

# LOS GASTOS DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

*SUMARIO: 1. Plantetamiento del problema e introducción.—2. El artículo 250 del Estatuto Municipal.—3. El artículo 170 de la Ley municipal de 1935.—4. Los artículos 331 de la Ley de Régimen local y 90 del Reglamento de funcionarios.—5. El preámbulo y el contenido del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957.—6. La Orden de 3 de junio de 1957.—7. El personal que no es de plantilla en las Corporaciones locales.—8. Aspectos económicos y administrativos de los gastos de personal.*

1. La reciente publicación del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957 y la Orden de 3 de junio posterior, ponen sobre el tapete una interesante cuestión llena de importancia, en la Administración pública española. Es ella la necesidad de limitar la cuantía de los gastos de personal en las Administraciones locales.

El legislador español ha sentido un saludable temor a que los presupuestos municipales tendiesen a convertirse en nóminas de personal. El hecho de que las retribuciones del personal vengan establecidas con el carácter de mínimas, lo que permite un aumento discrecional por parte de la Corporación, la circunstancia de que un gran número de concejales procure, ante inevitables compromisos, colocar a personas en los Ayuntamientos, el dato de que las Corporaciones se renueven en sus elementos políticos y perduren en su burocracia, siendo siempre grato al político contentar más que contrariar a sus subordinados, son todós factores que actúan en la práctica como causas operantes de un incremento en los gastos de personal. Junto a estas causas subjetivas se dan otras de gran relieve, como son la depreciación de la moneda —que produce revisiones más o menos periódicas de los sueldos—, nuevas y justas conquistas de los funcionarios de Administración local, y la creación y explotación directa de nuevos servicios locales, que implican aumento de personal.

## 2. *El artículo 250 del Estatuto municipal.*

El Estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924 salió al paso del peligro del aumento de los gastos de personal. Su artículo 250 decía que «dos

---

(\*) En el núm. 22 de esta REVISTA, págs. 229 a 254, apareció el trabajo titulado *Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo*, de don Sabino ALVAREZ GENDÍN, en el que se omitió la firma del autor, error que subsanaría el lector, por aparecer expresamente reseñado en el Índice de dicho número.

Ayuntamientos fijarán las plantillas de su personal facultativo y administrativo, cuyo importe total no podrá exceder del 25 por 100 del presupuesto ordinario. Las vacantes que se produzcan desde la publicación de esta Ley, serán amortizadas en un 25 por 100 hasta reducir las consignaciones a este límite». Por su parte, el artículo 117 del Reglamento de 23 de agosto de 1924 desarrollaba este precepto y añadía que «de las vacantes que se produzcan en el personal subalterno cuyo nombramiento corresponde al Ayuntamiento, serán amortizadas, cuando menos, una por cada cuatro, hasta alcanzar la reducción de un 25 por 100 de la cantidad actualmente consignada en el presupuesto municipal».

La orientación de esta legislación es, pues, establecer límites para los gastos de todo el personal, ya que si bien el artículo 250 del Estatuto se refería solo a técnicos y administrativos, el artículo 117 del Reglamento de secretarios y empleados obligó a la reducción en un 25 por 100 de la cantidad consignada en presupuesto para el personal subalterno. Este precepto, por su parte, exceptuada de la reducción de plantillas para llegar al 25 por 100 del presupuesto, a los cargos de Secretario e Interventor. Rescindiendo pues de esta dudosa excepción (1), el Estatuto imponía límites a los gastos del personal de los Ayuntamientos, incluyendo tanto a los administrativos y técnicos, como a los subalternos, que eran las distintas categorías de personal que establecía el Estatuto. Para los técnicos y administrativos utilizaba el límite del porcentaje en relación con el presupuesto. Con respecto a los subalternos, acudió dicha legislación a la obligación de reducir en un 25 por 100 la cantidad establecida en el presupuesto.

