

# El obrero de plantilla en la Administración local

por

LUIS ARCE MONZON

Secretario de 1.<sup>a</sup> Categoría de Administración local

SUMARIO: I. *Planteamiento*.—II. *El personal obrero en la Administración del Estado*: a) España. b) Francia. c) Bélgica. d) Italia. e) Alemania. f) Portugal.—III. *Antecedentes del obrero de plantilla en la Administración local española*: a) Ley municipal de 2 de octubre de 1877. b) Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924. c) Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925. d) Ley municipal de 31 de octubre de 1935. e) Ley de Régimen local T. R. de 24 de junio de 1955. f) Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952.—IV. *Referencia al Derecho local comparado*: Francia, Italia, Portugal.—V. *Juicio crítico de la figura del obrero de plantilla en el Régimen local y en el Derecho positivo español*: 1.º Imprecisión legislativa. 2.º Naturaleza jurídica del obrero en plantilla: a) La doctrina. b) El Derecho positivo. 3.º Unidad en el personal obrero: a) Uniformidad, simplificación y eficacia. b) Prestigio de la función pública. c) Protección al obrero. d) Regulación general en la legislación laboral.—VI. *Conclusión*.

## I. PLANTEAMIENTO

La figura del «obrero de plantilla» aparece, por vez primera, con esta expresa denominación en nuestra vigente ordenación jurídica de la Administración local.

Los contornos de esta figura se nos antojan, en la realidad, un tanto confusos, cuando no imprecisos, estimándola de no muy definida utilidad.

Ello nos ha movido a unas consideraciones sobre esta peculiar forma de servicio a la Administración local.

## II. EL PERSONAL OBRERO EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

El estudio de cualquier aspecto relativo al personal al servicio de la Administración local nos obliga, necesariamente, a una consideración del mismo en la Administración general del Estado, pues aun cuando se proclame, según los regímenes, con mayor o menor intensidad, el principio de la autonomía municipal, es el Estado el que establece, al menos en sus líneas generales, la organización de la Administración local. Por ello, el Estado, al referirse al problema del personal de las Entidades locales, naturalmente, no olvidará su orientación político-social que ha inspirado la regulación del personal de la Administración general, y que, en algún modo, ha de tener reflejo en las normas sobre la misma materia de la Administración local. En unos casos la ordenación completa procederá de la Administración central; en otros, dicha ordenación se encomendará a la propia Administración local. Pero, en un caso y otro, la estructura y los principios de la organización de la función pública del Estado han de estar presentes.

Vamos, pues, a indagar en el régimen general de funcionarios en busca de la figura del obrero de plantilla en la Administración central, comenzando por España y con referencia a algunos otros países, cuya regulación del funcionariado es reciente.

a) ESPAÑA.—El Derecho positivo vigente, como es sabido, está constituido, de modo principal y fundamental, por la Ley de Bases de los funcionarios públicos de 22 de julio de 1918 y por su Reglamento de 7 de septiembre de 1918.

En la Ley de Bases citada, y en la primera de ellas, se establece una clasificación del personal de la Administración civil del Estado en dos escalas: personal técnico y personal administrativo. Ninguna referencia se contiene, por tanto, a un posible personal obrero en plantillas o escalas del Estado.

El Reglamento antes mencionado, de 7 de septiembre de 1918, contiene, no obstante, un capítulo IX relativo al «personal subalterno». No se determina sino por medio de enunciación abierta el personal subalterno, al referirse a «porteros, ordenanzas, mo-

zos de oficio y sus similares». Sin embargo, estas denominaciones parecen excluir a los obreros, en el amplio sentido de las distintas ramas de la producción a trabajo manual.

