

II. SECCION DE ESTADISTICA

El personal al servicio de las Corporaciones locales

SUMARIO: 1. Introducción: La Estadística de Organización y Servicios de las Entidades locales y la labor estadística del Instituto de Estudios de Administración Local.—2. Los puestos de trabajo y el personal de las Corporaciones locales según las distintas clases de funcionarios.—3. El personal que desempeña sus plazas en propiedad; los funcionarios que se integran en los Cuerpos nacionales.—4. Los funcionarios administrativos y los funcionarios técnicos.—5. Otros aspectos: el personal profesional militar, el personal de servicios especiales, las vacantes sin cubrir y el personal jubilado.

I. INTRODUCCIÓN: LA ESTADÍSTICA DE ORGANIZACIÓN Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LA LABOR ESTADÍSTICA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

En la Crónica legislativa inserta en el número 121 de esta REVISTA se dió cuenta de las normas generales contenidas en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 21 de febrero de 1962 (*B. O.* del 27), por la que se dispuso la formación de la Estadística de Organización y Servicios de las Entidades locales.

Ya se destacaba en la expresada Crónica que, con referencia a las Corporaciones locales, «es cada día más necesaria una información numérica relativa a sus servicios y a los medios adecuados a su mantenimiento y desarrollo, con arreglo a los preceptos de la Ley de Régimen local y sus Reglamentos complementarios», y se añadía, además, que «por otra parte, las estadísticas locales requieren, dentro de su múltiple variedad, unos criterios y unas normas fundamentales de ejecución, reflejadas en un plan que procure la acción coordinada de los organismos interesados», cuya labor debe tender a buscar «el perfeccionamiento de la estadística local».

Según los términos de la citada Orden, se atribuyó a los organismos

colaboradores la recogida de datos primarios y la elaboración de resultados sobre las siguientes materias o aspectos de la vida local:

Al *Instituto de Estudios de Administración Local*: la estructura y actividad jurídico-administrativa de las Corporaciones locales; los funcionarios; las obras y los servicios.

Al *Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales*: las cuentas de patrimonio, las de liquidaciones presupuestarias y las especiales.

A la *Sección Especial de Estadística del Ministerio de la Gobernación*: los presupuestos ordinarios y especiales.

Todo ello sin perjuicio de la función general coordinadora y de los trabajos concretamente encomendados y facultades otorgadas al Instituto Nacional de Estadística.

El Instituto de Estudios de Administración Local llevó a cabo, a partir del año 1941, una amplia labor estadística de carácter censal sobre el estado de los servicios de las Corporaciones locales en un momento crucial, recientemente terminada nuestra Guerra de Liberación, cuando era absolutamente necesario conocer los efectos producidos en la actividad de la Administración local, al objeto de arbitrar los remedios adecuados que le permitiera un desenvolvimiento normal. La Sección de Estadística del Instituto realizó aquellos trabajos, cuyo valor crece con el transcurso del tiempo, señalando un hito básico en la historia de la estadística local en España, y que, unidos a los resultados de las encuestas realizadas en la segunda etapa de su labor, constituyen los 11 volúmenes de la Colección de *Estudios y estadísticas de la Vida local*.

Al reanudarse sobre bases nuevamente estructuradas y con unas firmes garantías de continuidad y permanencia la estadística local, se inicia también con una primera información, en gran parte de naturaleza censal, que sirva de inventario de los servicios y de los medios aplicados a su sostenimiento por parte de las Corporaciones locales.

La Sección de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local ha sido recientemente reorganizada para que pudiera cumplir debidamente la misión confiada y se halla actualmente en plena tarea de elaboración de los resultados correspondientes al pasado año 1962, con el fin de ofrecer, en plazo breve, las informaciones correspondientes a los sectores de la vida local cuyo análisis y estudio se le encomendaron.

Sin perjuicio de los datos que se inserten en el «Anuario Estadístico Local», que ha de publicar el Instituto de Estudios de Administración Lo-

cal, recogiendo las cifras representativas de los aspectos investigados por los diferentes organismos colaboradores, y de las monografías especiales cuya publicación sea aconsejable para profundizar más en el examen de las cifras numéricas y en la fijación de las conclusiones que puedan servir una adecuada política local, iremos anticipando en estas páginas las grandes cifras expresivas de las características y desarrollo de los servicios y de otros aspectos de la vida local.

Y comenzamos hoy, presentando las cifras generales referentes al personal al servicio de las Corporaciones locales.