Supuso, pues, el Estatuto un avance digno del mayor encomio, en cuanto con técnicas diferentes puso límites a todos los gastos de todo el personal de los Ayuntamientos. Tal vez quizás hubiera sido de desear una mayor precisión de detalles y procedimiento en orden a las reducciones a operar, de entre las distintas remuneraciones que percibiera el personal cuando la Corporación no estuviera dentro de los topes legales.

### 3. *El artículo 170 de la Ley municipal de 1935.*

La ley de 1935 amplía la clasificación del personal de las Corporaciones municipales. Junto a los funcionarios técnicos y administrativos y subalternos, aparecen ahora los facultativos y los de servicios especiales, y en el capítulo de subalternos se habla de obreros de servicios municipales que no perciban sueldo de plantilla. El artículo 170 de esta Ley estableció

(1) Interpreta ABELLA que las consignaciones para el secretario, deben estar afectadas por el tope del 25 por 100, y que lo único que ocurre es que se trata de una plaza que no puede ser amortizada, por ser de existencia obligatoria. *Régimen Local*, 1951, pág. 951.

que «la cantidad que los Ayuntamientos pueden invertir en atenciones de personal facultativo, técnico, administrativo y de servicios especiales, y en material de oficinas, no podrá exceder en su conjunto del tanto por ciento del presupuesto ordinario de ingresos que a continuación se detalla. En Municipios hasta de 500 residentes, 45 por 100. De 501 a 8.000 ídem, 40 por 100. De 8.001 a 20.000 ídem, 35 por 100. De 20.001 a 100.000 ídem, 30 por 100. De 100.001 en adelante, el 25 por 100. Para la determinación del anterior tanto por ciento, se deducirá del presupuesto ordinario de ingresos, el importe de lo consignado en el de gastos, para cargas financieras».

Se observa que en los porcentajes no figuran los subalternos, que tampoco figuraban en el tope del Estatuto; pero al continuar vigente el Reglamento de funcionarios de 1924, seguía en vigor el artículo 117, que obligaba a reducir en un 25 por 100 las consignaciones para personal subalterno, a través de la reducción de plantillas. Aparecen en la Ley de 1935, dentro de la categoría de subalterno, los obreros de servicios públicos municipales que no perciban sueldos de plantilla; pero aunque no plenamente, si aparecen identificados con los subalternos, en cuanto que se aplica a éstos la legislación de jornada de trabajo, a virtud de que esta legislación se extiende a empleados y obreros municipales. Por otra parte, aparecen en la Ley municipal de 1.935, de un lado, las escalas para determinar por número de residentes el tanto por ciento del presupuesto que puede invertirse en gastos de personal, rompiendo con el tope único para toda clase de Municipios, del 25 por 100 que marcaba el Estatuto y también aparece la deducción, para el cómputo del tanto por ciento, del presupuesto ordinario de ingresos de la consignación que figure en el de gastos para cargas financieras.

#### 4. *Los artículos 331 de la Ley de Régimen local y 90 del Reglamento de Funcionarios.*

La Ley de Régimen local mantiene en esta materia una regulación distinta, ya que en su artículo 331 mantiene el tope del 25 por 100, pero referido solo a los gastos de personal técnico y administrativo, siendo así que en la nueva Ley de Régimen local existen también funcionarios de servicios especiales, subalternos, obreros de plantillas y obreros de servicios municipales. En esta regulación quedaba sin efecto todo intento de establecer límites al personal, ya que una considerable parte de éste quedaba al margen del porcentaje establecido en el artículo 331 de la Ley de Régimen local.

Consciente de este defecto, el Reglamento de Funcionarios de 30 de mayo de 1952, procuró colmar semejante laguna, estableciendo en su artículo 90 que «sin perjuicio de lo establecido en los artículos 331 y 649 d) de la Ley, la cantidad global que se invierta en gastos de personal, por todos conceptos, no podrá exceder, en su conjunto, del tanto por ciento

del presupuesto ordinario de ingresos que a continuación se señala; Municipios de 500 habitantes, 60 por 100; Municipios de más de 499 y menos de 2.001, 55 por 100; Municipios de más de 2.000 y menos de 3.001, 50 por 100; Municipios de más de 3.000 y menos de 20.000 habitantes, 45 por 100; Municipios de más de 20.000 y menos de 100.001 habitantes, 40 por 100; Municipios de más de 100.000 habitantes, 30 por 100» (2).

