

MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS

PROBLEMAS QUE PLANTEA EL PROCEDIMIENTO DE «MUNICIPALIZACION DIRECTA»

II

C.—Empleados y obreros adscritos a los servicios municipalizados.

I. *Consideraciones generales.*—El personal que un Ayuntamiento utiliza para el cumplimiento de los fines que la ley le asigna, como órgano supremo de la Administración municipal, constituye uno de los factores que contribuyen en una gran proporción a que sea más o menos útil y provechosa para la colectividad la importante labor que incumbe a las entidades locales. Por ello no es de extrañar que en el constante deseo de mejoramiento y superación en el ejercicio de sus actividades los Ayuntamientos propugnen la implantación de medidas que permitan conseguir que sólo los más aptos y capacitados sean los empleados y obreros que integren los cuadros del personal que tenga a su cargo la prestación de cualquier servicio municipal. Y esta preocupación, que de modo persistente se observa a través de la legislación municipal de las dos últimas décadas, la vemos agudizada en las disposiciones vigentes que se refieren a la capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios municipales en general.

Pero si el problema del rendimiento de los medios personales, de que los Ayuntamientos dispongan, es trascendental para el gobierno municipal, en toda su extensión, alcanza una notable magnitud cuando se concreta a los que afectan a actividad de 253

orden esencialmente industrial o comercial, es decir, cuando se trata de un servicio municipalizado. Precisamente una de las cuestiones que han constituido motivo para las más insistentes impugnaciones contra los buenos resultados de los servicios municipalizados, ha sido la relativa al personal, con la afirmación, en muchos casos comprobada, de que a éste se debía que la industrialización municipal fuera un negocio de carácter ruinoso. Soslayando, como hemos venido haciendo, todo aquello que pueda tener un carácter puramente doctrinal o histórico, vamos a exponer, también en este apartado, los problemas, que en la práctica surgen, con harta frecuencia, en este particular de los empleados y obreros de un servicio municipalizado en el régimen, tantas veces citado, de municipalización directa sin órgano de gestión autónoma, percatados de la posibilidad de que no logremos—como en todo el conjunto de este trabajo—, desvanecer totalmente las dudas y confusiones existentes, pero convencidos de que, como anteriormente dijimos, hayamos contribuido a que se alcancen, en próxima fecha, soluciones claras y precisas, por medio de la oportuna legislación, que asegure la completa eficacia de la administración local, en cuanto a ese procedimiento de municipalización de servicios.

Si se examina superficialmente la cuestión tal vez no aparezcan dificultades insuperables, pues bien pudiera decirse que si es el propio Ayuntamiento el que tiene a su cargo la explotación de un servicio, todo el personal que para ello destine será netamente municipal y deberá regirse y estará sujeto a los principios y a las normas generales contenidas en la Ley municipal vigente; a cuyo particular dedica el capítulo VII del título III, y en atención al hecho, además, de que en ningún otro lugar se ocupa la ley del personal que especialmente se dedique a todo trabajo propio o derivado de los tales servicios municipalizados. Y por igual razón podría, también, afirmarse que los problemas que se plantean cuando se trata de dicho personal, serían extensivos a cualesquiera otros funcionarios municipales y, en su virtud, que tendrían lugar más apropiado en un estudio general de la materia.

Sin embargo, es una realidad que cuando el servicio municipalizado es de importancia y requiere numeroso personal, y éste en su mayoría es de obreros, que sean continuas las peticiones que se formulen inspirándose en Bases de Trabajo aprobadas
254 para las industrias análogas, explotadas por particulares, y que,

asimismo, se produzcan interferencias de organismos laborales, que implican una merma de las atribuciones que en materia de funcionarios corresponden a los Ayuntamientos. Esto es, y en términos más claros, que se considera tal personal como distinto y desligado del restante municipal y con regulación específica e independiente para sus relaciones con los Ayuntamientos, y desde luego dictada o, por lo menos, aprobada por organismos o autoridades extrañas al Municipio. Y, además, no deja de advertirse, como consecuencia de la falta de una orientación fija, el hecho, muy repetido, de que Corporaciones o empleados y obreros de servicios municipalizados oscilan en sus resoluciones o peticiones entre la legislación típicamente laboral y la municipal, escogiendo una u otra, según resulte más o menos beneficiosa a los intereses de aquéllas o de este personal, originándose confusiones y complejidades y, en ocasiones, rivalidades entre los distintos funcionarios y obreros municipales, de todo punto inadmisibles.

