esas condiciones de trabajo entre el personal funcionario y laboral, ya que con frecuencia eran distintas por la aplicación de normativas, también distintas.

Para conseguir ese objetivo hemos realizado un esfuerzo importante en el que se ha implicado el conjunto de la Federación, dedicando a esa tarea a numerosas compañeras y compañeros, con independencia de su sector de procedencia (Administración del Estado, Autonómica, Justicia..)

Los resultados han sido bastante positivos, pero seguimos sin cubrir todo el mapa de unidades de negociación colectiva. Por ello, seguimos empeñados, por intentar hacer valer la negociación de carácter regional-sectorial con la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), como entidad aglutinadora y representativa de municipalismo en el País Valenciano.