Dignas de destacar en este precepto, son algunas particularidades. En primer lugar, se incluyen en el porcentaje a los gastos de personal por todos conceptos y no sólo a los técnicos y administrativos a que se refería el artículo 331 de la Ley. En segundo lugar, se prescinde de la reducción del presupuesto de ingresos, de las cargas financieras para determinar el porcentaje. En tercer lugar, frente al porcentaje único se establece una escala de porcentajes diversos.

Muchas de las cuestiones que planteaba este artículo fueron resueltas por las Ordenes y Circulares emanadas de la Dirección General de Administración local posteriores al reglamento de servicios. Así, la Orden de 29 de enero de 1953 estableció en su apartado 2.º que, en el límite de gastos globales que se señala en cada caso, entra tanto la remuneración del funcionario como las cantidades necesarias para el pago de seguros sociales y Montepíos laborales. La Instrucción segunda para la aplicación del Reglamento de funcionarios estableció en su apartado 26 que en los topes globales del artículo 90 del Reglamento de funcionarios, para gastos de personal por todos conceptos, se incluían incluso los temporeros y eventuales.

Quedaba como objeto de duda si la expresión «gastos de personal por todos conceptos», a la que se referían los porcentajes del artículo 90, incluía a todo el personal de las Corporaciones locales, o sólo a parte de él. En este sentido se decía que la expresión «por todos conceptos» no se refería al personal, sino a «gastos», y que, por tanto, más que referirse a todo el personal, se refería a todos los gastos (sueldos, gratificaciones, quinquenios, etc.), que percibiera una cierta clase de personal, que no podía ser otro que el regulado por dicho Reglamento de funcionarios, y no al personal regulado por otras reglamentaciones.

Sin embargo, cabe otra interpretación del artículo 90, que lleva a la conclusión de que en los topes o porcentajes que establece, se incluyen tanto, todos los gastos, como todo el personal de la Corporación. En primer lugar, porque no se puede distinguir donde la ley no distingue y en el precepto no se habla de «funcionarios» ni de «personal al que este Reglamento regula», sino que habla de «gastos de personal por todos concep-

---

(2) MARQUÉS CARBÓ consideraba necesaria la revisión de tales topes, ya que, por ejemplo, en el caso de Municipios de más de 100.000 habitantes, se había aumentado solo en un 5 por 100 el 25 por 100 del artículo 331 de la ley y se había incluido en el porcentaje a un muy numeroso personal. Véase *Reglamento de Funcionarios de Administración Local*. Tarragona, pág. 181.

tos». El propio Reglamento de funcionarios, en su título preliminar, bajo el título «Del personal al servicio de las entidades locales», incluye como tal al personal de los servicios susceptibles de gestión con órgano especial (3), que encuentra su regulación en las disposiciones laborales y de previsión social. Mas este personal es indiscutiblemente personal de las Corporaciones locales, cuando el servicio al que están destinados se explota en forma de gestión directa. Por si fuera poco, la propia legislación laboral considera como empresarios al Estado, provincia y municipio, en relación al personal que ocupan en obras y servicios que realizan directamente (4).

Dos argumentos fundamentales pueden esgrimirse frente a la interpretación expuesta. Uno, el de que estando sometido dicho personal a las reglamentaciones laborales, mal podrá el Ayuntamiento cumplir los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios, cuando los jornales de dicho personal no vienen establecidos por la Corporación ni por la Dirección General de Administración local, sino por el Ministerio del Trabajo. El otro argumento es el de que no puede referirse el artículo 90 del Reglamento de funcionarios a un personal que expresamente está excluido del ámbito de dicho Reglamento (4 bis).