No quedaría resuelta la cuestión, por tanto, si nos limitáramos a sostener que el personal de un servicio municipalizado—empleados y obreros—, por su absoluta dependencia de la Corporación local, debe estar sometido a los preceptos que ésta formule y apruebe, a base de las normas fundamentales que en la ley municipal se contienen, entre las que figuran el respeto a las leyes de trabajo. Los problemas y conflictos quedarían en pie, puesto que tienen su origen en campo distinto al estrictamente municipal, esto es, en el de lo social, de mayor amplitud y que se puebla, con ritmo acelerado, de saludables disposiciones, que dan vida a derechos y obligaciones para empresarios y productores, que determinan y exigen meditado examen para acertar en el deslinde de los campos respectivos, con la consiguiente declaración de que aquéllos o éstas no alcanzan a los Ayuntamientos o a su personal, sobre todo cuando se trata de explotación de servicios—negocios industriales, con lucro limitado (“módicos beneficios”)—con todas las características de una empresa, y por esta circunstancia equiparadas a las demás que se dediquen a idénticos negocios y que se hallan sujetas a Reglamentaciones de trabajo, elaboradas según las normas que constituyen el objeto de la Ley de 16 de octubre de 1942, y por consiguiente sin intervención de los Ayuntamientos, ni del Ministerio de la Gobernación; y a la jurisdicción laboral, por medio de sus Delegados y Magistratura. 255

2. *Breve exposición de algunos de los preceptos vigentes sobre funcionarios municipales.*—Antes de entrar de lleno en el desarrollo del tema objeto de este apartado, creemos pertinente hacer un rápido examen de las disposiciones que en materia de funcionarios municipales se encuentran en vigor, ya que forzosamente habrán de ser ellas las que nos sirvan de pauta y nos conduzcan a la finalidad perseguida de justificar la virtualidad del problema señalado.

En la sección primera del capítulo VII, del título III de la Ley municipal vigente, y bajo la rúbrica de “disposiciones generales”, se halla un artículo por el que se establece la clasificación de los funcionarios de la Administración municipal. Según ésta los funcionarios municipales puede ser: administrativos, facultativos y técnicos, de servicios especiales, y subalternos y guardia municipal. De momento nos interesa hacer constar que ni en esa clasificación, ni en los demás artículos que forman dicha sección, se menciona al personal obrero. Es de notar, además, que cuando en la misma sección se alude a las remuneraciones de los funcionarios o a derechos con éstas relacionados (quinquenos, por ejemplo), nunca se habla de salarios o jornales, y que a esa sección pertenece al art. 169, que exige para que sea ejecutivo el presupuesto de una Corporación que lleve unidas certificaciones acreditativas de las plantillas de los funcionarios y de que en él figuren todas las cantidades correspondientes a los funcionarios de todo orden.

La sección sexta de los citados capítulos y título de la ley, aunque su epígrafe diga “De los subalternos”, se ocupa de éstos y de los *obreros* e incluso de todos los empleados y obreros municipales en uno de sus artículos—el 191—al imponer a los Ayuntamientos la obligación de cumplir con respecto a los mismos las leyes de trabajo. En el primero de sus artículos se fija el concepto del subalterno al decir que “tendrán la consideración de subalternos los funcionarios locales que, sin estar comprendidos en ninguna otra categoría, desempeñen funciones necesarias de carácter secundario y permanente”, gozando de inamovilidad y derechos pasivos y formando grupo especial entre los demás dependientes de la Administración municipal. Y en el siguiente, después de regular la forma de su nombramiento, de imponer la obligación de formar el escalafón de todos ellos y de señalar la jornada de trabajo, se dedica un último párrafo a los obreros,

concebido en los siguientes términos: “los obreros de servicios municipales *que no perciban sueldo de plantilla* no han de estar sometidos a condiciones inferiores a los de oficios análogos en la misma localidad”. Del contenido de esta sección conviene destacar la posibilidad, que se deduce del párrafo copiado en último lugar, de que existan obreros de plantilla y con sueldo, y la dificultad de acoplar a éstos en la clasificación admitida de los funcionarios municipales, pues no cabe incluirlos dentro del concepto de subalternos. Y también no olvidar la diferencia de redacción entre aquel final del art. 190 y el del art. 248 del Estatuto Municipal, que decía así: “Los obreros municipales quedarán sujetos a las Leyes reguladoras del trabajo y los Ayuntamientos tendrán respecto a ellos las obligaciones que incumben a todo patrono”.

Con posterioridad a la Ley municipal es interesante citar, en primer lugar, la orden del Ministerio del Interior de 21 de diciembre de 1938, dictada “con el fin de resolver algunas dudas suscitadas acerca de la condición de los obreros de servicios municipales, dependientes de las Corporaciones de este orden”, y por la que se recuerda a los Ayuntamientos “lo dispuesto en la orden de 30 de junio de 1933 y que, por consiguiente, los obreros indicados no han de estar sometidos a condiciones inferiores a las de profesiones ni oficios análogos, especialmente en lo que respecta a salarios”. Y en segundo término, la orden del Ministerio de la Gobernación, de 30 de octubre de 1939, sobre provisión de vacantes de “las plantillas de funcionarios, empleados y dependientes de los organismos de la Administración Local”. En esta orden se dispone, primeramente, que por los Ayuntamientos se proceda “inmediatamente a formar y aprobar, las plantillas de sus empleados administrativos, facultativos, técnicos, de servicios especiales, subalternos y guardas y agentes armados que precisen para el desenvolvimiento de los distintos servicios propios de las mismas...” y se añade después que “aprobadas las nuevas plantillas por las Corporaciones, éstas declararán vacantes las plazas de las categorías inferiores...”; y más adelante, se dice textualmente en el número 8.º que “el nombramiento de los empleados subalternos, guardias y agentes armados y *obreros municipales* y provinciales se causará por concurso, previo examen de aptitud, relativo a las funciones o *trabajos* que han de desempeñar mediante el que se acrediten los conocimientos indispensables para

