

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

---

AÑO XI

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1952

NUM. 65

---

## El personal de las Corporaciones locales ante las reglamentaciones nacionales del trabajo

### I

Desde que el Cristianismo, con sus orientaciones de amor y caridad, hizo ver a los hombres cuán injusta era la institución de la esclavitud y cuán inhumana la condición del esclavo, a cuyos servicios no se les concedía valor alguno y a cuya persona misma se le otorgaba la consideración de mera mercancía, los Estados han venido ensayando actitudes diversas ante el problema laboral. Las más acusadas, prescindiendo de matices y de posiciones eclécticas, han sido dos. La liberal, con su famoso principio del «laissez faire, laissez passer», propugnando el más absoluto abstencionismo, defendiendo la libertad ilimitada de trabajadores y empresarios para regular sus relaciones, y asignando al Estado el exclusivo papel de asegurar esa omnímoda libertad, y la socialista, en que el Estado no se inhibe, sino que interviene, activa y apasionadamente, en las relaciones laborales, da a estas relaciones un tinte bélico de lucha de clases, y se alista en uno de los bandos contendientes: en el del obrero.

Frente a las doctrinas liberales y frente a las doctrinas socialistas, el Estado español formula en el Fuero del Trabajo una concepción nueva, que se halla inspirada en directrices de hondo sentido católico y espiritual.

El trabajo se eleva y dignifica en el Fuero. Por ser esencialmente personal y humano —se dice— no puede reducirse a un concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción incompatible con la dignidad personal de quien lo presta, constituyendo uno de los más nobles atributos de jerarquía y de honor.

Se le despoja del áspero sentido de arma de lucha, atribuyéndole el papel más hermoso y fecundo de lazo de unión armónica entre los diversos factores de la producción, y haciéndole servir a elevados designios de prosperidad. De aquí que entre sus declaraciones figure la de que la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria; que es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla; que todos los factores que en la producción intervienen, quedan subordinados al supremo interés de la Nación.

En consonancia con las dos notas anteriores, nuestro Estado, abandonando viejas doctrinas que le predicaban indiferencia unas veces y parcialidad otras, toma sobre sí la tarea de la regulación del trabajo, con el alto empeño de eliminar injusticias y luchas, que se habían hecho seculares y enconadas dentro de él, de coaligar a trabajadores y empresarios, de enrolosarlos al servicio de un mismo ideal: el del fomento de la producción, para la grandeza de la Patria.

Así, el número 4.º de la declaración III, marca el principio de que «el Estado fijará bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las Empresas». Y en desarrollo de tal principio, la Ley de 16 de octubre de 1942, en su artículo 1.º, expresa: «Toda la materia relacionada con la Reglamentación del Trabajo, entendida ésta como regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de ajustarse las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal, en las distintas ramas y actividades, será función privativa del Estado, que se ejercerá, sin delegación posible, por el Departamento Ministerial de Trabajo, y dentro de éste, en las condiciones que se establecen en la presente Ley, por la Dirección General de Trabajo.» En ejecución de la Ley, son ya muy numerosas las Reglamentaciones de Trabajo que han sido dictadas y que se hallan vigentes.

¿Afectan estas Reglamentaciones Nacionales de Trabajo a las

Corporaciones locales; es decir, quedan comprendidas dentro de sus preceptos, como si de una Empresa cualquiera se tratara? En caso afirmativo, ¿cabe establecer alguna distinción, a este respecto, en orden a la categoría más o menos substantiva y esencial de los servicios, o en orden a la forma de su prestación? ¿Qué personal ha de entenderse incluido dentro del ámbito protector de esta legislación laboral y cuál excluido? Henos ya en materia.

## II

En las disposiciones normativas del trabajo, se habla de la Empresa sin una definición previa, adecuada y precisa, de lo que deba entenderse por tal, y ello unido a que la significación corriente del vocablo, dentro del mundo del Derecho, ha venido haciendo referencia a actividades de tipo privado, pudiera dar ocasión a sustentar, como alguna vez ha sucedido, un criterio radical, según el cual las Diputaciones y Ayuntamientos, como Organismos representativos de las Provincias y Municipios, son personas jurídicas de derecho público, que tienen encomendada la gestión de servicios de interés general, y en modo alguno pueden considerarse con el carácter de Empresa, noción ésta con la cual se halla reñido el mismo concepto del servicio público.