Viene a confirmar este último criterio de exclusión de los obreros del Estado, de la regulación y régimen de los funcionarios de la Administración central, las disposiciones sobre Ayuda familiar. Así, la Ley de 15 de julio de 1954, en su artículo 3.º reconoce para tales obreros «el derecho a percibir el Plus familiar correspondiente a la Reglamentación laboral que les sea aplicable». Por otra parte, la Ley de 26 de diciembre de 1958 y el Decreto de 17 de marzo de 1959, establecen el régimen de seguros sociales para el personal no funcionario, entre los que se encuentran los obreros.

Por tanto, podemos concluir que en España los obreros que trabajan al servicio del Estado, no obstante el carácter de permanencia y sus retribuciones con cargo a los Presupuestos generales, no son funcionarios públicos ni se hallan, por tanto, regidos por el Derecho administrativo.

b) FRANCIA.—El Estatuto general de funcionarios franceses, aprobado por la Ordenanza de 4-2-1959, número 59-244, en su artículo 1.º, declara el ámbito del mismo en los siguientes términos: «El presente Estatuto se aplicará a las personas que, nombradas para desempeñar cargo permanente, han sido titularizadas en un grado de la jerarquía de la Administración central del Estado, de los servicios exteriores dependientes o de los establecimientos públicos del Estado».

No contiene, después, el Estatuto francés, una clasificación de funcionarios y por ello no se encuentra en su articulado referencia alguna al personal obrero. Dada, pues, la amplitud del transcrito artículo 1.º parecería que podría incluirse a los obreros al servicio del Estado en el mismo, mas creemos que la expresión «titularizados en un grado de la jerarquía central del Estado» les excluye.

c) BÉLGICA.—En el Estatuto de funcionarios de Bélgica se sigue, prácticamente, el mismo criterio que en el Estatuto francés, y son, por tanto, de aplicación las consideraciones que anteriormente hemos formulado. En el artículo 1.º se dice: «La cua-

lidad de empleado del Estado se reconoce a todo aquel que, a título definitivo, presta servicios en la Administración del Estado».

*d) ITALIA.*—Por Decreto de 10 de enero de 1957, se aprueba el Estatuto de funcionarios de Italia. A diferencia del francés y belga, no pretende una definición del funcionario, sino que en su artículo 1.º contiene una clasificación de las carreras civiles del Estado, de la siguiente forma: carreras directivas; carreras técnico-administrativas o de concepto; carreras de registro y archivo o ejecutivas; carreras del personal subalterno. Posteriormente, el artículo 169 cita, en las categorías de personal subalterno, al portero jefe, portero, ujier jefe, ujier y ordenanza.

No se menciona, pues, para nada al personal obrero, que queda al margen de este Estatuto de los funcionarios italianos.

*e) ALEMANIA.*—No encontramos en el Estatuto de funcionarios de Alemania (Ley de 14 de julio de 1953), una clasificación de funcionarios que nos lleve a la categoría de los obreros. El artículo 15 remite a los Decretos del Gobierno federal que regularán lo referente a las distintas carreras y el artículo 16 se refiere a que para las carreras de servicio sencillo basta la enseñanza primaria. Como en los demás sistemas hasta ahora considerados, en el artículo 2.º se define al funcionario federal como aquel que «se encuentra en una relación de Derecho público, de servicio y fidelidad respecto a la Federación con respecto a una Corporación inmediatamente sometida a la Federación, establecimiento público o fundación de Derecho público o un establecimiento público».

La extensión de los términos de este precepto también podría amparar a los obreros, como sujetos a una relación de Derecho público. Mas no cabe olvidar que el artículo 15 se refiere a carreras y, en tal sentido, parece excesivo incluir a los obreros al servicio del Estado federal dentro de las carreras, expresión más bien reservada a trabajos intelectuales.

*f) PORTUGAL.*—En el Código administrativo de la República portuguesa apreciamos ya preceptos relativos a «personal menor y operario», y un capítulo referente a «los asalariados». Pero precisamente los refiere a las Provincias y Concejos y, por esta ra-

zón, las consideramos de un modo especial al estudiar, más adelante, el Derecho local comparado en la materia.