el ejercicio de los mismos”; y finalmente vuelve a nombrarse a los obreros al señalarse el modo de constituirse los Tribunales que han de intervenir en aquellos concursos y exámenes de aptitud y al excluir del pago de derechos a los que concursan dichas plazas. También en la referida Orden se dispone, en su número 17, que “las normas de esta Orden serán aplicables a la provisión de vacantes existentes en entidades que realicen, exploten o sean concesionarias de servicios municipales o provinciales, o de otras que, a través de las mismas, realicen las expresadas Corporaciones de quienes dependan aquellas entidades...”

Sin necesidad de detenerse mucho en el comentario de las expresadas órdenes ministeriales, hemos de tener presente que de su texto se desprende, 1.º que incumbe a los Ayuntamientos establecer el régimen a que hayan de estar sometidos los obreros municipales; 2.º que los obreros municipales, no es preciso que figuren en plantilla, ya que al tratar de éstas no se mencionan las de estos dependientes; y 3.º que todos los obreros que los Ayuntamientos destinen al desempeño de trabajos de cualquier naturaleza, habrán de sufrir a su ingreso un examen de aptitud, según reglas especiales dictadas al efecto.

3. *Sucinta referencia de la legislación de trabajo que afecta directamente a los Ayuntamientos.*—Siguiendo la trayectoria emprendida para llegar a un perfecto enfoque de las cuestiones propuestas, analicemos ahora las leyes, decretos y órdenes promulgadas en el campo del derecho social y laboral que más puedan influir en el establecimiento de aquéllas.

a) Régimen de excepción. Este tiene su origen y base en la Ley sobre contrato de trabajo de 21 de noviembre de 1931, cuando establece en el artículo 8.º que “los funcionarios públicos se regirán por su ley especial”, siendo su consecuencia que quedase exceptuado de los preceptos de la ley de Jurados mixtos de 21 de noviembre de 1931 el trabajo de las industrias y propiedades explotadas directamente por la administración, así como los servicios públicos, cuando se hagan por cuenta del Estado, la provincia, el Municipio o cualquier organismo administrativo u oficial y en la actualidad fuera del conocimiento de la Magistratura del trabajo los conflictos que surjan entre funcionarios municipales y las Corporaciones locales sobre materia de su competencia. Otras manifestaciones de la excepción, a las normas de obligatorio cumplimiento por empresarios y obreros, de que gozan

los Ayuntamientos, afectan a la sindicación y a la colocación obrera. En efecto, la orden de 24 de mayo de 1942, que contiene normas complementarias para la aplicación del decreto sobre exacción de la cuota sindical, dispone, en su artículo 2.º que no están obligados a pagar dicha cuota, el Estado, Diputaciones, Cabildos y *Ayuntamientos y el personal a su servicio*. Tampoco y como previenen los artículos 1.º y 2.º, del Decreto de 3 de mayo de 1940, están obligados dichos funcionarios a proveerse de la Cartilla de trabajador, a menos que se trate de “ejecutores de trabajos eventuales en dichos organismos”. Por último, la ley de 10 de febrero de 1943, sobre colocación de trabajadores, dispone en su artículo 6.º, que “los organismos del Estado, provincia o municipio tendrán las mismas obligaciones que se establecen en la presente ley para las empresas, en general, siempre que la *relación* que establezcan con los *trabajadores esté regulada por la ley de contratos de trabajos*”.

b) Son de obligada observancia por parte de los Ayuntamientos y de aplicación rigurosa para sus empleados y obreros, las leyes relativas a descanso semanal y jornada máxima legal, según ordena el art. 191 de la ley Municipal vigente y, también, cuanto afecta a los seguros sociales (subsidio de vejez, seguro de maternidad, subsidio familiar y seguro de accidentes del trabajo) si bien con ciertas limitaciones y según reglas especiales que no es preciso exponer y que fueron objeto de concienzudo estudio, en artículo publicada en los números tres y cuatro de esta Revista por don Angel Olavarria Téllez. Respecto al Seguro de enfermedad, se dispone en el artículo 19 del Reglamento aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943, para la aplicación de la ley de 14 de diciembre de 1942, que “quedan exceptuados del Seguro los funcionarios públicos o de Corporaciones, cuando, en virtud de disposiciones legales, deban obtener beneficios iguales o superiores a los que concede esta ley, tanto en prestaciones sanitarias como económicas, sometiéndose a las disposiciones que a tal efecto se dicten. Corresponde al Seguro determinar los casos de excepción. Contra la resolución del Seguro se dará recurso ante el Ministerio de Trabajo”.