El análisis de esta argumentación obliga a hacer algunas distinciones.

Las Corporaciones locales tendrán o no el carácter de Empresa, según el plano desde el que se las mire y el aspecto que en ellas se considere.

En el Derecho civil y en el mercantil, donde campean y se regulan intereses privados, las Corporaciones locales, cuya razón de vida y esencial quehacer consiste, efectivamente, en el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de sus respectivos territorios, no son Empresa. Contempladas en el área de esos Derechos y a la luz de sus principios, es fácil llegar a la conclusión de que no es dable configurarlas ni como Empresas civiles, ni como Empresas mercantiles.

En el campo del Derecho administrativo, las Corporaciones locales se nos ofrecen como Organismos de amplitud de fines, de va-

riadas notas, de complejos caracteres, que hacen arriesgada la operación de definir las. Es de observar, no obstante, que en la gestión y fomento de los servicios públicos se aprecia modernamente la tendencia a adoptar formas de Empresa, copiadas del Derecho privado, o a asociarse con ellas.

No es, empero, en el ámbito del Derecho civil, ni en el del mercantil, ni en el del administrativo, donde hemos de situar la cuestión. El problema nace y alienta en el Derecho laboral, y es al Derecho laboral al que hay que acudir para solventarlo. Los principios en que se inspira este Derecho son muy distintos de los que informan los anteriores. Ya no es el orden y la paz en las transacciones lo que se persigue, como en el Derecho civil y mercantil, ni la honrada y eficaz gestión de los intereses públicos, como en el administrativo. El Derecho laboral tiene un contenido preponderante: la relación de trabajo. Y un objetivo capital: regular esta relación con fines de protección al trabajador. Frente a éste, frente al trabajador, se encuentra el otro término de la relación, es decir, el empresario o patrono, que es definido en el párrafo 1.º, artículo 5.º, del texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944, como «el individuo o la persona jurídica, propietaria o contratista de la obra, explotación, industria o servicio, donde se preste el trabajo». La definición se refiere, ciertamente, al empresario, pero hay que observar que en múltiples artículos de la misma Ley, el término «empresario» se objetiva y se hace sinónimo de «empresa»; que en la legislación laboral, «empresa», «empresario» y «patrono», son conceptos equivalentes. Y como las Corporaciones locales se hallan dentro de la amplitud de contenido que la definición encierra, resulta forzoso inferir que para el Derecho laboral tienen la consideración indistinta de «empresarios» y «empresas».

La deducción, por otra parte, aunque obvia, aparece como innecesaria, porque de manera bien expresa se consigna en el párrafo 3.º del propio artículo 5.º de la Ley de Contrato de Trabajo, que «el Estado, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, o bien las Entidades oficiales representativas de estas instituciones, quedan equiparados a los empresarios definidos en los párrafos anteriores, respecto de las obras o servicios públicos que se ejecuten directamente o por administración».

### III

Si, como acabamos de ver, las Corporaciones locales, por el mero hecho de serlo, no quedan excluidas del ámbito de aplicación de la legislación laboral, y, por ende, tampoco del de las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo, ¿lo estarán en lo referente a determinada categoría de servicios? La interrogación nos la sugiere el recuerdo de una interesante contienda surgida entre Organismos dependientes del Ministerio de Trabajo y un importante y prestigioso Ayuntamiento, en torno, precisamente, a la aplicabilidad o no de cierta Reglamentación de Trabajo, al personal de la Corporación adscrito al servicio respectivo.