### III. ANTECEDENTES DEL OBRERO DE PLANTILLA EN LA ADMINISTRACION LOCAL ESPAÑOLA

Vamos a realizar una somera exploración en el Derecho local español en busca de los antecedentes de la figura del obrero en plantilla.

a) *Ley municipal de 2 de octubre de 1877*.—En sus artículos 122 a 131 solamente se refiere al Secretario y de paso al Archivero y al Contador. Ninguna alusión se encuentra al personal obrero.

b) *Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924*.—El párrafo final del artículo 248 establecía que «los obreros municipales quedarán sujetos a las leyes reguladoras del Trabajo y los Ayuntamientos tendrán, respecto de ellos, las obligaciones que incumben a todo patrono». En el Reglamento del Estatuto, relativo a personal, de 27 de agosto de 1924, no se cita a los obreros, ya que el artículo 99 finaliza con la alusión a los subalternos, guardias y agentes. Así, pues, en el Estatuto de Calvo Sotelo no existe la figura de «obrero» funcionario, sino una total remisión a la legislación laboral.

c) *Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925*.—El artículo 154 reproduce el precepto del artículo 248 del Estatuto municipal referido, naturalmente, a los obreros provinciales y a las Diputaciones. Tampoco, por consiguiente, aparece el que pudiéramos llamar «obrero de plantilla», diferenciado de la legislación laboral.

d) *Ley municipal de 31 de octubre de 1935*.—En esta Ley republicana se contiene, en su artículo 157, una clasificación de «los funcionarios de la Administración municipal en los grupos siguientes: A) Administrativos; B) Facultativos y técnicos; C) De servicios especiales; D) Subalternos y Guardia municipal. Sin embargo, al referirse a los subalternos, el artículo 189 contiene una amplia consideración concediendo esta categoría a los que, sin estar comprendidos en ninguna otra, «desempeñen funciones necesarias de carácter secundario y permanente». Añade después

el mismo artículo que «los obreros de servicios públicos municipales que no perciban sueldo de plantilla no han de estar sometidos a condiciones inferiores a los de oficios análogos en la misma localidad». Es decir, que parece ya distinguir obreros que perciben sueldo de plantilla y obreros que no lo perciben de la citada plantilla. Pudiéramos, pues, encontrar aquí el antecedente del actual «obrero de plantilla».

De todos modos, el artículo 191 de la misma Ley impone a los Ayuntamientos la obligación de cumplir las leyes de trabajo para su personal empleado y obrero.

e) *Ley de Régimen local T. R. de 24 de junio de 1955.*—Así nos situamos en nuestra vigente Ley de Régimen local, con su precedente inmediato en la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y Ley articulada de 16 de diciembre de 1950.

En la vigente Ley de 1955 destacaremos ahora, de momento, lo siguiente:

a) Que el artículo 320, al clasificar a los funcionarios, lo hace en estos grupos: Administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos.

b) Que la expresión obreros en plantilla aparece, después, en el artículo 353 con las características fundamentales de servicio permanente manual «similar al de artes, oficios o industrias comprendidos en la vigente legislación de trabajo» y con retribución en forma de jornal, consignada en el Presupuesto, con equiparación, en cuanto a beneficios, a los subalternos.

f) *Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952.*—Finalmente el artículo 5.º de este Reglamento reproduce prácticamente el artículo 353 de la Ley, añadiendo que la relación jurídica de los obreros en plantilla «será de carácter estrictamente administrativo».

Intencionadamente aplazamos otras referencias legales y reglamentarias para cuando consideremos el juicio crítico sobre esta figura del obrero en plantilla.

#### IV. REFERENCIA AL DERECHO LOCAL COMPARADO

Esta referencia forzosamente ha de ser breve, ya que del estudio de la legislación comparada sacamos precisamente la con-

clusión negativa de no encontrar regulada la categoría del «obrero en plantilla».