c) Mención especial merece la ley de 16 de octubre de 1942 que contiene las normas reguladoras de la elaboración de las reglamentaciones del trabajo. Ya en su preámbulo se dice que “es competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo la aprobación, 259

aplicación e inspección de las leyes de trabajo, en todas las ramas de la actividad nacional incluso en los servicios públicos de comunicaciones y transportes y en toda clase de obras públicas...”, lo que se consigna—se añade—de manera expresa y solemne en el apartado cuarto de la declaración tercera del Fuero del Trabajo. Y en el artículo 1.º se dispone que “toda la materia relacionada con la reglamentación del trabajo, entendida ésta como regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de sujetarse 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”.

Otros tres artículos reclaman nuestra atención: el 4.º en cuanto determina la extensión de las reglamentaciones de trabajo, cuyos preceptos afectarán a todos los establecimientos, fábricas, factorías, talleres y dependencias de la respectiva rama o actividad, cualquiera que sea su importancia volumen y extensión, con la única excepción de “los establecimientos dependientes de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire y, en su consecuencia, no afectarán a su personal de todas clases, *incluso los eventuales*, los preceptos que contengan las reglamentaciones de trabajo...”; el 7.º que admite la posibilidad de que por cualquier otro Ministerio se formulase propuesta de reglamentación, cuyos preceptos abarcasen a todo el territorio del país, la que será resuelta por el Ministerio de Trabajo; y el 20 que declara nulos y sin valor y eficacia los acuerdos adoptados en la esfera de reglamentación del trabajo por cualquier organismo y autoridades distintos del Ministerio de Trabajo y que puedan significar ingerencia en sus facultades privativas, por referirse a modificación total o parcial de condiciones laborales en una industria o localidad determinadas.

Finalmente, la ley fija el contenido de las reglamentaciones, cuyos principales extremos serán: organización del trabajo y clasificación del personal; retribución; descansos y vacaciones; régimen de sanciones y premios; condiciones todas con el carácter de mínimas y obligatorias y por lo tanto susceptibles de mejora por libre y espontánea determinación de los empresarios los
260 ales podrán figurar en las reglamentaciones de régimen inte-

rior que ciertas empresas—las que ocupen normalmente cincuenta o más trabajadores fijos (número rebajable)—están obligadas a redactar y cuyo contenido abarca extremos análogos a los de aquellas, y que deberá ser sometido a la aprobación de la Dirección general de trabajo o a la Delegación provincial de trabajo, según el ámbito en que desenvuelva sus actividades la Empresa interesada.

Basta con la referencia sintética de la ley sobre Reglamentaciones de trabajo para comprender la transcendencia de sus disposiciones para los Ayuntamientos en el orden de la Administración y gestión de servicios municipalizados, en cuanto hayan de establecer relaciones laborables con el personal y que afecten a cualquier rama o actividad de trabajo, para la que exista dictada o se dicte la correspondiente reglamentación, dado lo terminante de lo dispuesto en cuanto a la competencia y alcance. Sin embargo, más adelante intentaremos, sin menoscabo, en absoluto, de sus principios fundamentales, armonizar sus preceptos con la especial naturaleza y fuero de los municipios y sus Ayuntamientos y carácter de la relación jurídica entre éstos y su personal.

4. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre conflictos entre los Ayuntamientos y sus empleados en materia social.*—Muy numerosas son las sentencias del Tribunal Supremo, en las que se declara al personal que presta sus servicios en los Ayuntamientos excluido del concepto legal de obrero. En general se afirma en ellas, que la relación entre el funcionario público y la entidad municipal, en que presta sus servicios, “engendra una situación legal y reglamentaria, no propiamente contractual, extraña al Derecho privado y al mismo derecho laboral y que no puede ser equiparada al contrato de trabajo”, tal como lo define la ley correspondiente (sentencia de 19 de febrero de 1934); y si esta doctrina es invocada para sostener la incompetencia de la jurisdicción del trabajo para conocer la reclamación por despido y devengos, por horas extraordinarias, formulada por un Guardia Municipal, más interesante resulta idéntica declaración sobre reclamación por horas extraordinarias presentada por el encargado de una central eléctrica explotada por un Ayuntamiento, al que se considera funcionario público, pues es evidente que tiene éste carácter “quien realiza funciones asumidas por una entidad pública con carácter permanente y en cargo dotado de asignación en el presupuesto de aquélla y que constituye su profesión 261

o modo habitual de vivir; sin que la naturaleza de los trabajos realizados, que no puede negarse exigen cierta preparación técnica, impida la inclusión en la categoría de los empleados municipales..., y sin que tampoco la índole de los servicios a que se halla afecto, impida comprenderlo entre dichos empleados...” (Sentencia de 24 de noviembre de 1934).

