

Personal contratado al servicio de la Administración Local

352.082.15 (46)

por

ANTONIO MARTINEZ BLANCO

Doctor en Derecho y Secretario de 1.^a categoría
de Administración Local.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL PERSONAL CONTRATADO EN LA LEGISLACION LOCAL VIGENTE: 1. PERSONAL CON DEDICACIÓN PRIMORDIAL Y PERMANENTE. 2. PERSONAL CON DEDICACIÓN NO PRIMORDIAL, PERO PERMANENTE. 3. PERSONAL CON DEDICACIÓN NO PERMANENTE, AUNQUE PRIMORDIAL.—III EL PERSONAL CONTRATADO EN LA LEGISLACION DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO Y EN LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL REGIMEN LOCAL: 1. EN LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: A) *Personal para actuaciones extraordinarias o de urgencia*. B) *Trabajadores al servicio de la Administración civil*. C) *Eventuales e interinos*. 2. EN LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL: A) *Personal para actuaciones de emergencia o extraordinarias*. B) *Trabajadores no funcionarios empleados por la Administración local*. C) *Eventuales e interinos*.—IV. IDEAS BASICAS PARA UNA REGULACION NUEVA DEL PERSONAL CONTRATADO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION LOCAL: 1. IDEA BÁSICA. 2. CUESTIONES SOCIOLOGICAS Y DE POLÍTICA FUNCIONARIAL. 3. NECESIDAD DE PLANTILLA O CUADRO DE PLAZAS FIJAS. 4. SUPRESIÓN DE LA FIGURA «OBRERO DE PLANTILLA» SOMETIDO A LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA. 5. SUPERVIVENCIA DE LAS FIGURAS DE PERSONAL LABORAL Y DE FUNCIONARIO DE SERVICIOS ESPECIALES. 6. PARA ACTIVIDADES NO PRIMORDIALES, PERO PERMANENTES, PUEDE SUBSISTIR LA RELACIÓN LABORAL ACTUAL. 7. DELIMITACIÓN ENTRE EL PERSONAL LABORAL Y EL FUNCIONARIO DE SERVICIOS ESPECIALES. 8. ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO DEL PERSONAL DE SERVICIOS ESPECIALES DE PLANTILLA. 9. REFERENCIA A LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE OBRAS. 10. REFERENCIA A LA SEGURIDAD SOCIAL. 11. REFERENCIA A LA DIVERSIDAD LOCAL.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

La noción y *status* del «personal contratado» al servicio de la Administración local presenta en los actuales momentos una imprecisión en su configuración jurídica, sobre una realidad

por demás variada y anárquica, que si a ello se suma la situación jurídica actual de transitoriedad de todo el régimen de la función pública local, la existencia de una legislación nueva tenida como modélica, pero ceñida al personal al servicio del Estado, y la tradicional confusión e incumplimiento de normas en la materia, da como resultado de conjunto una confusión originadora de problemas y desorientaciones con soluciones fácticas diversas, y a un enconamiento de situaciones marginadas, que serán tanto más difíciles de encuadrar en esquemas legales cuanto más tiempo permanezca la actual situación.

Causa de todo ello en gran medida ha sido la gran demora en lograr un estatuto definido de la función pública local, ansia durante bastantes años de funcionarios y Colegios locales, sector el único falto de esta regulación en el conjunto del funcionariado español.

Por lo que respecta al problema del personal contratado y laboral al servicio de la Administración local, puede contemplarse desde perspectivas jurídicas diversas; como la actual confusa normativa local, sin duda transitoria, centrada en la Ley 108 de 1963 y su Instrucción primera; los proyectos de reforma de régimen de funcionarios locales, y la reciente legislación sobre funcionarios civiles del Estado. El Seminario celebrado en el Instituto de Estudios de Administración Local, en febrero de 1970, sobre «Inventario de problemas locales» (1) puso de manifiesto de modo espontáneo y en «tempestad de ideas» la multiplicidad de formas de adscripción del personal a la función pública local con desempeño de funciones y tareas similares por personas vinculadas a la Administración local por relaciones jurídicas de muy diversa naturaleza, así como la abundancia del personal laboral, la diversidad de regímenes laborales aplicables y el absurdo del procedimiento de nombramiento del artículo 8.º del Reglamento de Funcionarios de 1952.

Posteriormente, el Seminario sobre la Función pública local, de septiembre del mismo año (2), desarrolló con cierta exten-

(1) No se han publicado íntegras sus conclusiones. Se hizo una tirada en ciclostil por el Instituto de Estudios de Administración Local.