No olvidemos, al efecto, lo ya dicho en el apartado II de este trabajo. Observábamos allí que en los vigentes Estatutos de funcionarios de la Administración general del Estado no se encontraban referencias al personal obrero. Esta pauta se refleja, igualmente, en el régimen laboral. Veamos algunos países:

FRANCIA.—El Estatuto general del personal de los Municipios y de los establecimientos públicos municipales de 1952 no contiene preceptos relativos al personal obrero de plantilla.

ITALIA.—En la Ley municipal y provincial italiana se encuentra una fundamental clasificación entre «empleados» y «asalariados», en el artículo 220. Se distingue, por tanto, al funcionario con su condición pública y administrativa del obrero asalariado.

PORTUGAL.—Mayor interés nos ofrece, al respecto, la legislación portuguesa. Como es sabido, en Portugal la organización de la Administración está eficazmente recopilada y sistematizada a través del Código administrativo de la República portuguesa, promulgado por Decreto-ley número 31:095, de 31 de diciembre de 1940. Pues bien, hagamos referencia a los preceptos que nos interesan:

«Art. 651. En cada Provincia o Concejo habrá un cuadro (plantilla): de personal menor, especializado y operario, comprendiendo todas o algunas de las clases de los siguientes grupos:

- 1.º Motoristas..., telefonistas...
- 2.º ...encargados de limpieza pública, celadores...
- 3.º ...jardineros, bomberos, matarifes..., vigilantes de parques.
- 4.º ...guardas rurales y forestales.
- 5.º ...ayudantes y sirvientes...

(Recogemos solamente los empleados que nos resultan más significativos.)

Art. 652. Los cargos de los tres primeros grupos de la plantilla a que se refiere el artículo anterior serán provistos por contrato, los restantes de la misma plantilla *por asalariado a título permanente* y el resto del personal menor especializado u operario necesario para los servicios, será admitido por asalariado eventual.

Art. 653. Los órganos administrativos pueden contratar a los asalariados necesarios para la prestación de servicios eventuales y ejecución de obras.

*Serán también asalariados, pero a título permanente,* los servidores de los cargos de los dos últimos grupos del personal menor especializado y operario.

Art. 661. Autoriza el contrato verbal para los asalariados que no sean de la plantilla y la remuneración será por día de trabajo».

Podemos extraer estas características del régimen portugués:

1.<sup>a</sup> Que la clasificación de personal operario u obrero le reserva, de modo especial, precisamente para las Provincias y Municipios.

2.<sup>a</sup> La mayor parte de las funciones de los tres primeros grupos (salvo los encargados de limpieza pública) corresponden al personal de servicios especiales de nuestra legislación. Este personal, como en nuestro sistema, es funcionario administrativo.

3.<sup>a</sup> Por el contrario, el resto del personal enunciado, de condición obrera, no es funcionario, sino asalariado; es decir, sujeto al régimen laboral, si bien tengan el carácter de permanente. Estos trabajadores guardan cierta semejanza, solamente en cuanto a su función, con los obreros de plantilla de la legislación española.

## V. JUICIO CRITICO DE LA FIGURA DEL OBRERO DE PLANTILLA EN EL REGIMEN LOCAL Y EN EL DERECHO POSITIVO ESPAÑOL

Ya hemos visto que la denominación de «obrero en plantilla» aparece, por vez primera, en la Ley de 16 de diciembre de 1950 y en el Reglamento de 30 de mayo de 1952 (art. 5.º). De estos preceptos deducimos que son características del obrero en plantilla, las siguientes:

a) Prestar de modo permanente servicio manual similar al de artes, oficios e industrias reguladas por la legislación de trabajo.

b) Reciben su retribución en forma de jornal con cargo al Presupuesto de la Corporación local.

c) Su relación jurídica con la Corporación será de carácter administrativo.