La doctrina mantenida en la última sentencia citada se recoge y confirma en las de fechas 5 de enero de 1940 y 15 de abril de 1941, tratándose en esta última de reclamación de diferencia de salarios con arreglo a las bases de trabajo de un empleado nombrado por la Corporación municipal, previo concurso y con retribución consignada en presupuestos, al declarar “que la indudable condición de empleado público y municipal del demandante... le excluye del concepto legal de obrero y al Ayuntamiento que lo nombró del de patrono a los efectos del ejercicio ante los Tribunales de la jurisdicción social, de las acciones derivadas de la relación jurídica entre aquéllos existentes, que no merece reputarse como contrato de trabajo según el concepto comprendido en el artículo primero de la ley de 21 de noviembre de 1931... por la concurrencia de la calidad de las personas y de la calidad del asunto y ninguna de éstas exigencias legales se dá en el presente caso que antes bien resulta expresamente excluído por el artículo 8.º de la ley antes citada al prescribir que los funcionarios públicos se regirán por su legislación especial...”.

Desde luego que en todos los casos examinados los funcionarios afectados, son subalternos y guardias u obreros de plantilla, y todos fijos, de servicios permanentes e ingresados por concurso, previo examen de aptitud. La claridad del nexo o relación jurídica entre las Corporaciones locales y los funcionarios administrativos, facultativos, técnicos y de servicios especiales, de una parte y de otra entre aquéllas y los obreros contratados para trabajos eventuales, no ha dado lugar a pronunciamientos del Supremo sobre la legítima situación respectiva y por lo tanto sobre cuál sea la legislación aplicable a cada una de ellas.

5. *Realidad de los problemas y soluciones que se propugnan.*

—a) Reglamentación general. Como expusimos en el número 1 de este apartado, la cuestión de más capital importancia e interés es la de determinar si el personal adscrito a un servicio municipalizado (al de suministro de electricidad, escogido como ejemplo, o a cualquier otro como al de tranvías, suministro de

gas o agua, pompas fúnebres, etc.), que se explote por el procedimiento de municipalización directa sin órgano de gestión autónoma, debe regirse, en absoluto, por la reglamentación de trabajo de la respectiva rama o actividad industrial o comercial que con carácter nacional apruebe el Ministerio del Trabajo o si, por el contrario, su regulación será la que formule y apruebe la Corporación municipal.

No es hipotético el problema, pues sabemos de algún Ayuntamiento en el que fué planteado y quedó resuelto, en parte, sometiendo a la aprobación del organismo competente del Ministerio del Trabajo, el Reglamento de régimen interior del personal obrero de un servicio municipalizado, que elaboró aquél siguiendo la trayectoria marcada por antiguas Bases de trabajo aplicables al mismo, y con sujeción a lo dispuesto en la ley de 16 de octubre de 1942. Además es de presumir que el problema se extienda a muchas otras Corporaciones tan pronto como se apruebe y ponga en vigor la Reglamentación del trabajo en las industrias de agua, gas y electricidad, en cuya confección se ocupa, en la actualidad, el organismo designado al efecto, ya que esa clase de suministros son, con mayor frecuencia, objeto de municipalización, a menos que en ella se hagan declaraciones terminantes que, de una manera clara y diáfana, resuelvan total y definitivamente la cuestión.

Nosotros resolvemos la cuestión propuesta, inclinándonos, por entero, en favor de la facultad de los Ayuntamientos para establecer el régimen de todos los empleados y obreros pertenecientes a los servicios municipalizados, pero, entiéndase bien, sin que la reglamentación que aprueben implique la menor reducción en sus derechos con relación a los que otorgan las Reglamentaciones nacionales a los empleados y obreros de idéntica rama o actividad de trabajo. A mantener tal criterio llegamos después de estudiar detenidamente, en su letra y en su espíritu, la legislación y la jurisprudencia que quedó anteriormente consignada. No nos basamos, únicamente, en el carácter fijo del personal, en la formación y existencia de plantillas, ni tampoco en la forma de ingreso, puesto que estas circunstancias y condiciones se presentan, también, en los grandes negocios industriales y mercantiles, a cargo de personas naturales o jurídicas, sino, fundamentalmente, en el carácter de Corporación de derecho público que ostenta el Municipio, y en que todos los servicios, de que puede **263**