(3) Para los servicios susceptibles de gestión con órgano especial o en forma de empresa privada o mixta, podrán ser utilizados funcionarios de la entidad local, sin perjuicio del régimen de incompatibilidades; pero se designará preferentemente personal que no tenga tal condición ni la de obrero de plantilla de la Corporación. El personal designado exclusivamente para tales servicios, sin la condición de funcionario o de obrero de plantilla de la entidad local, se regirá íntegramente por las disposiciones laborales y de previsión social. Artículo 7.º del Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales, que dé lugar a un cuantioso personal de estas Corporaciones que se regula al margen del citado Reglamento.

(4) Según el artículo 5.º de la Ley de contrato de trabajo de 26 de enero de 1944, «El Estado, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, o bien las entidades oficiales representativas de estas instituciones, quedan equiparados a los empresarios definidos en los párrafos anteriores, respecto de las obras o servicios públicos que se ejecuten directamente o por administración.»

Claramente se observa como la gestión directa de servicios públicos por parte de la Administración pública, la convierte en relación con el personal empleado en ellos, que no sea funcionario, en empresario, por lo que indiscutiblemente dicho personal es personal de la Administración.

(4 bis) La norma jurídica contenida en el artículo 90 del Reglamento de Funcionarios, no es propiamente una norma de relación, sino más bien una norma de acción. No se trata por tanto de disciplinar y reglar la relación entre el personal y la Corporación, creando derechos y deberes recíprocos, sino de establecer una regla de acción para la actividad administrativa de las Corporaciones en materia de gastos de personal. Por ello, la expresión del artículo 7.º del mismo reglamento, que establece que el personal a que se refiere se regirá íntegramente por las disposiciones laborales y de previsión social, no puede impedir que el artículo 90 del reglamento se refiera a dicho personal, por cuanto este artículo no regula relaciones entre el personal y la Administración, sino que marca una norma para la actividad de la Corpo-

Por lo que respecta al primer argumento, difícilmente creemos que pueda constituir un grave inconveniente, puesto que el artículo 90 del Reglamento de funcionarios, no sólo obliga a los Ayuntamientos y a la Dirección General de Administración Local, sino a todos los españoles y a toda la Administración pública, incluido, claro es, el Ministerio del Trabajo.

El segundo argumento también encuentra una contrarréplica, por cuanto en primer lugar el artículo 90 del Reglamento de funcionarios habla de «gastos de personal por todos conceptos», sin que sea lícito distinguir dónde la ley no distingue (5). En segundo lugar, porque hay personal sometido a reglamentaciones laborales y no al Reglamento de funcionarios, de los que expresamente se ha establecido que sus remuneraciones tienen que computarse en el porcentaje del artículo 90 (6).

Un argumento podría ser también el que el porcentaje de gastos de personal había sido siempre empleado en nuestra legislación anterior, referido al personal funcionario y que, por tanto, este factor histórico debería tenerse en cuenta al interpretar el artículo 90 del Reglamento.

Cabe concluir que, en la expresión literal del artículo 90 del Reglamento de funcionarios, parecen incluirse todos los gastos de la totalidad del personal de las Corporaciones locales, aun cuando existan indicios

ración en materia de gastos globales y no individuales de personal, sin que por ello cree derechos ni obligaciones en favor de aquél. En todo el ámbito de la legislación administrativa local existen muchas normas de acción y de organización (órgano competente para hacer los nombramientos, forma de hacer los pagos, trámites y procedimiento) que se aplican al personal no funcionario, aun cuando diga el artículo 7.º del Reglamento que dicho personal se regirá íntegramente por normas laborales.

(5) El propio reglamento de funcionarios considera en su título preliminar, como personal de las Corporaciones locales, al que se refiere el artículo 7.º del citado reglamento. Por su parte la Instrucción primera desarrolladora del citado Reglamento, que tiene fecha 1 de junio de 1952, dice en su apartado B que el personal de las Corporaciones locales se clasifica en la siguiente forma: a) funcionarios en propiedad; b) funcionarios interinos, accidentales y habilitados; c) temporeros y eventuales; d) personal de servicios municipales sin la condición de funcionario u obrero de plantilla; e) contratantes de prestaciones individuales.