(2) Puede verse en *Certamen*, núm. 346, diciembre 1970, pág. 582.

sión estas ideas llegando a conclusiones de necesidad de evitar tal confusión, postulando soluciones claras y uniformes, ya en el sentido de incluir el personal laboral en plazas de plantilla como norma general, con aplicación de la legislación de funcionarios, ya en cuadro de puestos de trabajo con sometimiento a la legislación laboral.

II. EL PERSONAL CONTRATADO EN LA LEGISLACION LOCAL VIGENTE

La Ley 108 de 1963 vino a introducir un elemento más de confusión en el estatuto del personal laboral o contratado al servicio de la Administración local, modificando en parte, más formal que sustancial, los artículos 6.º y 8.º del *Reglamento de Funcionarios* de 1952.

Este había previsto los siguientes supuestos:

a) *Personal con dedicación no primordial y permanente*: Contratos por años y sometimiento a la legislación social (artículo 8.º).

b) *Personal para trabajos extraordinarios o transitorios*: Temporeros (funciones administrativas) y eventuales (funciones de otra índole); duración, hasta dos años como máximo; sometido a las disposiciones laborales y de previsión social; se prevé el expediente de ingreso (artículo 6.º).

c) *Interinos*: Aplicación de las normas de los funcionarios compatibles con su carácter, salvo en la seguridad social (artículo 3.º).

La Ley 108 de 1963 prohibió nombrar personal *interino*, *temporero* y *eventual*, o por cualquier concepto que no sea en propiedad, pero extiende el concepto de contratados a los interinos (casos de vacante), a los temporeros y eventuales (contratados para finalidad y tiempo determinado), y admite la *contratación de técnicos* (artículo 9.º). La Instrucción primera de dicha Ley completó los supuestos, al referirse al personal con dedicación primordial y permanente y al personal con dedicación no primordial ni permanente.

El resultado de la integración del Reglamento de 1952 y la Ley 108 constituye la normativa vigente, que creemos es la siguiente:

1. PERSONAL CON DEDICACIÓN PRIMORDIAL Y PERMANENTE.

No puede haber personal temporero o eventual en la concepción jurídica, y que de hecho preste servicios permanentes y primordiales. Si esto sucede, es porque la plaza es necesaria (y ello se presume a los dos años de servicios), y entonces, una de dos: 1) Si es temporero (funciones administrativas) debe crearse *plaza de plantilla*; 2) Si es eventual (funciones manuales) debe crearse el correspondiente *puesto de trabajo* con fijación del salario precedente. Este segundo es el personal laboral propiamente dicho, y su cuadro de puestos de trabajo con sus retribuciones (3) debe someterse a la aprobación de la Dirección General de Administración Local. *El régimen de contratación se somete a las disposiciones laborales* (Instrucción primera, Ley 108, núm. 8, 2 y 3). No se refirió al mismo el Reglamento de 1952. Es el caso de las limpiadoras con ocho horas de trabajo, los albañiles fijos, etc. Por otra parte, el régimen laboral es de la más amplia libertad, razón por la cual no será otro procedimiento para el ingreso que el imprescindible para la constatación del inicio del servicio: con el consentimiento de la Corporación parece proceder una instancia con informe del Jefe del servicio de que se trate, si lo hay, o del Secretario, y acuerdo de la Permanente. A veces se utiliza el concurso de méritos con aplicación subsidiaria incluso del Reglamento general para ingreso en la Administración pública. Pero no creemos este Reglamento exigible, con arreglo a la Instrucción primera, número 8, 3.

Cabría también la solución de crear plaza en plantilla de

(3) El cuadro de retribuciones de este personal laboral al servicio de las Corporaciones locales comprende no sólo los salarios mínimos del personal no cualificado, sino los de las categorías superiores laborales de empleo o de reglamentaciones o convenios sindicales en cuantía superior a dichos mínimos, los cuales no podrán exceder de los fijados para los mismos empleos o análogos en las distintas categorías que se señalan para los funcionarios. (Instrucción 4.ª de la Ley 108/1963, núm. 6.1).

funcionarios de servicios especiales, con la forma de ingreso propia de éstos con arreglo al Reglamento de 1952. Cual sea la solución ideal, la de creación de cuadro de puestos de trabajo laborales o la de creación de plaza en plantilla bajo la denominación de funcionarios de servicios especiales, es objeto de discusión y se aborda más adelante.

2. PERSONAL CON DEDICACIÓN NO PRIMORDIAL, PERO PERMANENTE.

Son los oficios que requieren prestaciones periódicas (ver Instrucción primera del Reglamento de 1952). Tales, por ejemplo, las limpiadoras con menos de ocho horas de servicio, jardinero, electricista, encargado de la biblioteca, etc., en medianas y pequeñas Corporaciones.