Formando parte de una extensa argumentación, tendente a demostrar el sometimiento del Municipio a las normas laborales en la cuestión debatida, se distinguía allí entre los servicios que afectan esencialmente a la organización y funcionamiento de las Entidades locales, en los que se hacía radicar el fundamento filosófico e histórico-jurídico de su reconocimiento y existencia, de aquellos otros que, necesarios o no para la población municipal, no es menester que sean establecidos y desarrollados por la propia Corporación rectora, sino que pueden abandonarse a la iniciativa de los particulares. Y a la distinción se hacía seguir una consecuencia: la de que la primera clase de servicios cae bajo la órbita del Derecho administrativo, mientras que debe ser regulada por normas de Derecho privado la segunda. La Administración, en estos últimos servicios, se decía, al trabar relaciones de trabajo con los particulares lo hace desprovista de su carácter de autoridad, por lo que los efectos que de estas relaciones se deriven han de ser sometidos a la jurisdicción laboral.

Como base de la anterior distinción se toma el artículo 157 de la Ley de Régimen local, en el que se dispone que los Municipios podrán prestar los servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad, ya por gestión directa, ya mediante convenio con los particulares, en forma de arrendamiento, concesión o Empresa mixta, precepto que se hace extensivo por el artículo 286 a los servicios provinciales.

La deducción lógica que se desprende de ambos artículos, ha de

circunscribirse: 1.º A que las Corporaciones locales tienen que prestar por sí los servicios de su competencia que impliquen ejercicio de autoridad, y 2.º A que pueden prestar, por sí o mediante convenio con los particulares, aquellos otros que no impliquen tal ejercicio. Pero es incongruente inferir que estos últimos servicios, en lo que hace referencia a las relaciones de trabajo que en ellos se den entre la Administración y su personal, han de ser siempre regulados por normas de Derecho privado, por la sola circunstancia de que sea posible legalmente encomendar su prestación a los particulares, y aunque de hecho corran a cargo de las Corporaciones. Es nota de calificación un tanto incolora de los servicios en sí, la de «quien puede prestarlos». Son más significativas y trascendentes la de «quien los presta» y la de «cómo se prestan», aunque ninguna de estas características sirvan al Derecho laboral para asentar sobre ellas una clasificación directa, en orden a la legislación aplicable a los diversos servicios. Sirven, como veremos después, para referirlas al personal y para clasificar a éste.

Porque no hay que olvidar que estamos sometiendo a estudio los servicios que las Entidades locales realizan, en su particular faceta de las relaciones de trabajo que en ellos se originan. No es el nexo entre la Administración y los administrados para la implantación de los servicios el que ahora nos ocupa (expropiación, servidumbres, impuestos). No es, tampoco, la vinculación establecida por los servicios entre sus usuarios y la Administración. En estos y otros especiales aspectos, preciso será considerar al servicio en sí: su organización, su estructura, su materia, su finalidad; y preciso será también hacer el examen con el auxilio y dentro del Derecho administrativo, para determinar qué clase de normas, públicas o privadas, han de regirlo. Pero en el plano laboral es el derecho de este nombre el que priva, y sus normas, si no se desprecupan por completo de la peculiaridad del servicio, sí concentran la atención en dos de los elementos personales que en él intervienen: la Empresa y el trabajador. Se comprende, por tanto, que no se encuentre en dichas normas diferenciación alguna en orden a la naturaleza de los servicios de la competencia de las Corporaciones locales.

La forma en que se presten es, asimismo, indiferente. Ninguna de ellas puede constituir motivo determinante de la no aplicación de

las respectivas Reglamentaciones de Trabajo. Si por gestión directa, ya nos dice el párrafo 3.º del artículo 5.º de la Ley de Contrato de Trabajo antes transcrito, que las Diputaciones y Ayuntamientos quedan equiparados a los empresarios. Y si la prestación se hace mediante convenio con los particulares, quedará transferido el carácter de empresario a la persona física o jurídica que tome a su cargo el servicio.

#### IV

Hemos visto que ni el carácter de Entidad territorial de Derecho público que las Corporaciones locales ostentan, ni la naturaleza esencial e indeleble de algunos servicios asignados a su competencia, ni la forma en que se presten, tanto éstos como los demás servicios, constituyen fundamento legal bastante para oponerse a que les sea de aplicación la legislación laboral vigente.