hacerse cargo un Ayuntamiento municipalizándolos y explotándolos directamente, caen bajo la competencia que la ley orgánica de la Administración local le reconoce, y por consiguiente actúa, al asumirlos, en el ejercicio de las facultades que le son propias, por lo cual está investido de poder suficiente para regularlos por sí mismo, si bien con el deber de acatar las leyes de trabajo que el Estado le impone. La relación entre un empleado administrativo, técnico o facultativo de un servicio municipalizado de suministro de electricidad y el Ayuntamiento que lo explota directamente, y entre otro de la Secretaría, Intervención, Sección técnica de obras, laboratorio, farmacia, etc., y la propia Corporación, deben ser idénticas, puesto que en ambas es siempre el Ayuntamiento uno de los elementos de la relación que se establece y que crea una situación legal y reglamentaria, no contractual, y ajena al derecho laboral, como hubimos de exponer refiriéndonos a sentencias del Tribunal Supremo. Y lo mismo puede sostenerse respecto a un subalterno u obrero fijo de un servicio municipalizado y otro u otros (albañiles, carpinteros, ebanistas, herreros, mecánicos, pintores, etc., etc.), que realicen su trabajo en un apero de limpieza, taller mecánico, parque de bomberos, almacén de materiales o cualquier otra dependencia o servicio que un Ayuntamiento tenga montado o a su cargo para cumplir los distintos fines que se comprenden en su primordial misión de velar por los intereses materiales del Municipio.

Defendemos, pues, en principio, el derecho de los Ayuntamientos a establecer y regular todo lo relativo a los empleados y obreros adscritos a un servicio municipalizado. Pero hemos dicho, asimismo, que tienen la obligación estricta de cumplir las leyes de trabajo, y con ello admitimos la posibilidad de que todo ese personal no se halle, en ningún aspecto, en situación de inferioridad en comparación con los que, de similar profesión u oficio, dediquen sus actividades a una empresa privada y gocen de los derechos y beneficios que las reglamentaciones de trabajo le reconozcan. No solo por exigirlo la ley Municipal vigente, como indicado queda más arriba, respecto a los subalternos y obreros municipales y empleados en general, sino por imperativo de la legislación social en su conjunto, que no puede admitir excepciones en sus postulados y realizaciones en perjuicio de los empleados y obreros municipales.

jetivo que a lo substantivo. Abogamos por la declaración terminante de que el proceso para la elaboración de una reglamentación del personal adscrito a un servicio municipalizado siga los mismos trámites que son propios de la confección y aprobación de los reglamentos de los restantes funcionarios y obreros municipales, apartando toda intervención de organismos extraños a los Municipios y Ministerio de la Gobernación, con sus respectivos organismos y autoridades, pero afirmamos la sumisión, para el contenido de dichas reglamentaciones, a las normas básicas y mínimas de la correspondiente reglamentación nacional confeccionada y aprobada por el Ministerio de Trabajo. (De modo incidental, es oportuno recoger aquí la necesidad sentida de que, con urgencia, se dictase un Reglamento general para el régimen de toda clase de empleados y obreros municipales, que recopilase y modernizara la legislación vigente, y especialmente la ampliase para que no quedaran fuera de ella varios grupos de obreros que por ser específicamente municipales (los bomberos, por ejemplo no pueden acogerse a regulaciones mínimas de trabajo dictadas para ramas o actividades determinadas).

b) Fijada nuestra posición en cuanto al problema más importante, los demás presentan fácil solución. Desde luego no ofrece dificultad alguna el que afecta a la situación de los obreros eventuales en su relación con los Ayuntamientos. Estos trabajadores, bien se destinen a servicios municipalizados, ya se ocupen en otros servicios u obras municipales, estarán, en un todo, equiparados a los de su rama o actividad y les serán aplicables las disposiciones relativas a colocación, cartillas de trabajador y en general, todas las que se derivan de la índole de aquella relación, que no es otra que la regulada por la Ley de contratos de trabajo.

c) Sobre la elección del personal obrero que ha de trabajar en un servicio municipalizado siguiendo el criterio erróneo de estimar al servicio como "empresa, o como algo independiente del Ayuntamiento", se ha pretendido que no le era aplicable el procedimiento de concurso, previo examen de aptitud, sino que era indispensable acudir a las Oficinas de colocación. De todo lo expuesto en este artículo para justificar el carácter de la explotación y la existencia de una sola personalidad, la del Ayuntamiento, aunque exista una Comisión gestora o administradora del servicio, y de cuanto dejamos dicho y estudiado sobre la relación 265.

entre ese personal y la Corporación, se deduce que el único medio adecuado para cubrir las plazas o destinos de obreros (los empleados facultativos y administrativos, no han motivado tantos problemas sobre ese particular) es el previsto, en la actualidad, por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de octubre de 1939, que exige el concurso para toda clase de obreros, sin distinción, y que lo extiende, incluso, a los de empresas concesionarias de servicios públicos, proporcionando, con ello, un argumento más a favor de su aplicación o a un servicio municipalizado, en régimen de municipalización directa.

d) Las separaciones y despidos del personal afecto a un servicio municipalizado, igualmente han producido disparidades de criterio, en cuanto a la competencia para acordarlos. Así como, en el acopio de antecedentes legales, no hemos hecho referencia alguna a los preceptos que regulan tales particulares en los órdenes municipal y laboral, tampoco, ahora, merece ese problema sé le dedique gran atención, ya que su solución estarán supeditada a la que se obtenga para lo principal, y ésta queda expresada en el precedente apartado a) de este número.