La Instrucción primera de la Ley 108 de 1963 (núm. 8, 4) se refiere al mismo expresamente para establecer, tan sólo, que sus derechos y obligaciones se regirán por los convenios anuales estipulados. El Reglamento de 1952 sometía el convenio a las normas de contratación administrativa (artículo 8.º). Pero ¿cuáles son éstas? ¿La subasta, el concurso de obras? Porque el concurso de méritos o la oposición son formas de selecciones de personal. Hoy creemos que está en el espíritu del legislador prescindir de esta norma de sujeción a la «contratación administrativa». *El sometimiento a las leyes sociales* (seguridad social), prevista por el Reglamento de 1952 (artículo 8.º, 4), creemos que es de plena aplicación en la actualidad, más que por la exigencia de dicho Reglamento, en cumplimiento de la propia legislación social que obliga a las Corporaciones locales. Aunque no sea objeto de una inspección del trabajo muy severa.

Hay otro elemento de confusión en el artículo 142 del Reglamento de Servicios, pues tras la prohibición de contratar personal para necesidades permanentes, establece que cuando se trate de servicios transitorios, el contrato deberá llevarse a cabo mediante concurso, a no ser que afecte a obreros no cualificados, y se fijará un plazo que no podrá exceder de dos años y que será improrrogable. En primer lugar parece fuera de lugar este precepto dentro de la sección del «arrendamiento de servicios».

En cuanto al tiempo, difiere de la normativa de la Instrucción primera citada, que prevé contratos anuales, renovables indefinidamente. En cuanto al régimen de contratación, establece el concurso para las obreros cualificados; para los demás, coincide con nuestro aserto de no exigencia del concurso.

El *personal de carácter técnico*, normalmente con dedicación, en medianas y pequeñas Corporaciones, no primordial, tiene un tratamiento especial, pues su contratación es posible en cualquier caso, siempre que exista consignación. Las normas de esta contratación son las de la contratación administrativa (artículo 9.º, 2, Ley 108). Entendemos que será el concurso el sistema procedente, aunque siendo muchas veces estos cargos gratuitos total o prácticamente, suele prescindirse de este requisito. *Su relación con la Administración será de carácter administrativo, no estando sujeto este personal a los seguros sociales.* Aunque no es impensable el supuesto de sometimiento a la legislación social y a su seguridad social. Y normalmente cabe la inclusión de la plaza de técnicos en plantilla aun en las pequeñas o medianas Corporaciones.

3. PERSONAL CON DEDICACIÓN NO PERMANENTE, AUNQUE PRIMORDIAL.

Comprende al personal interino, si hay plaza en plantilla, y al personal para situaciones de emergencia (temporero o eventual).

Personal interino. No puede nombrarse personal interino, pero en caso de vacante que deba ser cubierta necesariamente por razón del servicio, puede contratarse individualmente la prestación del servicio correspondiente. Naturalmente que se trata de plaza que figura en plantilla y por lo tanto tiene consignación en presupuesto con cargo a la cual se retribuye al contratado. Debe convocarse simultáneamente la plaza en propiedad (artículo 9.º, 3, Ley 108).

Su relación con la Administración será administrativa: le es aplicable la legislación de funcionarios sobre condiciones del nombramiento, pero están sujetos a los *seguros sociales* (artículo 4.º, 3, Reglamento de Funcionarios).

El *régimen de contratación*, no aludido por la legislación, será el de *contrato directo*, por la urgencia de la situación a resolver, en tanto se convoca el concurso para la provisión en propiedad.

Personal para situaciones de emergencia: temporero y eventual. En casos excepcionales de emergencia, que por su naturaleza son limitados en su objeto y duración, puede contratarse personal. Será preciso suplementar o habilitar los créditos necesarios. Y debe darse cuenta al Ministerio de la Gobernación (artículo 9.º, 4, Ley 108). Este es el personal llamado por el Reglamento de 1952 temporero o eventual. Ahora no puede nombrarse con esta denominación, pero pueden ser contratados dando cuenta. El resultado es el mismo. Naturalmente no hay plaza en plantilla, ni tienen dotación presupuestaria individual, aunque pudieran tenerla global. Por aplicación del artículo 6.º del Reglamento de 1952, su *contratación será directa*, con aplicación del trámite de este artículo, quedando sometidos a las *disposiciones laborales y de previsión social*.

En resumen, que si a las imprecisiones, dentro de un sistema bastante lógico del Reglamento de 1952, se suma la perturbación de la Ley 108 y las no muy claras instrucciones dictadas en su desarrollo, más la expectativa de una Ley nueva para el personal de Administración local y el ejemplo de la legislación del Estado con una orientación distinta, el resultado es de la más amplia confusión práctica y desorientación teórica, patente en la mayoría de las Corporaciones.