Desde este planteamiento enjuicamos críticamente esta figura a través de los siguientes puntos:

1.º IMPRECISIÓN LEGISLATIVA.—Ya en la sistemática del legislador parece que el obrero en plantilla es algo confuso e impreciso que se ha pretendido ir configurando sucesivamente, mas sin conseguirlo. Efectivamente, observamos:

a) Cuando la Ley de Régimen local, en su artículo 320, clasifica a los funcionarios en grupos, se olvida de los obreros en plantilla y, por ello, su referencia ha de buscarse, más adelante, en el artículo 353 como un añadido.

b) Del mismo modo, en el Reglamento de Funcionarios de Administración local, en el que minuciosamente se regulan los distintos grupos y categorías, tan sólo se contiene una referencia a los obreros de plantilla en el artículo 5.º.

c) La Orden ministerial de 29 de enero de 1953, puntualizando los criterios sustentados por las Instrucciones de la Dirección General de Administración Local, añadió una nota más en la caracterización de los obreros en plantilla al referirlos al «personal preciso para *las necesidades internas* de las Corporaciones en aquellos oficios que *requieran cierta especialización*». Los demás obreros sin especialización, incluso los que teniéndola pertenecan a servicios susceptibles de otra forma de gestión que no sea la directa sin órgano especial, se regularán íntegramente por la legislación laboral. Como puede observarse a través de la limitación que implica este precepto, se manifiesta un criterio restrictivo y de excepción para los obreros de plantilla.

d) Mas la confusión subsiste y quizá por ello el artículo 4.º del Decreto-ley de 12 de abril de 1957, al regular las remuneraciones de los funcionarios, tiene que volver a señalar que los obreros de plantilla «se regirán exclusivamente por la Ley de Régimen local», en cuyo extremo insiste el apartado II a)-5 de la Orden ministerial de 3 de junio de 1957.

2.º NATURALEZA JURÍDICA DEL OBRERO EN PLANTILLA.—Plantearnos aquí el problema de si el obrero en plantilla ha de considerarse o no como funcionario público de la Administración local. Una vez más encontramos la legislación vacilante y confusa.

a) Por una parte, el artículo 321 de la Ley de Régimen local los excluye de la condición de funcionarios públicos y, como hemos dicho, el artículo 320 se olvida de ellos.

b) De otra parte, les reconoce la condición de funcionarios el artículo 5.º del Reglamento de 30 de mayo de 1952, ya que los iguala a los subalternos y se mencionan precisamente en el Reglamento de Funcionarios de Administración local; la Instrucción de la Dirección General de Administración Local, de 1 de julio de 1952, en su apartado 5 a), que equipara a los obreros de plantilla a los funcionarios, quedando «estrictamente sujetos al puro régimen administrativo»; y el ya citado artículo 4.º del Decreto-ley de 12 de abril de 1957.

c) Sin embargo, observamos que la Instrucción ya mencionada, de 1 de julio de 1952, interpretativa, indica, en su apartado 7.º, que «el propósito del nuevo Reglamento es *reservar la relación de empleo público sólo para aquellas funciones de administración interna de la Corporación y servicios de autoridad, que son los que entrañan cometidos típicamente públicos en su naturaleza*». De nuevo parece ser que se está eliminando al obrero en plantilla de la condición de funcionario, no obstante los preceptos anteriormente invocados, ya que no es fácil atribuirles una función pública.

Nosotros creemos pretenciosa la tendencia a considerar al obrero en plantilla como funcionario público o de la Administración, y para ello invocamos estas razones:

a) *La doctrina*.—GASCÓN Y MARÍN considera la *adscripción a la función pública*, la nota determinante del funcionario «pues no cabe aceptar ni la duración, permanencia o continuidad de la función, ni la retribución, ni la simple participación en un servicio público, ni el ejercicio de autoridad, como elementos característicos del funcionario público». (*Tratado de Derecho Administrativo*, 1946, pág. 8.)