Las excepciones a la aplicación de esta legislación las hemos de encontrar, en cambio, si dirigimos nuestra observación al trabajador dependiente de las Corporaciones locales. ¿Qué personal ha de entenderse incluido en el ámbito protector de la legislación laboral y cuál excluido?, preguntábamos antes.

La respuesta nos la da el artículo 8 de la Ley de Contrato de Trabajo, según el cual «los funcionarios públicos, se regirán por su legislación especial». Respuesta que parece sencilla y clara. A un lado, sometidos al Derecho administrativo, los que presten sus servicios a las Corporaciones locales con el carácter de funcionarios públicos, y al otro, regulados por la legislación laboral, todos los demás.

¿Quiénes son funcionarios públicos? He aquí ahora la dificultad.

El artículo 119 del Código penal da una definición, a efectos penales, del funcionario público, según la cual será considerado como tal «todo el que por disposición inmediata de la ley, o por elección, o por nombramiento de autoridad competente, participe del ejercicio de funciones públicas».

El 77 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, dice: «Para los efectos de esta Ley, se reputarán funcionarios públicos los de nombramiento del Gobierno, y los que, por razón de sus cargos, desempeñen alguna función relacionada con las elecciones, así como los

Presidentes y Vocales de las Juntas del Censo Electoral, y los Presidentes, Adjuntos e Interventores de las Mesas electorales.»

Son definiciones, por tanto, que sólo tienen valor legal a efectos penales y electorales, respectivamente.

Ni la Ley de Funcionarios de 1918, ni su Reglamento de aplicación de igual año, dicen nada a este respecto. Tampoco en la legislación laboral se encuentra una definición del funcionario público.

En la Ley de Régimen local vigente, artículo 319, se define al funcionario de Administración local de la siguiente manera: Son funcionarios de Administración local los que en virtud de nombramiento legal desempeñen en las Entidades u Organismos que la constituyen, servicios de carácter permanente, figuren en las correspondientes plantillas y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos respectivos. Es esta una definición amplia, muy amplia, del funcionario de Administración local, pues que comprende a la casi totalidad de los que prestan sus servicios a las Corporaciones locales, a los cuales se les diversifica en los cuatro grupos de administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos. A todos los efectos legales, se dice en el apartado 5.º del artículo 321, tendrán el carácter y condición de funcionarios públicos los comprendidos en los grupos de administrativos y técnicos. No hay cuestión, por consiguiente, respecto a la cualidad de funcionarios públicos que ostentan los funcionarios administrativos y técnicos de las Corporaciones locales, quienes quedan así claramente excluidos de la aplicación de la legislación laboral. No hay cuestión respecto de los administrativos y técnicos propietarios, pero en lo referente a los administrativos y técnicos no propietarios y en lo referente a los de servicios especiales y subalternos, ya sean propietarios o no, la dificultad se mantiene. Sería interpretar erróneamente la Ley el pretender que, dado el otorgamiento expreso del carácter de funcionarios públicos que en ella se hace a favor de los administrativos y técnicos, los demás quedan privados de tal carácter, por exclusión. La interpretación acertada, a nuestro modo de ver, es aquella que atribuye al silencio de la Ley el sentido de que no ha querido pronunciarse sobre el particular, y que, en consecuencia, nada hay en

ella que niegue o afirme con carácter general, la condición de funcionarios públicos de este extenso sector de servidores de la Administración local. Por lo que a él respecta, la oscuridad subsiste (1).