III. EL PERSONAL CONTRATADO EN LA LEGISLACION DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO Y EN LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL REGIMEN LOCAL

1. EN LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO.

A) *Personal para actuaciones extraordinarias o de urgencia.*

La Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado permite la contratación de personal, tanto para una colaboración tem-

poral en tareas administrativas (temporeros) que no pueden atenderse adecuadamente por los funcionarios de carrera, como para trabajos específicos concretos y de carácter extraordinario o de urgencia (artículo 6.º), de naturaleza ahora, me parece, técnica o especializada.

La naturaleza de este contrato es *administrativa* en ambos supuestos, y el contratado para trabajos administrativos de colaboración temporal debe ser afiliado a la Seguridad social y Mutualismo laboral (cláusula 5.ª del anexo I, y 2.ª del anexo II del Decreto de 30 de junio de 1966 sobre contratación de personal).

Este es el personal específicamente «contratado». Y difiere desde luego del concepto, muy amplio, de personal contratado en la legislación local.

B) *Trabajadores al servicio de la Administración civil.*

Se admite la contratación de trabajadores con este carácter (artículo 7.º, Ley de Funcionarios civiles). Equivale al personal laboral con dedicación primordial y permanente, o al eventual de la legislación local.

C) *Eventuales e interinos.*

Bajo el epígrafe de funcionarios de empleo se ubican los funcionarios *interinos* cuyo concepto coincide con el tradicional (artículo 5.º, 2, Ley de Funcionarios civiles), y los *eventuales*, que ahora constituyen una figura nueva con relación a la legislación local, pues, se refiere al funcionario que desempeña puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera (artículo 51, Ley de Funcionarios civiles).

2. EN LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL.

Se han limitado a transcribir, con pequeñas precisiones, la legislación de funcionarios civiles del Estado (4).

(4) Véase nota 3.

A) *Personal para actuaciones de emergencia o extraordinarias.*

Bajo el epígrafe propio y específico de «personal contratado», siguiendo la insinuación de la Ley de Funcionarios civiles, se regula la posibilidad de contratar personal para la «realización de trabajos específicos, concretos, de carácter extraordinario o de urgencia», de carácter administrativo y no permanente, con duración máxima de un año en general, remitiéndose a reglamentaciones posteriores (artículo 33). Para el personal técnico se utiliza mayor flexibilidad (artículo 134).

Su relación con la Administración no es laboral, sino *administrativa*, aunque no son funcionarios.

B) *Trabajadores no funcionarios empleados por la Administración local.*

Se acomodarán a la *legislación laboral*, «sin perjuicio de las normas específicas de adaptación que pueda dictar el Gobierno». Para su admisión se sujetarán a los preceptos de esta Ley y normas que la desarrollen (artículo 2.º, 3).

C) *Eventuales e interinos.*

Entre los funcionarios de empleo se colocan los *eventuales* para puestos de confianza, y los *interinos* (artículo 30, 4), con idéntico sentido a como lo hace la Ley de Funcionarios civiles del Estado.

IV. IDEAS BASICAS PARA UNA REGULACION NUEVA DEL PERSONAL CONTRATADO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Las directrices de la nueva Ley de Funcionarios civiles, a las que trata de adaptarse la nueva regulación de funcionarios de Administración local, no han introducido más que cambios formales, sin afectar al fondo de los problemas. La mimética transcripción y desarrollo paralelo de esta normatividad no esclarecerá el estatuto, confuso por demás, del personal, no funcionario de carrera, al servicio de la Administración local.

Es preciso enfrentarse con dos problemas básicos. Uno, la existencia y necesidad en la Administración local de un personal no funcionario con dedicación no primordial, aunque permanente. Otro, la dualidad de configuración jurídica, para unas mismas funciones, que supone el personal trabajador u obrero y en sentido más amplio «laboral» plenamente, por un lado, y el personal funcionario de servicios especiales, por otro.

Las figuras de personal *interino* (para plaza vacante) y *temporero* (para tareas administrativas de emergencia o extraordinarias) no ofrecen graves problemas teóricos. Ni siquiera el personal llamado ahora *eventual* (para puestos de confianza), que forzosamente será escaso en el ámbito local. Ni tampoco es problema el personal *técnico* contratado sin dedicación normal, que se rige por un contrato, se liga con relación de carácter administrativo y no está sujeto a la legislación laboral.