ROYO VILLANOVA apoya su teoría de la relación entre funcionario y Estado en el Derecho público considerando que «*el interés general predomina sobre el particular*». Y añade, «si con el motivo del servicio público y en interés general se constituyen derechos particulares, éstos son administrativos por naturaleza». (*Elementos de Derecho Administrativo.*) Finalmente, aun cuando sólo a efectos de curiosidad jurídica, traza una semejanza de la función pública con la tutela.

En GIRIODI encontramos una diferencia entre funcionario y empleado, pues, como dice: «La relación jurídica de los primeros pertenece al Derecho público íntegramente, mientras que en los segundos, aunque prevalece el carácter público, sufre una cierta influencia del Derecho privado, asumiendo, en parte, la naturaleza de relación contractual» (*I Pubblici Uffici*).

Bastan estas referencias para considerar que resulta desmesurado otorgar la condición de funcionario público de la Administración local a un obrero de plantilla. Pensemos, por ejemplo, en un albañil. Por muy digno que sea su trabajo, en un orden social y humano, ¿no resulta ambicioso referirlo al «interés general» y considerarlo una función pública en el sentido ya expuesto? Mas bien podríamos, acaso, aceptar la amplia condición de empleado a que se refiere GIRIODI, sustituyendo la alusión al Derecho privado, por la de una relación contractual en el vigente Derecho laboral.

b) *El Derecho positivo.*—Cabe reiterar aquí los preceptos anteriormente mencionados, en los que se excluye, expresa o tácitamente, el obrero de plantilla de la categoría o condición de funcionario, es decir, los artículos 320 y 321 de la Ley de Régimen local y el apartado 7.º de la Instrucción de la Dirección General, de 1 de julio de 1952.

El Código penal de 1944, en su artículo 119, considera «funcionarios públicos» a los que «por disposición inmediata de la Ley o por elección popular, o por nombramiento de autoridad competente, participan del ejercicio de funciones públicas».

De nuevo la función pública aparece definiendo y configurando al funcionario. Usando del ejemplo citado, estimamos que es forzado considerar que el albañil de un Ayuntamiento pueda rea-

lizar «funciones públicas», aun cuando efectúe un trabajo de la administración interna cual pueda ser una reparación de la Casa Consistorial.

Así, pues, de conformidad con los criterios doctrinales y legales citados, no nos parece correcta la consideración del obrero de plantilla como funcionario, pues las características de permanencia, retribución con cargo al Presupuesto y cierta especialización para las necesidades internas, que fijan las disposiciones del vigente Régimen local, no bastan a la condición de función pública e interés general que perfila la naturaleza del funcionario público de la Administración.

Por ello estimamos que, de un modo expreso, debió de sus- traerse el obrero de plantilla a la regulación estricta de sus relaciones por el Derecho administrativo y la Ley de Régimen local, situándole en el campo más apropiado de la legislación laboral.

3.º UNIDAD EN EL PERSONAL OBRERO.—No encontramos, pues, serias razones que justifiquen la distinción entre obrero en plantilla, sujeto estrictamente al Derecho administrativo, y los demás obreros que estarán sujetos a la legislación laboral de un modo total.

Volvamos, al efecto, a considerar las notas o características que, según nuestra legislación, configuran al obrero en plantilla:

a) Prestar de modo permanente servicio manual similar al de artes y oficios comprendidos en la legislación de trabajo.

Pero es que la propia reglamentación acepta el caso de personal permanente con cierta especialización y que, no obstante, se someterá a la legislación laboral. Es el caso de las «obras por administración y de *casi todos los servicios municipales* y municipalizados: abastecimiento de aguas, limpieza, mataderos, transportes y otros del mismo carácter» (Instrucción de 1 de julio de 1952, número 6, 1.º). Pensemos, por ejemplo, en un fontanero. Es su trabajo de especialización y se requieren sus servicios de un modo permanente, pero por pertenecer al servicio de abastecimiento de aguas no será obrero de plantilla.

b) Retribución consignada en forma de jornal en el Presupuesto de la Corporación.