Según ella, es lógico que sólo puedan entender en los mismos las Corporaciones locales, sujetándose a las normas, de obligatoria observancia, previstas y contenidas en la ley Municipal y desarrolladas tanto en el Reglamento general como en los especiales que dicte el gobierno o aprueben los Ayuntamientos para todas o cada clase de funcionarios u obreros municipales.

e) Sobre la determinación de la jurisdicción competente para conocer en las reclamaciones que interpongan los empleados y obreros fijos afectos a un servicio municipalizado—último problema a resolver—, cuando se consideren lesionados en sus derechos y especialmente en materia de sanciones, sólo ocuparemos el espacio imprescindible para afirmar el derecho de los Ayuntamientos a recabar que siempre sea la jurisdicción contencioso-administrativa o, con independencia de ésta, la atribuída por la Ley Municipal vigente a los Tribunales especiales regulados por el artículo 197, las que deban intervenir en aquéllas con completo apartamiento de la asignada a la Magistratura del Trabajo, por la legislación social, postura congruente con la opinión y criterio sostenidos al resolver los distintos problemas tratados, ya que ninguna justificación podría hallarse a la ingerencia de esta jurisdicción en las controversias entre el personal municipal, como

lo es el de los servicios municipalizados, y las Corporaciones, cuando se admite la exclusiva facultad de éstas en la totalidad de las manifestaciones de la relación legal y regamentaria que se crea y existe entre uno y otras.

D.—Tributación al Estado.

1. *Brevidad del tema y orientación para su desarrollo.*—Al escoger los temas a tratar, en el presente trabajo, hubimos de preferir, junto con los ya estudiados y entre otros muchos, el relativo a las obligaciones que, en el orden tributario, le incumben a los Ayuntamientos en consideración a la explotación de un servicio municipalizado, incluyéndolo en la enumeración que aparece en su Introducción. No tiene, sin embargo, la misma importancia que los anteriores, en cuanto a la necesidad perentoria de encontrar soluciones o interpretaciones viables entre textos legales contradictorios o deficientes, puesto que los preceptos que lo regulan no son ni muy oscuros ni susceptibles de crear graves confusionismos perturbadores. No obstante, no carece de la justificación suficiente el que se dedique algún espacio a su examen, si se orienta la cuestión en el sentido de hallar una más equitativa y general aplicación de las contribuciones e impuestos estatales a todos los servicios prestados por distintos ayuntamientos, que sean de igual naturaleza y se propongan idéntica finalidad, o hacia una justa desgravación total de ellos, encajada en la futura y deseada reforma, o más bien mejoramiento, de las haciendas locales, o simplemente atendidos los fines que inspiren la concesión a las Corporaciones locales de la facultad para municipalizar servicios.

Sobre tributación al Estado por los servicios municipalizados sólo conocemos una Real orden del Ministerio de Hacienda de 3 de noviembre de 1928 (artículo 13), y una sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1931 (“Gaceta de Madrid” del 22 de noviembre de 1933), ambas anteriores a la vigente ley municipal de 1935. A base de ellas y en íntima conexión con esta ley, vamos a desarrollar el tema en las dos direcciones indicadas y sin olvidar que seguimos fieles al subtítulo de este artículo, o sea que el estudio a realizar se circunscribe al procedimiento de municipalización directa sin órgano de gestión autónoma.

2. *Causas de la desigualdad en la tributación.*—Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley Municipal vigente, los 267

Ayuntamientos que municipalicen servicios—no se establecen distinciones entre ellos—, habrán de someter al Ministro a quien corresponda las tarifas que hayan fijado para los mismos. Esta intervención del Estado tiene por objeto, como en el citado artículo se dice, corregir las “condiciones excesivas para los usuarios, en relación con el coste del servicio y con el precio en que los particulares lo prestarían”. A continuación y en el mismo artículo, se determina lo que podrá tenerse en cuenta, además del coste del servicio, para estimar aceptables las tarifas propuestas por los Ayuntamientos, y que es lo siguiente: obtención de módicos beneficios—que se califica de lícita—, y fondos de reserva y amortizaciones. Finalmente se declara, que los tales “módicos beneficios”, se aplicarán a las “necesidades generales del Municipio como un ingreso de su presupuesto ordinario”.