Parece que el problema fundamental hay que situarlo en la elección entre el Derecho administrativo o el Derecho social a la hora de regular la naturaleza de la relación, estatuto y seguridad social, aplicables a ese personal situado en la frontera entre ambas ramas del Derecho, y que puede venir configurado como funcionarios de servicios especiales, con total equiparación al resto de funcionarios de carrera, o como personal contratado laboral en equiparación a los obreros o personal trabajador de la empresa privada.

Actualmente un trabajador manual que desempeña un oficio material, en sus diversas escalas o categorías profesionales, pongamos el ejemplo de un fontanero o conductor, puede estar ligado con la Administración local por una de estas relaciones: 1) Funcionario de servicio especial; 2) Obrero de plantilla; 3) Contratado laboral en cuadro de puestos de trabajo. De hecho cabe una cuarta situación: contratado laboral sin cuadro de puestos de trabajo, pero de hecho permanente, aunque esta situación, si frecuente, no parece ajustada a la línea de la Ley 108 de 1963.

Examinemos cada una de estas figuras:

1) *Funcionario de servicio especial*. Era para el Reglamento de 1952 el personal a quien no se exigía título académico ni

profesional, pero sí aptitud peculiar cualificada para el ejercicio de su cometido (artículo 249, 3). Especialmente se ubican aquí los guardias, celadores, vigilantes, bomberos y conductores. Relación, por lo tanto, con la Corporación *de carácter claramente administrativo*.

2) *Obreros de plantilla*. No tienen una diferencia clara con el funcionario de servicios especiales, pues «quienes presten de modo permanente servicio manual similar al de artes, oficios e industrias comprendidas en la vigente legislación de trabajo, podrán ser adscritos como funcionarios de servicios especiales o subalternos, según proceda en su caso, o como obreros de plantilla» (art. 51). La condición jurídica del obrero de plantilla es la del subalterno y su relación con la Corporación, *de carácter estrictamente administrativo*.

3) La figura del *contratado laboral* permanente no está prevista por el Reglamento de 1952, aunque de hecho existía tanto por la indebida permanencia del personal eventual (funciones manuales que no exigen dedicación permanente) del artículo 6.º del mismo, como por la aplicación de la legislación laboral estricta. La Instrucción primera de la Ley 108 vino a referirse al *personal contratado con dedicación primordial y permanente* sometido a la legislación laboral, aunque exige la inclusión en cuadros de puestos de trabajo, que deben ser aprobados por la Dirección General (artículo 8.º, 3). Es la llamada vulgarmente plantilla laboral. En definitiva, se crea una situación intermedia entre el obrero de plantilla (relación administrativa y permanente) y el contratado laboral eventual (relación laboral no permanente), pues el personal de plantilla laboral está ligado con relación laboral y es permanente, aunque con una estabilidad mucho menor que el obrero de plantilla administrativa, dada la agilidad del despido en la legislación laboral.

Indudablemente esta normativa es confusa en su planteamiento teórico, pero mucho más en su aplicación práctica. El Reglamento de 1952 respondía a la idea de reservar para el funcionario los servicios internos administrativos (funcionario administrativo) y de especial responsabilidad (tales como guar-

dias, etc.), a más de que reunieran las otras de «permanencia» y «volumen suficiente de actividad».

Al funcionario de servicios especiales se reservaban las funciones ejecutivas de la autoridad y las profesiones de cierta especialización. El obrero de plantilla prácticamente respondía a la misma idea de especialización o cualificación, quedando para el obrero laboral las obras eventuales o con dedicación no primordial. Después aparece el obrero laboral permanente.

Pero cara al futuro, ¿el personal manual, de oficios y profesiones debe quedar sujeto al Derecho administrativo o al laboral? Y en el primer supuesto, ¿cómo configurar su relación con la Administración?

1. IDEA BÁSICA.

Idea básica, generalmente admitida, es la *necesidad de evitar la confusión actual*, y que cualquiera que sea la denominación, naturaleza y contenido de cada figura jurídica, sea cierta y claramente definida en su naturaleza y desarrollo, sin desdoblamientos de figuras diversas para situaciones idénticas.

2. CUESTIONES SOCIOLOGICAS Y DE POLÍTICA FUNCIONARIAL.

A partir del anterior presupuesto surgen las discrepancias en torno a la cuestión fundamental de conveniencia de elegir una relación laboral o administrativa. Cae fuera de toda duda que el personal que ejercite autoridad debe, en todo caso, someterse al Derecho administrativo. Los guardias, celadores, vigilantes, etc., deben ser funcionarios de servicios especiales, con sometimiento pleno al régimen general de funcionarios, aparte las peculiaridades de su función. En cuanto al personal que no ejerce esta autoridad, el propiamente personal manual de artes y oficios, la relación administrativa tiene la ventaja para la Administración de la posibilidad de un mayor control y sujeción en evitación de situaciones de tensión a que son propicios los ambientes laborales. Para el funcionario tiene la ventaja de una situación más estable.