Falta, pues, una noción legal completa del funcionario público. Si buscámos orientación e inspiraciones en la doctrina, nos encontramos con opiniones varias, contradictorias, que vienen a aumentar, si cabe, la perplejidad. Signo característico del funcionario público, exigido como elemento preciso por todas las teorías y tendencias es la de hallarse adscrito a una función pública. Fuera de este factor de hecho, la coincidencia no existe entre los tratadistas. Ya en cuanto a la misma forma en que la adscripción tenga lugar comienza la duda, pues si se exige, como hace nuestro Código penal, que sea mediante procedimiento legal, podían quedar fuera los fun-

---

(1) El mismo carácter de propietarios de algunos subalternos, los obreros de plantilla a que se refiere el artículo 353 de la Ley, se nos ofrece dudoso. En efecto, cabe preguntar ¿son subalternos propietarios o son subalternos que no tienen tal naturaleza dichos obreros? La denominación «de plantilla» con que se les designa, viene usándose tradicionalmente por la legislación y la jurisprudencia como sinónima de la de «en propiedad». Bien cerca del artículo 353 tenemos en la propia Ley otro artículo, el 332, en el que se confirma esta identidad de significado entre ambas locuciones. La permanencia en el cargo, de que se habla en el artículo, constituye, igualmente, otra característica de los empleos en propiedad, y, finalmente, no sería descabellado atribuir a estos obreros de plantilla el derecho de inamovilidad que se reconoce a los subalternos propietarios, toda vez que, según los términos del artículo, «tendrán análogos beneficios que los subalternos». Hasta aquí las semejanzas con los subalternos propietarios del artículo 352. Las diferencias son: la propia dedicación de otro artículo a los «obrerros de plantilla», que hace pensar que por parte del legislador se les atribuye carácter distinto de los subalternos propietarios a que se refiere el artículo precedente; la retribución en forma de jornal; y la percepción del subsidio de vejez, en lugar de haberes pasivos. En nosotros pesan más las diferencias que las analogías y creemos que los «obrerros de plantilla» no son, ante la Ley de Régimen local, subalternos propietarios. Según esto, habría que entender clasificados a los subalternos en propietarios y no propietarios, y a estos últimos, a su vez, en obreros de plantilla y obreros eventuales. Hubiera sido deseable que los obreros de plantilla quedaran definidos entre los subalternos propietarios y regulados con éstos, pero como en el Reglamento no cabe modificar la Ley, sino aclararla y desenvolverla, convendría, al menos, disipar la ambigüedad con que aparecen diseñados.

cionarios de hecho, en los casos excepcionales en que la misma doctrina reconoce su existencia y relevancia jurídica. Por otra parte, la adscripción ¿puede ser forzosa o ha de ser voluntaria? Cuando la función pública se ejerce a consecuencia de un deber impuesto por el soberano al súbdito, como en el caso del soldado, jurado, y miembros de ciertas juntas o consejos, ¿son verdaderos funcionarios públicos los que la desempeñan? La permanencia o accidentalidad, la retribución o gratuidad, y la índole (de autoridad, de gestión y subalternas) de las funciones, son otras tantas notas que se barajan por los autores, en un intento, infructuoso hasta ahora, de elaborar el concepto del funcionario público.

## V

Reside en tal concepto la clave para dirimir nuestro problema, pero éste queda en pie al no hallar en la Ley normas definidoras del funcionario público, ni en la doctrina construcciones precisas, fórmulas logradas que nos ilustren.

Reina la desorientación, y ello se traduce, en la práctica, en una serie de conflictos entre las Corporaciones locales y sus funcionarios, que surgen con frecuencia y por doquier, turbando la necesaria armonía en las relaciones del trabajo. Estos conflictos quedan circunscritos al personal interino o eventual, que es el que se considera desamparado, ya que en cuanto al propietario, cualquiera que sea su clase, impera el criterio de que debe serles de aplicación el Derecho administrativo y no el laboral, en razón a gozar de un «status» legal.

Aquel personal, el no propietario, se dirige a las Corporaciones locales en demanda de que sus servicios sean regulados por las correspondientes Reglamentaciones Nacionales del Trabajo. El ocupado en labores de oficinas, solicita los beneficios concedidos en la Reglamentación Nacional del Trabajo en Oficinas y Despachos; el que rinde su actividad en el Servicio municipal de aguas, los que concede la Reglamentación del Trabajo en las Empresas de Captación y Distribución de Aguas; el que tiene su destino en los mataderos municipales, los que otorga la Reglamentación Nacional del Trabajo en las Industrias Cárnicas; los chóferes, piden la apli-

cación de la de Transportes ; los de calles, la del Ramo de la Construcción ; otros, la de Oficios Varios ; y así sucesivamente, en cada una de las diversas actividades que se desarrollan dentro de la órbita de las Entidades locales.