Nada nos resuelve este requisito, ya que cualquier obrero que

preste sus servicios a una Corporación local percibirá sus jornales, naturalmente, con cargo al Presupuesto de la Entidad local respectiva, sea o no obrero de plantilla.

c) Que se trate de necesidades internas de la Corporación. (Artículo 31 de la Orden ministerial de 29 de enero de 1953 e Instrucción de 1 de julio de 1952, número 6, 7.º).

Parece que esta nota o elemento quisiera establecer de modo principal la diferencia entre obrero de plantilla y el que no lo es. Mas tampoco lo consigue. Difícilmente encontraremos un obrero que se dedique exclusivamente a necesidades internas de la Corporación, aparte de ser esta expresión notablemente difusa y vaga. Así, un carpintero, un albañil o un fontanero serán utilizados, indistintamente, como es natural, en obras o trabajos de la Casa Consistorial, del matadero o de la red de abastecimiento de aguas, es decir, en servicios que podríamos llamar internos y en los que son susceptibles de municipalización.

Por el contrario, sí que es fácil argumentar la conveniencia de que todos los obreros de las Corporaciones locales se rijan por la legislación laboral.

a) *Uniformidad, simplificación y eficacia.*—Puesto que la norma de calificación de los obreros en plantilla es restrictiva (Instrucción de 1 de julio de 1952, n.º 6, 7.º y art. 31 de la O. M. de 29 de enero de 1953), y, en general, ha de ser más elevado el número de obreros no calificados «de plantilla», sería más eficaz y constituiría una simplificación burocrática, que todos se sometiesen al régimen laboral. La citada Orden ministerial de 29 de enero de 1953, admite, incluso, la opción a la legislación laboral de ciertos obreros en plantilla, lo cual es harto significativo.

b) *Prestigio de la función pública.*—La reducción de la condición de funcionarios a los que realmente se vinculan a la Administración por la función pública definida por el interés general, en un concepto puro y elevado del mismo, seguida de un mayor grado de responsabilidad, prestigiaría a los funcionarios de la Administración local.

c) *Protección al obrero.*—En anteriores sistemas o épocas de organización político-social, podría buscarse la relación jurídico-administrativa entre las Corporaciones y los obreros a su servicio,

en garantía de éstos, para que no se viesen expuestos a eventualidad y a la discrecionalidad de la Administración. Mas estos recelos no tienen cabida en el Estado social actual, que inspira a todos los organismos e instituciones de la Administración principios y normas tutoras o de la protección al trabajador, sin distinciones, que se encuentran contenidas en las Leyes fundamentales de la Nación. Así, los artículos 24 a 28 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, declaraciones II, III, X, XIV del Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 y artículo 10 de la Ley de 26 de julio de 1947.

d) *Regulación general en la legislación laboral.*—Resulta innecesaria esta imperfecta figura del obrero en plantilla cuando la legislación laboral es completa y se extiende a las Corporaciones locales, en razón del personal obrero, con carácter general.

— La Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944, en su artículo 5.º, establece que «el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos... quedan equiparados a los empresarios... respecto de las obras o servicios públicos que se ejecuten directamente o por administración». Esta expresión de *ejecución directa*, se extiende, pues, a los pretendidos obreros en plantilla, de la Ley de Régimen local. El artículo 8.º de la Ley de Contrato de Trabajo sólo excluye de su ámbito a «los funcionarios públicos, que se regirán por su legislación especial». Y hemos convenido que ni legal, ni doctrinalmente, cabe considerar a los obreros de plantilla como funcionarios públicos. Por ello estarían sometidos al contrato de trabajo.

— El Decreto de 10 de septiembre de 1954, en su artículo 1.º, considera al mutualismo como «sistema de previsión social establecido en favor de los trabajadores», y en el artículo 8.º se considera mutualista a los que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, con arreglo a la Ley de Contrato de Trabajo, es decir, como hemos visto, entre otros, a los que como tales, prestan sus servicios a las Corporaciones locales. En el Decreto de 25 de septiembre de 1954, que aprueba los Estatutos de varias mutualidades, se incluye de modo expreso al personal productor de las Corporaciones locales, sin distinciones.