Por el contrario, la relación laboral tiene para la Entidad local la ventaja de su agilidad en la contratación y en la gestión del servicio, por su mayor facilidad de despido; se presta en cambio a la arbitrariedad.

En el orden de los principios, la Administración puede utilizar, aparte los medios propiamente administrativos, como es la relación típica funcionarial, los medios del Derecho privado o social, como es el contrato laboral. Y aunque toda tarea al servicio de la Administración afecta al interés o servicio público, esta afección puede ser más o menos inmediata. La Administración pudiera considerar, y de hecho considera, necesaria también la presencia de trabajadores laborales a su servicio.

Vemos, pues, que se ventilan aquí también cuestiones sociales y de política funcionarial, que subyacen a la pura consideración administrativa.

3. NECESIDAD DE PLANTILLA O CUADRO DE PLAZAS FIJAS.

Cualquiera que sea la solución administrativa o laboral que se adopte, en todo caso los puestos de trabajo todos de una Corporación (salvo los de emergencia o temporales, cuya previsión y control puede ser global mediante una consignación alzada en presupuesto a estos fines) deben estar previstos, fijados y clasificados en una plantilla o cuadro, laboral o administrativo, según las necesidades previstas para situaciones normales; cuadro o plantilla aprobado por la Dirección General, bien en cada caso, bien mediante la configuración previa de unas plantillas tipo normales.

4. SUPRESIÓN DE LA FIGURA «OBRERO DE PLANTILLA» SOMETIDO A LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA.

La figura del obrero de plantilla sometido al Estatuto de funcionarios, junto a la figura del funcionario de servicios especiales, parece que no tiene razón teórica de ser, porque sus funciones pueden quedar perfectamente encuadradas bajo el epígrafe de funcionarios de servicios especiales, y prácticamente

inducen a confusión, pues la denominación de «obrero» hace referencia a la persona sometida al Derecho laboral.

5. SUPERVIVENCIA DE LAS FIGURAS DE PERSONAL LABORAL Y DE FUNCIONARIO DE SERVICIOS ESPECIALES.

También parece indudable que ambas figuras deben subsistir: la de funcionario de servicios especiales en todo caso, para encuadrar las funciones con ejercicio de autoridad, e incluso para alguna parte del personal (el directivo) de artes y oficios. Del mismo modo el ejemplo de la Ley de Funcionarios civiles, que permite la existencia del trabajador sometido al Derecho social al servicio del Estado, la realidad de la misma contratación de este personal en número notable para fines permanentes en las grandes Corporaciones y su existencia en casi todas las medianas o pequeñas, avalan la conveniencia de poner a disposición de los entes locales este medio del Derecho social cual es la contratación de trabajadores para fines permanentes.

6. PARA ACTIVIDADES NO PRIMORDIALES, PERO PERMANENTES, PUEDE SUBSISTIR LA RELACIÓN LABORAL ACTUAL.

Peculiaridad quizá de los entes locales, especialmente de los medianos o modestos, es la existencia de unas actividades, ciertamente permanentes, pero incapaces de absorber la actividad total del individuo, cuya configuración bien puede ser la laboral. Pero debe configurarse claramente el sistema de selección de este personal laboral, que no puede ser otro que el concurso, estableciéndose el detalle de las normas para su celebración. La prórroga anual, discrecional para la Corporación deja a ésta en libertad para convocar nuevo concurso o prorrogar el contrato.

Por cierto que no es clara la terminología del artículo 8.º del Reglamento de Funcionarios, pues las actividades de relojero, jardinero (en pequeñas Corporaciones), limpiadora (con menos de ocho horas de trabajo), etc., son actividades que no exigen dedicación primordial, pero son permanentes. La calificación de «actividades indeterminadas en la duración» parece referirse a esta permanencia de la actividad.

Cabría para estas actividades la figura del funcionario de plantilla con actividad y coeficiente (cuando se establezcan) reducidos. Pero la tradición abona la solución actual de contrato laboral anual.

7. DELIMITACIÓN ENTRE EL PERSONAL LABORAL Y EL FUNCIONARIO DE SERVICIOS ESPECIALES.

Admitida la conveniencia práctica de la supervivencia de las dos figuras de personal laboral y de funcionario de servicios especiales, ¿qué funciones deberán quedar adscritas a una u otra?