Claramente se observa como en la clasificación que se hace del personal de las Corporaciones locales se incluye expresamente en el apartado d) a quienes luego se quiere excluir del concepto gastos de personal por todos conceptos, del artículo 90 del Reglamento de Funcionarios.

(6) Los temporeros y eventuales del artículo 6.º del Reglamento de Funcionarios, según el apartado 4 del citado artículo, quedan sometidos a las disposiciones laborales y de previsión social y, sin embargo, según el apartado 26 de la Instrucción 2.ª de 7 de julio de 1952, había que computar en los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de Funcionarios, los gastos del personal temporero y eventual. Se demuestra con ello que el argumento en virtud del cual el artículo 90 del Reglamento no se podía aplicar a quienes se sometían a las reglamentaciones laborales, carece de validez.

por otra parte, de que cierto personal laboral pudiera quedar excluido de los referidos porcentajes, como ha sido establecido posteriormente en recientes normas modificadoras de la materia (7).

##### 5. *El preámbulo y el contenido del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957.*

El Decreto-Ley de 12 de abril de 1957, con ocasión de establecer nuevos sueldos para los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones locales, se ha referido expresamente en su preámbulo a la modificación de los porcentajes de los gastos de personal. Llama la atención el que la materia de sueldos venga establecida por un Decreto-Ley, siendo así que tal materia, en las Corporaciones locales (8) no requiere norma de tan elevado rango. Sin embargo, la lectura del citado preámbulo nos

(7) Las modificaciones a que nos referimos son las realizadas por la Orden de 3 de junio de 1957, basada en el Decreto-Ley de 12 de abril de 1957.

Un posible argumento en favor de que el artículo 90 del Reglamento de Funcionarios no se refería al personal laboral de las Corporaciones locales, sería el concepto de personal que ha servido de base para la competencia de la jurisdicción de agravios, que siendo revisora de los actos de la Administración central en materia de personal, no conocía, sin embargo, de las cuestiones laborales del personal de la Administración central. Creemos que tal argumento no puede emplearse, por cuanto el artículo 90, al hablar de personal, se refiere a un aspecto económico de las Corporaciones locales, mientras que el concepto de personal de la jurisdicción de agravios se refiere a un aspecto procesal del problema. Véase SERRANO GUIRADO: *El concepto de personal en el recurso de agravios*. «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, noviembre, diciembre 1949, pág. 137. *Simi Limiti alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato in tema di pubblico impiego*, en «Riv. Diritto del lavoro», 1950, fasci 2, página 201, y SARAMITO: *La competence en matière de litige entre les personnes administratives et leur personnel non fonctionnaire*.

GONZÁLEZ NIETO, comentando el nuevo Reglamento de funcionarios locales, considera incluido en el concepto de personal de las Corporaciones locales a los siguientes grupos: a) funcionarios de plantilla; b) funcionarios interinos, accidentales y habilitados; c) temporeros y eventuales; d) personal de servicios municipales o provinciales, que no tengan la condición de funcionario u obrero de plantilla; e) contratantes de prestaciones individuales. El personal de las Corporaciones locales ante las reglamentaciones nacionales del trabajo, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 65, página 652.

Es curioso observar que en ciertos municipios el tope para gastos de personal se fija nada menos que en un 60 por 100 del presupuesto. Si se mantiene que en tal porcentaje no se incluye a todo el personal, se corre el riesgo de que presupuesto y nómina lleguen a identificarse.

(8) El artículo 329 de la Ley de Régimen local establece que la determinación de los sueldos mínimos de los funcionarios de la Administración local, es de la competencia del Estado, y se efectuará en el correspondiente reglamento. Por su parte, el artículo 80 del Reglamento de funcionarios determina que para establecer los sueldos se necesita Decreto acordado en Consejo de Ministros.

lleva a la conclusión de que ha sido necesario un Decreto-Ley, por cuanto se superan los porcentajes de personal establecidos en el artículo 331 de la Ley de Régimen local y la conexión que establecía el artículo 352 de la misma con las reglamentaciones laborales (9).