2. LOS PUESTOS DE TRABAJO Y EL PERSONAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES SEGÚN LAS DISTINTAS CLASES DE FUNCIONARIOS.

Los datos estadísticos que utilizamos en este trabajo se refieren al conjunto de las Diputaciones provinciales de Régimen común, de los Cabildos de Canarias y al 97,4 por 100 de los Municipios de Régimen común. Son, como puede deducirse, altamente representativos, y sólo son susceptibles de reducidas modificaciones ulteriores.

Aunque deliberadamente hemos utilizado el término «personal al servicio de las Corporaciones locales», no quedan comprendidos en sus cifras el personal sanitario, tanto el integrado en los Cuerpos nacionales correspondientes como el perteneciente a los Cuerpos exclusivos de los Ayuntamientos; pero sí se recoge el personal sanitario de las Diputaciones y Cabildos.

Estas cifras deben tomarse como provisionales, y representativas, por defecto, del personal de la Administración local española, ya que no se computan las correspondientes a las Corporaciones de las Provincias de Alava y de Navarra, cuya recogida permitirá presentar, en un momento posterior, las cifras totales.

Creemos que no es misión nuestra terciar en los pareceres sobre el alcance del término «funcionario» en la Administración local. Procuramos, sin embargo, presentar los datos de forma que permita su discriminación por clases de Cuerpos y funcionarios, y distinguir entre aquellos afectados por la «relación de empleo público», por «relaciones sustitutivas», por mera «relación laboral» o por «relaciones contractuales».

El número de *puestos de trabajo* registrados con referencia a 1 de enero de 1962 es de 156.694, que se discriminan en la siguiente forma:

Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores, Depositarios y de Directores de Bandas de Música.....	9.839
Administrativos	19.013
Técnicos	6.370
De servicios especiales.....	43.986
Subalternos	12.904
Obreros de plantilla.....	13.633
Personal laboral de carácter fijo	19.975
TOTAL.....	125.720
Temporeros y eventuales.....	10.705
Personal de servicios concertados.....	11.770
TOTAL.....	148.195
Vacantes sin cubrir	8.499

Limitándonos al personal que cubre puestos con carácter permanente, detallados en la primera parte del cuadro numérico anterior, es muy interesante destacar la proporcionalidad de su distribución. De cada 100 funcionarios, ocho pertenecen a los Cuerpos nacionales, 15 son administrativos, cinco son técnicos, 35 de servicios especiales, 10 subalternos, 11 obreros de plantilla y 16 forman parte del personal laboral de carácter fijo. Resumiendo, creemos advertir tres sectores bastante parecidos: un tercio corto—28 funcionarios de cada 100—son administrativos, técnicos o se integran en los Cuerpos nacionales; otra tercera parte la forma por sí solo el personal de servicios especiales, y el resto—37 funcionarios de cada 100—lo constituyen conjuntamente los subalternos, los obreros de plantilla y el personal laboral de carácter fijo.

Las vacantes sin cubrir en 1 de enero de 1962 representan el 6,7 por 100 del personal que cubriría puestos de carácter permanente. En relación con este mismo personal, el temporero y eventual suponía el 8,5 por 100, y el de servicios concertados, el 9,6.

La distribución de los puestos de trabajo, según las clases de personal y su adscripción a Diputaciones y Cabildos, o a Ayuntamientos, es como sigue:

	Diputaciones y Cabildos	Ayuntamientos
En conjunto.....	27.383	129.311
Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música.	167	9.672
Administrativos	3.400	15.613
Técnicos	2.840	3.530
Servicios especiales	4.232	39.754

	Diputaciones y Cabildos	Ayuntamientos
Subalternos	2.228	10.676
Obreros de plantilla	1.688	11.945
Personal laboral de carácter fijo	7.781	12.194
TOTAL.....	22.336	103.384
Temporeros y eventuales	3.213	7.492
Personal de servicios concertados.....	677	11.093
TOTAL.....	26.226	121.969
Vacantes sin cubrir.....	1.157	7.342

De cada 100 puestos de trabajo en la Administración local, 18 corresponden a las Diputaciones y Cabildos, y 82 a los Ayuntamientos. Análoga es la proporción del personal que cubre puestos permanentes de trabajo.