La labor en esta materia por parte de los organismos de dirección y de organización y métodos a nivel nacional o de gran Municipio debe ser extraordinaria. En este sentido hay que señalar que la clasificación y directrices del Reglamento de 1952 no estaban desprovistos de sentido ni mucho menos. Sus líneas eran bastante claras y no carecían de base científica y práctica en la materia que nos ocupa. Pero faltó llevar esos principios a una clasificación meticulosa de puestos de trabajo para unificar la extensa gama de la Administración local en algo que no debe ser distinto, como es la configuración de puestos con funciones idénticas en las diversas Corporaciones.

Por ello sospechamos que la nueva Ley de Administración local y la Ley de Retribuciones, que se anuncian, deberán ir seguidas de una actividad esclarecedora en este sentido aprovechando las técnicas y conocimientos más recientes para la clasificación y determinación de puestos de trabajo.

Funciones específicas del funcionario de servicios especiales deben ser, nos parece, las siguientes:

1.^a Las que supongan ejercicio de autoridad, aunque delegada o ejecutiva, como guardias y similares.

2.^a Funciones o servicios ligados a la seguridad de personas o cosas, como los bomberos.

3.^a Los puestos directivos del personal laboral, ya que deben tener una identificación con los fines de la Entidad, un conocimiento de sus medios y programas, una capacidad de inventiva e improvisación, que tratándose de tareas materiales íntimamen-

te ligadas con los servicios públicos, requieren una decisión casi de autoridad o de seguridad en muchas ocasiones.

4.^a Podrían encajarse aquí las profesiones especializadas y técnicas (con dedicación primordial y permanente), aunque son puestos susceptibles también de relación laboral.

Para la relación laboral queda prácticamente el peonaje sin especialización. Este personal tiene una movilidad extraordinaria y ello es bueno para la Administración y para el interesado, y no pone en peligro normalmente el servicio público, pues es fácilmente reclutable (a jornales competitivos). Los problemas laborales que puedan surgir son los comunes a toda empresa con trabajadores a su servicio, aunque esta circunstancia constituye una razón en contra. La sumisión a la rigidez de las normas del concurso sería difícil de cumplir. Podrían preverse unas normas ágiles de contratación directa administrativa. Pero sería preferible la sumisión al Derecho laboral por una doble razón: 1) Por la dificultad de aplicar al personal obrero el Estatuto de funcionarios, y aunque podría preverse un estatuto peculiar administrativo, forzoso sería que su regulación fuera muy similar a la laboral, y ¿para qué duplicar situaciones jurídicas diversas para funciones idénticas? 2) La segunda razón es la de que el Derecho administrativo debe ser excepcional con relación al común, y el Derecho laboral lo es en este sentido; seguramente en nuestro caso no es necesario acudir a los poderes excepcionales de la Administración pública como ente de *imperium* y bastan las normales facultades de dirección, control y regulación con que también cuenta el Estado dentro del Derecho social o laboral o con utilizar las Corporaciones locales las facultades de cualquier empresario en sus relaciones con este personal laboral dentro del marco general creado por aquel Derecho social.

Un espíritu democrático y social parece que postula más esta última solución de sometimiento al Derecho laboral que no al administrativo.

8. ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO DEL PERSONAL DE SERVICIOS ESPECIALES DE PLANTILLA.

Dentro del *Grupo de Administración especial*, que con el

Grupo de Administración general (administrativos y subalternos) forma el conjunto de funcionarios de Administración local de «no Cuerpo Nacional», quedarían encuadrados los actuales funcionarios de servicios especiales y funcionarios técnicos.

Dentro del Grupo de Administración especial caben, según lo dicho, dos *Subgrupos*, el de funcionarios técnicos y el de los funcionarios de servicios especiales.

Dentro del Subgrupo de Servicios especiales quedan muy deslindadas las figuras del personal de vigilancia, seguridad y autoridad, y el personal de artes y oficios. Entre las conclusiones del X Seminario de investigación sobre «la función pública local» (conclusión 63.^a) se apunto la posibilidad de un Cuerpo de artes y oficios diferente, aunque reconociendo que su vitalidad no aparecía clara.

Efectivamente, mientras es deseable y posible un Cuerpo de funcionarios de policía y seguridad, no sería práctico ni quizá posible un Cuerpo para todo el personal de artes y oficios, dada su variedad, dispersión y diversidad de preparación.

9. REFERENCIA A LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE OBRAS.

Es preciso tener en cuenta, además, que el sistema de administración directa para la ejecución de las obras locales es excepcional y limitado a los supuestos de urgencia o escasa cuantía (obras de reparación, etc.) en función de propuesta de la Corporación.