— La Ley de 26 de diciembre de 1958, establece en su artícu-

lo 1.º que «el personal que sin tener la condición de funcionario público presta servicio al Estado, las Corporaciones locales... tendrá derecho, en las mismas condiciones que los trabajadores al servicio de las empresas privadas a los beneficios de los seguros sociales obligatorios... accidentes de trabajo y mutualismo laboral». Y el Decreto de 17 de marzo de 1959 puntualiza que aquella Ley «alcanza al personal fijo, interino y eventual de las Corporaciones locales». Igualmente, pues, esta legislación previsorá ampara a los llamados obreros de plantilla.

— En el artículo 1.º del Decreto de 4 de julio de 1958, que aprueba el texto refundido del Procedimiento laboral, se dispone que «se considerarán empresarios al Estado, las Diputaciones y Ayuntamientos, respecto de los trabajadores que tengan a su servicio, ya sea *directamente* o a través de organismos dependientes de ellas...». En este procedimiento, por tanto, encontraría el obrero de plantilla un sistema de protección y garantía para sus derechos.

— Además, cada Reglamentación nacional de Trabajo, contiene una clasificación de su personal y en él se distingue siempre el personal de plantilla fija. Citemos como ejemplo el Reglamento de la Construcción y Obras públicas de 11 de abril de 1946, que será uno de los más frecuentemente aplicables a las Corporaciones locales. Pues bien, en su artículo 13 considera «personal de plantilla fija» «al que de *modo permanente* utilizan las Empresas para la realización de los trabajos exigidos por *la prestación normal* de las mismas, no guardando relación sus funciones con la duración de la obra o trabajo en que preste su servicio». ¿Qué sentido, pues, puede tener que se pretenda sostener la diferencia entre los obreros de plantilla sujetos al régimen administrativo y los obreros de plantilla fija sujetos al régimen laboral, cuando no existe distinción fundamental alguna?

Las disposiciones que hemos citado significan, de una parte, exigencias para las Corporaciones locales a título de empresas; de otra parte, un fuerte sistema de garantías jurídicas y de protección al trabajador en su vida activa y en orden a la seguridad y previsión social.

Ningún beneficio obtienen las Corporaciones locales por crear

obreros en plantilla, mediante el Derecho administrativo, evadiéndose de la legislación laboral. El personal obrero, por el contrario, encuentra algún perjuicio, ya que su régimen de retribuciones es inferior al de la legislación laboral (así, un fontanero percibirá 29 pesetas diarias de jornal en un Municipio de 10.000 habitantes, por el sistema de obrero de plantilla, conforme al Decreto-ley de 12 de abril de 1957, y 40,75 si se aplica la Reglamentación laboral, según Orden ministerial de 9 de agosto de 1960) y en ésta, por otra parte, encuentra sobradas garantías de seguridad.

## VI. CONCLUSION

Podemos, pues, concluir que el obrero de plantilla de la Ley de Régimen local es una figura desafortunada y, desde luego, inconveniente e innecesaria.

Finalizamos confirmando esta conclusión con lo escrito por PÉREZ BOTIJA en *Estudios dedicados a Gascón y Marín* (Instituto de Estudios de Administración Local, 1952, pág. 143): «pero en cambio, el personal de oficio, el fresador..., el carpintero, constituyen ocupaciones típicas de la rama respectiva. Evidentemente estas actividades y otras del mismo estilo parece que son excluidas de la condición de funcionarios... *tales actividades no entran en el cuadro de los empleados públicos*». Por tanto, añadimos, no debían de regirse por la legislación del Derecho administrativo local, sino, en todo caso, por la legislación laboral, como acertadamente disponía ya el artículo 248 del prestigiado Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y nos apoya la doctrina y el Derecho comparado que hemos estudiado.