No obstante ello, el articulado del Decreto-Ley en nada se refiere a los porcentajes del artículo 331 de la Ley ni 90 del Reglamento de funcionarios, puesto que el artículo 7.º del Decreto-Ley se refiere tan solo a otros porcentajes fijados para otros fines en el Reglamento de funcionarios de Administración local (10). Existe, pues, una contradicción entre lo manifestado en el preámbulo y lo preceptuado en el articulado del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957.

## 6. *La Orden de 3 de junio de 1957.*

Para desarrollar los preceptos del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957, se ha dictado por el Ministerio de la Gobernación la Orden de 3 de junio que en esta materia de personal establece distinciones de gran alcance en relación con los porcentajes de los artículos 331 de la Ley y 90 del Reglamento de funcionarios.

Manifiestamente se reconoce que son personal de las Corporaciones locales los obreros de la entidad que no sean de plantilla (11), así como que son gastos de personal, tanto el del personal de plantilla como el del resto

---

(9) Dice así el preámbulo del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957: «La necesidad de superar los (sueldos) mínimos establecidos por la legislación vigente, armonizándolos con la situación económica de las Corporaciones locales, ha supuesto determinados trabajos técnicos, que se concretan en el presente Decreto-Ley, en el que se independizan totalmente los haberes de los funcionarios locales y de los obreros de plantilla de las Reglamentaciones laborales. De ahí la necesidad de una norma de la categoría de la presente, que permita superar los porcentajes de personal establecidos en el artículo 331 de la Ley de Régimen local y la conexión que establecía el artículo 352 de la misma con las mencionadas reglamentaciones. Dichos preceptos quedan vigentes en todo aquello que no se oponga a lo preceptuado en el presente Decreto-Ley.

(10) Quedan suprimidos, dice el artículo 7.º del Decreto-Ley, los porcentajes establecidos en el Reglamento de funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, en sus artículos 231, párrafo 3.º; 242, párrafo 2.º; 254, párrafo 2.º, y 261 y el límite establecido en el párrafo 3.º del artículo 242 del Reglamento citado.

Se observa que no hay ninguna referencia ni al artículo 331 de la Ley de Régimen local, ni al 90 del Reglamento de funcionarios.

El artículo 5.º del Decreto-Ley, por otra parte, se refiere al límite del artículo 136 del Reglamento de 30 de mayo de 1952.

(11) Indiscutiblemente, constituyen personal de las Corporaciones locales, el personal obrero de los servicios municipalizados explotados por gestión directa. Así lo establecía también el artículo 353, 3.º de la Ley de Régimen local.



del personal (12), si bien en esta materia se hace una discriminación, a efectos de los porcentajes, que no se contenía en la legislación anterior.

Es el número 2.º del apartado XII de la Orden el que establece una distinción entre los gastos de personal que han de computarse a efectos de los porcentajes señalados en los artículos 331 de la Ley y 90 del Reglamento de funcionarios. Habrán de computarse: 1.º, los gastos del personal técnico en activo de la Corporación. 2.º, los gastos del personal administrativo en activo de la Corporación. 3.º, los gastos del personal de la Policía municipal, subalternos, funcionarios de servicios especiales y obreros de plantilla.

No se computarán en tales porcentajes: 1.º, los haberes activos y pasivos de los sanitarios generales, que tienen la consideración de funcionarios del Estado. 2.º, los haberes pasivos de los funcionarios de la entidad local, que tienen la consideración de obligación legal y no se refieren a relación activo de servicio. 3.º, los gastos de vestuario de los funcionarios que usan uniformes de la Corporación, que tienen la consideración de gastos de material. 4.º, los jornales de obreros que no sean de plantilla y que la Corporación local puede discrecionalmente variar, así como los gastos de seguros sociales a que están obligados (13).