Sin embargo, se advierten ciertos contrastes al examinar las distintas clases de funcionarios. Sólo se hallan al servicio de las Diputaciones y Cabildos dos de cada 100 funcionarios de los Cuerpos nacionales ya reseñados, lo que es lógico, dado el reducido número de estas Corporaciones si se compara con el de Ayuntamientos. El personal administrativo sigue la tónica del conjunto—18 funcionarios para Diputaciones y 78 para Ayuntamientos—; pero por lo que se refiere al personal técnico, la participación de las Diputaciones es más importante, ya que se eleva a 44 funcionarios de cada 100, y aún es mayor—62 de cada 100—si nos limitamos a considerar a los funcionarios técnicos superiores.

Respecto al personal de servicios especiales, la discrepancia es manifiesta—10 funcionarios de cada 100 para Diputaciones y Cabildos, reservando a los Ayuntamientos los 90 restantes—y es fiel reflejo del mayor número, variedad y envergadura nacional de los servicios a cargo de los Municipios.

La proporción de subalternos resulta prácticamente idéntica a la de funcionarios administrativos—17 y 83 por cada 100, respectivamente—, y algo más favorable a los Ayuntamientos es la de obreros de plantilla—12 y 88—. Las Diputaciones presentan una mayor participación en el personal laboral de carácter fijo, pudiendo afirmarse que de cada tres de estos empleados, uno sirve a las Diputaciones y dos a los Ayuntamientos. Y lo propio ocurre con respecto al personal temporero y eventual. Por lo que concierne al de servicios concertados, la proporción es parecida a la del personal de servicios especiales, con claro predominio

del que sirve a los Ayuntamientos, que se reservan 94 de 100 empleados, lo que refleja el mayor número y entidad de los servicios que prestan mediante órganos especiales de gestión o empresas mixtas o privadas.

Si examinamos la proporcionalidad en la distribución de los puestos cubiertos con carácter permanente, para Diputaciones y Cabildos, por una parte, y para los Ayuntamientos, de otra, observaremos que la relativa a estas últimas Corporaciones es muy parecida a la analizada para el conjunto del personal de la Administración local—27, 38 y 35 por cada 100 funcionarios—para cada uno de los tres grupos de funcionarios antes considerados. La distribución del personal que sirve a las Diputaciones provinciales y a los Cabildos insulares difiere poco para el alto personal—administrativo, técnico y perteneciente a los Cuerpos nacionales—, con 29 de cada 100; pero presenta marcadas diferencias para el resto, ya que el personal de servicios especiales supone tan sólo 19 de cada 100, frente a 38 de los Ayuntamientos, lo que se compensa con los 35 empleados de carácter fijo de las Diputaciones, muy superior a los 13 por cada 100 de las otras Corporaciones. El personal subalterno es casi análogo en su proporcionalidad, y los obreros de plantilla más numerosos en los Ayuntamientos—12 de cada 100—, mientras en las Diputaciones suponen tan sólo siete de cada 100.

Finalmente, destaquemos la importancia que la cifra registrada como expresiva de los funcionarios o, mejor, de puestos de trabajo del sector de la Administración local tiene dentro del sector público. Se estima compuesto éste por un conjunto de 350.000 puestos correspondientes a los Departamentos ministeriales, 50.000 propios de los organismos autónomos y los ya indicados para la Administración local, sumando, en conjunto, unos 557.000. *El personal al servicio de la Administración local viene a representar el 28 por 100 del que se halla al servicio de los organismos del sector público en su conjunto.*

3. EL PERSONAL QUE DESEMPEÑA SUS PLAZAS EN PROPIEDAD; LOS FUNCIONARIOS QUE SE INTEGRAN EN LOS CUERPOS NACIONALES.

Los funcionarios en propiedad en su conjunto, y con discriminación, tanto por clases como por hallarse al servicio de las Diputaciones provinciales o de los Ayuntamientos, se expresan numéricamente así:

	Total	Diputaciones	Ayuntamientos
En conjunto	114.661	21.176	93.485
Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música	6.141	154	5.987
Administrativos	17.889	3.305	14.584
Técnicos	5.725	2.630	3.095
De servicios especiales	40.658	3.947	36.711
Subalternos	11.441	1.838	9.603
Obreros de plantilla	13.193	1.631	11.562
Personal laboral de carácter fijo.....	19.614	7.671	11.943

En general, los funcionarios en propiedad representan el 91 por 100 del total al servicio de las Corporaciones locales. Por lo que a las Diputaciones provinciales y Cabildos se refiere, estos funcionarios llegan a representar el 95 por 100 del total a su servicio, mientras que los Ayuntamientos tienen sólo algo más del 90 por 100 del personal en propiedad.