El avenirse a dichas solicitudes supone considerable complicación administrativa para las Corporaciones importantes, las cuales, con gran volumen de servicios a su cargo, tendrían que poner en función un verdadero mosaico de legislación laboral, e incluso prever el caso posible de que un obrero trabaje parte de la semana en un servicio y el resto en otro que se halle comprendido en distinta Reglamentación. Ello ha inducido a algún Ayuntamiento a exponer la idea de que se conciba a cada Corporación local como formando una sola Entidad o Empresa, y que a todos los trabajadores eventuales se les aplique una sola Reglamentación laboral ; la que se juzgue más adecuada.

La actitud más comúnmente adoptada por las Corporaciones es, sin embargo, la de resistencia a que sean regidas por las disposiciones laborales sus relaciones de trabajo con el personal eventual, fundamentándola en un cúmulo de buenas razones : que es el ejercicio de la función pública lo que califica al funcionario público, con independencia de la permanencia o transitoriedad de dicha función, por lo que hay que reputar funcionarios públicos al personal interino o eventual ; que es inconveniente la equiparación del servicio público, aunque sólo sea por cuanto se refiere al régimen de su personal no propietario, a las Empresas privadas, porque no resulta justo ni beneficioso que se conceda legalmente el mismo trato a actividades y servicios que tienen por exclusivo objeto el bienestar y beneficio de la colectividad, y a Empresas privadas que esencialmente persiguen la obtención de lucro ; que es contrario a la equidad de aplicación de distintas normas reglamentarias al personal dependiente de las Corporaciones locales, que realiza igual función ; que si a los funcionarios de servicios regidos directamente por la Administración se aplicase por distintos Organismos unos de carácter administrativo propiamente dicho y otros de índole laboral, las disposiciones que les afecten, fácilmente se producirían situaciones irregulares, que llevarían consigo la perturbación en la normalidad de los servicios públicos, siendo así que la perfección y efi-

ciencia de éstos ha de colocarse por encima de cualquier otra consideración; que se crearía a la Administración una situación embarazosa si cada vez que necesitare despedir a empleados u obreros de carácter eventual tuviera que someterse a todo el procedimiento que al efecto se ha dictado en el mundo laboral de la Empresa privada; que al aplicar las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo al personal interino y eventual dependiente de las Corporaciones locales se infringen los siguientes preceptos básicos de la legislación local: 1.º El artículo 337 de la vigente Ley de Régimen local, según el cual compete a las Corporaciones establecer el régimen jurídico de su personal, determinando las condiciones de ingreso, ascensos, haberes activos y pasivos, atribuciones, y, en general, sus derechos, deberes y responsabilidades. 2.º El artículo 326 de la misma, en el que se ordena que ninguna plaza de funcionario de la Administración local, cuyo nombramiento en propiedad corresponda a las Corporaciones, podrá estar provista interinamente por más de seis meses, debiendo anunciarse la vacante dentro de este plazo, y cesar el interino a su terminación, aunque no se haya realizado la provisión en propiedad.

Y en la pugna que de esta manera se produce entre las Corporaciones y su personal eventual, van tomando posiciones los distintos Organismos oficiales llamados a intervenir y a resolver, sustentando opiniones indecisas y contradictorias, pues hasta ellos llega la perturbadora influencia de una legislación falta de unidad, de claridad y de concreción.