Una plantilla laboral excesiva (si no se trata de servicios gestionados directamente) en relación con el montante de obras de cada Corporación podría ser tanto una prueba de incumplimiento de la legislación sobre contratación administrativa local, como un peligro inmediato de incumplimiento, pues obras que deberían ser subastadas o concursadas serían más fácilmente objeto de una administración directa, no legal.

Esta consideración no afecta al personal de servicios ordinarios y permanentes, pues con relación a éstos, las Corporaciones locales pueden decidir, conforme a la legalidad vigente, su sistema de ejecución, que puede ser sin más cortapisas que la de

aprobación por la Dirección General de Administración Local de su cuadro de personal laboral, o de su plantilla de funcionarios de servicios especiales, el sistema de ejecución directa. De *iure condendo*, es cuando se plantea el problema de la elección de una u otra clase de vínculo jurídico para el personal que lo atiende.

10. REFERENCIA A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Otra dimensión del problema aquí tratado puede ser, con significación más formal que sustantiva, la del aseguramiento del personal laboral contratado. El personal no sometido a la legislación local es objeto de aseguramiento, según la normatividad vigente, a las instituciones de la Seguridad social del Estado. Parece que interesaría a la MUNPAL esta facultad. Pero este problema, aun conexo con el que aquí tratamos, desborda los límites del presente y ya extenso trabajo.

11. REFERENCIA A LA DIVERSIDAD LOCAL.

En todo caso debe tenerse en cuenta a la hora de abordar la cuestión del personal contratado al servicio de la Administración local, que ésta, como se ha repetido, es un mosaico de matices variados según la categoría de cada Municipio en función de habitantes, riqueza, comarca socio-económica, tradiciones y costumbres, nivel de vida, etc.; y que la dirección jurídica de las Corporaciones no siempre está en manos de técnicos jurídicos, en tanto no se logre la solicitada—como ideal—unificación de categorías y titulación.

V. CONCLUSIONES

1.^a En las disposiciones reglamentarias que desarrollan la próxima Ley de Régimen local o de retribuciones de funcionarios deben figurar muy clarificadas las funciones y puestos de trabajo del personal no de carrera al servicio de la Administración local.

2.^a Las situaciones de *interino* y la de *eventual* (en el nuevo sentido de personal de confianza) pueden ser conservadas o trasplantadas, respectivamente, sin dificultades al ámbito local, configuradas ambas como relaciones de Derecho administrativo.

3.^a *La función no primordial pero permanente* puede ser objeto de una relación laboral, renovable, o de una plaza de plantilla con reducción de coeficiente. La tradición y la práctica avalan la primera solución. Pero debe regularse su forma de selección y elaborarse un contrato tipo.

4.^a Debe desaparecer la figura del *obrero de plantilla* para ser absorbida por el funcionario de servicios especiales o el obrero de cuadro laboral, según proceda.

5.^a Pueden mantenerse las dos figuras del *funcionario de servicios especiales* y del *trabajador sometido a la legislación laboral*. Pero la primera debe reservarse para puestos de ejercicio de autoridad, de seguridad o dirección del personal no cualificado. La segunda, para el peonaje o mano de obra no cualificada.

6.^a Deben elaborarse por las Corporaciones en todo caso los *cuadros de su personal laboral* según directrices de los órganos de control, cuyo visado es conveniente mantener y sobre todo cumplir. A éstos corresponde sobre todo una previa labor de clasificación de los puestos a incluir en una u otra categoría de personal laboral o de servicios especiales, en una misión clarificadora muy necesaria en los actuales momentos de confusión.

7.^a *Orgánicamente el personal de servicios especiales* queda encuadrado dentro del Grupo de Administración especial, entre los funcionarios de no Cuerpo Nacional, Subgrupo de Servicios especiales (al que también pertenecen los funcionarios técnicos), dentro del que parece deseable y viable un Cuerpo de funcionarios de policía y seguridad, y prácticamente inviable un Cuerpo para funcionarios de artes y oficios.

8.^a Deben tenerse presentes los *sistemas de contratación administrativa* de las Corporaciones para las obras municipales, que reserva para las obras de urgencia o escasa y proporcional cuantía, el sistema de ejecución por administración.

9.^a *Hay un problema de aseguramiento social*, con posibilidad de extender al personal laboral los servicios de la MUNPAL.

10. *La diversidad local* debe jugar en este problema, como en todos los de este ramo de la Administración, dada la diversidad de circunstancias de toda índole de los nueve mil y pico Ayuntamientos de la Nación, con fórmulas que conjuguen eficacia con garantía de legalidad, que es el nervio e hilo conductor de toda cuestión jurídica en torno a la función y servicio públicos.