El Estatuto municipal, en su parte vigente, dedica los artículos 370 y 371 a regular el importe de los derechos y tasas a que se refiere el apartado a) del artículo 360. En el primero se limita la cuantía de los mismos al coste aproximado del servicio y por el segundo se admite que se comprendan en los gastos del servicio los intereses de los capitales empleados y la depreciación normal de las instalaciones, pero no las cantidades destinadas a la amortización de las deudas que pudieran haberse contraído para establecer el servicio. Por último se impone la obligación de rebajar las tarifas si durante dos años consecutivos hubieren excedido los ingresos a los gastos.

El Estatuto municipal no consiente que por la prestación de servicios públicos municipales que beneficien a personas determinadas y sobre la que recaerán los derechos y tasas, se obtenga beneficio alguno, mientras que se permite, por la Ley municipal, que los servicios municipalizados produzcan módicos beneficios, que habrán de reflejarse en sus tarifas. Esta diferencia esencial influye en materia de tributación, puesto que permite que la prestación de servicios sin acudir a la municipalización se hallen exentos, por lo menos, del pago que les correspondería por la tarifa 3.^a de la contribución de Utilidades de la Riqueza mobiliaria en razón de los beneficios logrados, y claramente se ha pretendido, en numerosas ocasiones, considerar los precios y tarifas de suministros de agua, gas y electricidad como derechos y tasas por aprovechamientos especiales, con la consiguiente declaración de

268 no hallarse municipalizado el servicio. La realidad y la experien-

cia demuestran que no es difícil que por tal medio se logren también algunos beneficios, dados los términos de los artículos reseñados del Estatuto municipal y la mecánica que para equiparar gastos e ingresos se establece, con lo que se mantiene una situación de desigualdad entre las Corporaciones que prestan aquéllos, u otros servicios, en régimen de municipalización y a base de alcanzar módicos beneficios, y las que los llevan a cabo sin tenerlos municipalizados, o sea por administración directa, aunque de hecho sean también una fuente de ingresos. (La diferenciación doctrinal de estos dos medios de prestación de servicios municipales por los Ayuntamientos es en extremo interesante, pero por los motivos reiteradamente apuntados su estudio no tiene cabida en este trabajo.) Mientras no se llegue a la declaración de que los Ayuntamientos no son contribuyentes al Estado por sus servicios municipalizados—de que después hablaremos—, urge resolver el problema expuesto, para que no pueda repetirse lo que se decía en la sentencia citada de que el suministro de agua a domicilio por un Ayuntamiento, verbigracia, mediante precio, representa, en su desenvolvimiento y ejecución, una explotación industrial exactamente igual a la que pudieran realizar las empresas particulares y cuyos beneficios no pueden confundirse con ninguno de los impuestos, tasas o arbitrios municipales, y resolverse que únicamente en el primer caso quedan sujetos los beneficios obtenidos por el Ayuntamiento al pago de la cuota correspondiente de la tarifa 3.^a de la vigente ley de Utilidades. Por lo delicado de la cuestión, nos abstenemos de proponer soluciones, confiando en que sea estudiada y resuelta de la forma más satisfactoria para las Corporaciones locales interesadas.

3. *Conveniencia de una posible exención total de la tributación al Estado.*—Si es evidente el propósito de vigorizar las Haciendas locales, de una parte, y si de otra ha de persistir la tendencia que se inició en la Ley municipal al requerirse la superior aprobación de las tarifas de los servicios municipalizados, ejerciendo un severo control en evitación de perjuicios para los usuarios, no se podrá calificar de excesiva la pretensión de que los servicios municipalizados quedaran libres de todo impuesto o contribución estatal, cuando den lugar a suministros servidos mediante precio a cualesquiera personas o propiedades y que en la actualidad están gravadas en la mitad de las cuotas y recargos de las contribuciones que por su naturaleza les afecten, como

dispone el mencionado artículo 13 de aquella Real Orden del año 1928.

Si es constante preocupación el dotar de ingresos suficientes a las Haciendas de los Municipios, y uno de estos es, por reconocimiento expreso de la ley vigente, el de los beneficios que se obtengan de los servicios municipalizados, parece lógico y justo que sin merma alguna se integren en la misma, ya que se han de destinar precisamente a cubrir las necesidades generales del Municipio.

La exención indicada podría también resultar provechosa directamente para los usuarios, verificando una revisión y reajuste de tarifas, y hasta para la propia administración de los servicios, al suprimirse ciertos trámites y requisitos exigidos para el régimen de los impuestos y contribuciones que las gravan, con la natural economía en sus gastos.

Pero como se trata de una aspiración que, de conseguirse, supondría una baja en el rendimiento de algunas de las imposiciones del Estado, no consideramos oportuno utilizar otros argumentos en su defensa que los que, desde luego, nos proporciona la misma naturaleza de los servicios municipalizados y el propio contenido económico de las actividades municipales.

ROGELIO HERNÁNDEZ RUIZ

Secretario del Ayuntamiento de Cádiz.