La Dirección General de Trabajo fija su atención en el párrafo 3.º del artículo 5.º de la Ley de Contrato de Trabajo, que atribuye la condición jurídica de Empresario a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, respecto de las obras o servicios públicos que ejecuten directamente o por administración. Observemos que en este precepto, teniendo a la vista, como quien dice, el carácter público de los servicios de las Corporaciones locales, se les califica de Empresa y se les sujeta a la legislación laboral. Poco después, en el artículo 8.º de la propia Ley, se exceptúa de la aplicación de dicha legislación al funcionario público, diciendo: «los funcionarios públicos se regirán por su legislación especial». De suerte, que si se entendiera que la única nota característica del funcionario

público es la que emana de prestar sus actividades en un servicio público, resultaría que la contemplación, la consideración de éste sirvió a la Ley, a la vez, para incluir en el círculo de la legislación laboral a las Corporaciones, y para excluir de él a sus funcionarios públicos. Prácticamente, para incluir y excluir, al propio tiempo, de dicho círculo, a las Corporaciones locales, porque, admitido el concepto del funcionario público con tal amplitud, habría que otorgar esta condición a todos los servidores de las mismas. Fijémonos, también, en la prevención de que los funcionarios públicos «se regirán por su legislación especial», y advirtamos que son los propietarios los únicos que la tienen. En virtud, sin duda, de las anteriores consideraciones, e impulsada por un loable espíritu de protección al trabajador, la Dirección General de Trabajo mantiene el criterio de que son los funcionarios locales en propiedad, exclusivamente, los que quedan fuera de la regulación laboral; que el Estado ha dictado para ellos normas, que las Corporaciones tienen que respetar, fijando sus condiciones de ingreso, sus sueldos, quinquenios, haberes pasivos mínimos, garantizando su inamovilidad, reglamentando las correcciones disciplinarias y formación de expedientes, amparándoles, en fin, debidamente; que es en razón de esta protección legal de que disfrutaban por lo que se considera innecesario extender hasta ellos los beneficios que representan las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo, y es por lo que se les exceptúa de su aplicación; y que es en razón de hallarse exentos de la debida protección, por lo que se debe acoger dentro del seno de las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo a los funcionarios locales no propietarios. Sirve, también, de sólida justificación legal a este criterio, en lo que atañe a los subalternos, lo dispuesto en el apartado 3.º del artículo 353 de la Ley de Régimen local, en donde, con referencia a ellos, se dice: «Las Corporaciones locales cuidarán de cumplir, especialmente respecto de sus empleados y obreros, lo dispuesto en el Fuero de los Españoles y en el del Trabajo, así como en las leyes y disposiciones sociales. En particular, cuando ejerciten directamente o por administración obras o servicios públicos, deberán atenerse a la legislación vigente en materia de obligaciones y derechos y en la relativa a la extinción del contrato de trabajo.»

Algunas Magistraturas de Trabajo, secundando el criterio anterior, entienden y fallan en las reclamaciones promovidas contra las Corporaciones locales por el personal eventual de las mismas, en solicitud de aplicación de las correspondientes Reglamentaciones Nacionales, mientras otras se declaran incompetentes.

Y la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en una jurisprudencia que todavía no ha adquirido firmeza, viene acusando la tendencia a considerar funcionarios públicos, excluidos, por consiguiente, de la legislación laboral, a todo aquel personal de las Corporaciones locales que rinde su función en un servicio público, con abstracción de la naturaleza temporal o permanente de dichas funciones. Ignoramos si esta tendencia se consolidará o sufrirá alguna desviación. La Sentencia de 18 de enero de 1951 es, por de pronto, muy resuelta. En ella se niega competencia a la jurisdicción laboral para resolver una reclamación de salarios que algunos empleados, no propietarios, del servicio de aguas del Ayuntamiento de Villagarcía de Arosa (Pontevedra) habían formulado contra éste tomando por base los señalados en la Reglamentación del Trabajo en las Empresas de Captación y Distribución de Aguas, y sobre la cual ya se había declarado incompetente la Magistratura de Trabajo de Vigo. Se alega, como fundamento del fallo, lo siguiente: «No impugnados en el único motivo del recurso los hechos que declara probados el fallo recurrido, conforme a los cuales los actores y recurrentes son funcionarios del Ayuntamiento demandado, se hallan adscritos al servicio de aguas y perciben los sueldos que para cada uno de ellos se detallan, es visto que atendidas las características señaladas y que no está demostrado que por la Corporación demandada se ejerza ninguna industria de las reglamentadas por la Reglamentación Nacional de las dedicadas a la captación, elevación, conducción y distribución de aguas, sino que limita su actividad en ese orden a la ejecución, como Entidad de Derecho público, de un servicio de tal naturaleza, en el que participan como funcionarios los recurrentes, debe estimarse acertada la inclusión de los mismos en el artículo 8.º de la Ley del Contrato de Trabajo, texto refundido de 26 de enero de 1944, y, por tanto, improcedente el motivo articulado contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo de Vigo, declarando su incompetencia por razón de la materia, ya