En cuanto a los funcionarios integrados en los Cuerpos nacionales, las cifras de propietarios registradas para cada uno de ellos son las siguientes:

Secretarios	4.680
Interventores	464
Depositarios	758
Directores de Bandas de Música.....	239

Para la debida interpretación del número de Secretarios en propiedad, conviene advertir que en la cifra dada no se incluyen 410 Oficiales mayores en propiedad, procedentes casi todos ellos del Cuerpo de Secretarios, y que se ha registrado la cifra de 1.463 Municipios agrupados con otros para el sostenimiento de un Secretario común. Aproximadamente de cada tres Secretarios, dos lo son en propiedad, y uno es interino, accidental o habilitado. A estos efectos hay constancia de 682 Municipios menores de 500 habitantes con Secretario habilitado nombrado con arreglo a lo previsto en el artículo 130 del Reglamento de funcionarios de Administración local.

Los Interventores en propiedad representan tan sólo el 53 por 100 del total, si bien hemos de hacer notar que existen 33 Viceinterventores, procedentes casi todos ellos del expresado Cuerpo. Aún es menor la proporción de Depositarios en propiedad, que no rebasa el 43 por 100 del total. Por el contrario, los Directores de Bandas propietarios ascienden a más del 85 por 100.

Contrastan con los bajos porcentajes de funcionarios propietarios integrados en los Cuerpos nacionales, a excepción del de Directores de Bandas de Música, el elevado número del personal de otros Cuerpos; así, los funcionarios administrativos propietarios de las plazas que cubren suponen el 94 por 100 del total, proporción que se reduce un poco, al 92 por 100, para los auxiliares. El personal técnico, tanto superior como auxiliar, tiene un 90 por 100 de propietarios. Y el resto del personal, de servicios especiales, subalterno, obreros de plantilla y personal laboral de carácter fijo supone por encima del 92 por 100 de propietarios.

Mientras en los Cuerpos nacionales debe darse como forma básica de ingreso la oposición, seguida del concurso, lo que es propio también del personal administrativo de las Corporaciones locales, en la forma de reclutarse el personal técnico, tanto superior como auxiliar, predomina la forma del concurso o concurso-oposición sobre la oposición pura y simple, que, sin embargo, se mantiene como forma natural de ingreso del personal técnico sanitario de las Diputaciones provinciales.

Para el ingreso del personal de servicios especiales se dan la oposición y el concurso, con predominio de la primera en el reclutamiento de guardias y personal que usa armas, y del segundo en el restante personal de este grupo. El concurso predomina también como forma de reclutar a los subalternos; sin embargo, para la selección de los obreros de plantilla y del personal laboral de carácter fijo se usan otras formas de designación distintas de la oposición y del concurso.

El personal que cubre vacantes sin la condición de propietario se distribuye en la siguiente forma:

Interinos	6.177
Accidentales	2.232
Habilitados	2.650

El personal habilitado cubre en el 80 por 100 de los casos vacantes de Secretarios, Depositarios o Interventores, por este orden de importancia numérica. El personal interino, además de cubrir muchas plazas de Secretario, Depositario e Interventor—de éstas en menor número—, de personal administrativo, en especial de auxiliares, y predominantemente de médicos y maestros entre el personal técnico, presenta cifras importantes entre el personal de servicios especiales y subalterno. El personal accidental, menos numeroso, cubre, en un 50 por 100, plazas de los Cuerpos nacionales, y el resto de personal administrativo, de servicios especiales y subalterno.

4. LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS Y LOS FUNCIONARIOS TÉCNICOS.

El personal administrativo propietario se discrimina—con un total de 17.889, ya indicado—, en razón de su escala y plazas, en la siguiente forma:

Oficiales mayores	410
Viceinterventores	33
Jefes de Sección	280
Jefes de Negociado.....	1.653
Oficiales	4.158
Auxiliares	10.799
Otros y asimilados.....	556

Dejando aparte el último grupo, que responde a deficiencias en la manera de contestar el cuestionario algunas Corporaciones, y los dos primeros grupos, por nutrirse, como ya hemos dicho, con personal procedente de los Cuerpos nacionales, fijémonos un momento en la proporcionalidad con que se dan las plazas de ambas escalas. Se advierte que, en líneas generales, existen, para el conjunto de las Corporaciones locales, un jefe de Sección por cada cinco jefes de Negociado, y un jefe de Sección o de Negociado por cada tres oficiales y por cada seis auxiliares.

Los datos del personal técnico propietario son estos:

Personal técnico superior.....	2.160
Arquitectos	288
Ingenieros	182
Letrados	102
Médicos y odontólogos.....	822
Veterinarios	30
Farmacéuticos	52
Archiveros y bibliotecarios	235
Otros y asimilados	449
Personal técnico auxiliar.....	3.565
Peritos	780
Maestros	1.430
Practicantes	585
Matronas	82
Auxiliares de Archivos y Bibliotecas.....	82
Otros y asimilados	606

El personal sanitario—médicos y odontólogos, veterinarios, farmacéuticos, practicantes y matronas—es el que en propiedad se halla al servicio de las Diputaciones provinciales y Cabildos insulares. Los maestros son los que quedan todavía de antigua Primera enseñanza municipal, aun

cuando presten sus servicios en las escuelas hoy transformadas en de Patronato municipal; al producirse paulatinamente las vacantes se irán cubriendo con maestros del escalafón del Magisterio nacional.

5. OTROS ASPECTOS: EL PERSONAL PROFESIONAL MILITAR, EL PERSONAL DE SERVICIOS ESPECIALES, LAS VACANTES SIN CUBRIR Y EL PERSONAL JUBILADO.

El personal *profesional militar* que se hallaba al servicio de la Administración local a principios de 1962 ascendía a 1.940 funcionarios. Más del 40 por 100 cubría puestos administrativos, en su inmensa mayoría de auxiliares, salvo unas pocas plazas de oficiales y de jefes de Negociado, a más de nueve de Cuerpos nacionales—tres Secretarías, tres Depositarias, una Intervención, una Oficialía Mayor y una plaza de Director de Banda—. Aparte de 10 plazas de técnicos—cinco superiores y cinco de auxiliares—, otro 40 por 100 cubría puestos de servicios especiales, y el resto de subalternos y otras.

El personal de *servicios especiales* que, como dijimos, representa la tercera parte del total de funcionarios locales, presenta las siguientes cifras, relativas al personal en propiedad:

Guardias	18.339
Otros agentes que usan armas	1.670
Celadores	1.603
Vigilantes	5.354
Bomberos	2.034
Conductores	1.023
Otros y asimilados.....	10.635

El último grupo comprende una variada gama de personal con aptitud calificada para el cumplimiento de cada misión peculiar. La importancia de estas cifras podrá deducirse del estudio de los servicios correspondientes.

Las *plazas vacantes*, con estos términos registradas, ascendían en el momento de referencia a 8.499, de las cuales 2.050 correspondían al personal jubilado durante el ejercicio económico de 1961. Estas plazas vacantes correspondían a las siguientes clases de funcionarios:

Cuerpos nacionales	582
Administrativos	1.486
Técnicos superiores	252
Técnicos auxiliares	211
De servicios especiales.....	3.406
Subalternos	631
Obreros de plantilla.....	1.741
Personal laboral de carácter fijo	190

Entre las plazas sin cubrir de Cuerpos nacionales figuran 322 Secretarías, 161 Intervenciones y 71 Depositarias. Lógicamente, la mayor parte de vacantes administrativas corresponde a auxiliares. Entre las correspondientes a personal técnico destacan las de médicos, ingenieros y aparejadores.

Por lo que respecta al *personal jubilado*, es de señalar la existencia de 310 funcionarios jubilados pertenecientes a los Cuerpos nacionales, de ellos 275 Secretarios, 13 Interventores, 17 Depositarios y cinco Directores de Banda. Los jubilados administrativos ascendieron a 243, predominando los auxiliares y los oficiales; a 65 los técnicos, en especial maestros. Y, finalmente, se registró la jubilación de 770 funcionarios de servicios especiales, 293 subalternos, 266 obreros de plantilla y 103 de personal laboral de carácter fijo.

Otros muchos aspectos pudieran ser objeto de simple anotación en relación con los funcionarios de la Administración local. El material numérico de que se dispone es muy abundante y justifica una amplia monografía, de la que estas líneas son tan sólo un leve indicador.

IGNACIO BALLESTER ROS

Aparecerá en breve

REGIMEN Y ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

por

JEWELL CASS PHILLIPS

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Pennsylvania

Tomo I:

Régimen político de los Entes locales norteamericanos

Traducción y prólogo de
MANUEL PEREZ OLEA

Instituto de Estudios de Administración Local