que no concurre en los recurrentes la condición legal de obreros en este caso.»

## VI

Dos posiciones, franca y abiertamente antagónicas, se mantienen en la materia objeto de nuestro examen, y ambas se hallan defendidas con muy estimables razones. Una, sostiene la primacía del servicio público sobre toda otra consideración y alega ser injusto y perturbador que se someta a la Administración a las mismas normas que rigen para la Empresa del mundo privado. Otra persigue, ante todo, el logro de una vida digna y decorosa para el trabajador, afirmando que el que presta sus servicios a las Corporaciones locales con carácter no propietario, quedaría, de hecho, abandonado y a la intemperie si no se le cubriera con el manto protector de la legislación laboral.

Echamos de menos la rápida promulgación de una ley que aune, hasta donde sea posible, ambos criterios; que conjugue las exigencias de los intereses generales, representados en el servicio público, con el reconocimiento de los derechos indeclinables del trabajador, y con las garantías precisas para que estos derechos sean, no sólo reconocidos, sino respetados, de una ley, que, con su cláusula derogatoria habitual, ponga fin a tanta contradicción, a tanta confusión e incoherencia como ahora existe.

Tal es nuestro resumen y nuestra conclusión.

E. GONZÁLEZ NIETO

Diplomado del Ministerio de la Gobernación para el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales.

NOTA DEL AUTOR.—Bastante después de realizado y entregado este trabajo se publica el Reglamento de funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, en cuyo título preliminar, puntualizado y precisado más tarde por la Instrucción primera de la Dirección General de Administración Local de 1.º de julio del mismo año, se aborda la materia sobre que el trabajo versa y se hacen respecto de ella importantes determinaciones.

Los «obreros de plantilla» del artículo 353 de la Ley, con fidelidad al buen sentido, más que a la Ley misma, son catalogados entre los subalternos propietarios, a los que quedan equiparados en derechos, garantías, y en la índole administrativa de su relación jurídica con la Corporación.

Se abarca, en clara visión de conjunto, a la totalidad del personal que presta servicios a las Corporaciones locales y, tomando como clave los diversos modos de adscripción, se hace de él, con exclusión del personal sanitario que será objeto de reglamentación especial, la siguiente clasificación: a) Funcionarios en propiedad. b) Funcionarios interinos, accidentales y habilitados. c) Temporeros y eventuales. d) Personal de servicios municipales o provinciales, que no tenga la condición de funcionario u obrero de plantilla. e) Contratantes de prestaciones individuales, que no impliquen dedicación de actividad primordial y permanente.

Se determinan las características que ha de reunir el personal de cada uno de estos grupos, prescribiéndose, por último, que el de los grupos a) y b) no se halla sometido a las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo, que se halla, por el contrario, sujeto a las mismas el de los grupos c) y d), y ligados por las cláusulas del respectivo convenio el del grupo e).

De esta manera, el Reglamento ha querido proyectar claridad sobre una zona de la Administración local bien necesitada de ella, asumiendo así, con aire resuelto, la tarea que nosotros pedíamos a una Ley, en atención al rango del precepto donde se hallaba centrado el problema (el artículo 8.º de la Ley del Contrato de Trabajo) y en atención también a las interpretaciones de que el precepto venía siendo objeto, no sólo por los Ayuntamientos y Diputaciones, sino por los Organismos del Ministerio de Trabajo y por la Jurisdicción laboral.

E. GONZÁLEZ NIETO.