Junto a esta discriminación de los gastos de personal, que no estaba formulada en la legislación anterior, se determinan también cuáles sean los gastos que entran en los porcentajes. Así, en primer lugar, los sueldos-base; 2.º, los quinquenios; 3.º, las retribuciones complementarias por intervención acumulada o accidental y las retribuciones por agrupación; 4.º, la casa habitación de secretarios e interventores; 5.º, los pluses de carestía de vida, establecidos con carácter general por la Corporación para todo su personal; 6.º, las gratificaciones que tengan carácter fijo y que estén consignadas en presupuesto; 7.º, las pagas extraordinarias de julio y Navidad; 8.º, la indemnización que tienen derecho a percibir los funcionarios de Canarias y Africa, con arreglo a la Ley de Régimen local; 9.º, los gastos de Ayuda familiar del personal de la Corporación que se rija por el Reglamento de 30 de mayo de 1952; 10.º, los gastos de asistencia sanitaria y farmacéutica a sus funcionarios 11.º, el quebranto de moneda que tienen derecho a percibir los Depositarios 12.º, los gastos de utilidades de personal. Junto a estos doce conceptos establece la Orden que cualquier otro gasto que voluntariamente haga la Corporación, no podrá computarse a los efectos de los artículos 331 de la Ley y 90 del Reglamento.

---

(12) Así el grupo *d*) del núm. 3 del apartado XII de la Orden establece que las Corporaciones acordarán el importe a que se eleven los gastos de personal, con separación de los gastos de personal de plantilla y del resto del personal.

(13) En realidad, mal puede incluirse en los porcentajes del artículo 331 de la Ley —como hace la Orden de 3 de junio— a todo el personal de plantilla, siendo así que en el porcentaje del artículo 331 de la Ley, sólo se incluyen a los técnicos y administrativos.

La lectura de los preceptos transcritos produce una inmediata interrogación. ¿Estamos en presencia de una modificación de los artículos 331 de la Ley y 90 del Reglamento, o solo se trata de una aclaración o desarrollo de los mismos, realizado por una Orden ministerial?

Varios argumentos pareren indicar que estamos en presencia de una modificación del artículo 90 del Reglamento de funcionarios, que a su vez desarrolla al 331 de la Ley. En primer lugar, el preámbulo del Decreto-Ley de 12 de abril de 1957, en el que expresamente se hablaba de aumentar los porcentajes de personal del artículo 331 de la Ley de Régimen local. Ciertamente que, como ya dijimos, nada preceptuó en su articulado sobre este extremo, por lo que podría pensarse en que nada modificó, y por ello la Orden no era más que un desarrollo complementario y aclaratorio del artículo 90 del Reglamento. Sin embargo, entonces habría que admitir que el Decreto-Ley estaba equivocado, en cuanto que anunciaba una cosa en el preámbulo que luego no preceptuaba. Por otra parte, como luego veremos, en relación con el artículo 90 del Reglamento de funcionarios, la Orden de 3 de junio contiene sustanciales modificaciones. Puede decirse que ante la finalidad señalada en el preámbulo del Decreto-Ley, aumentar los porcentajes de gastos de personal y ante el olvido de haberlo preceptuado en su articulado, la Orden de 3 de junio no ha variado los porcentajes superándolos —como decía el preámbulo del Decreto-Ley—, sino que ha modificado el concepto de gastos de personal por todos conceptos del artículo 90 del Reglamento de funcionarios.

Como ya hemos dicho, el artículo 90 del Reglamento de funcionarios incluía en los porcentajes a «los gastos de personal por todos conceptos», y bien refiriendo el «por todos conceptos» a «gastos» o a «personal» o ambas cosas, vemos como la Orden ha introducido modificaciones en dicho precepto.

En primer lugar, ya no todos los gastos de personal entran en los porcentajes, por cuanto expresamente se dice que «cualquier otro gasto que voluntariamente haga la Corporación no podrá computarse a los efectos de los artículos 331 de la Ley y 90 del Reglamento de funcionarios». Con ello evidentemente se modifica el artículo 90, en cuanto señalaba que se computarían «los gastos de personal por todos conceptos». Después de la Orden de 3 de junio hay gastos que no se computan en los porcentajes.

Si referimos el «por todos conceptos» no a «gastos», sino a «personal», también observamos como, según la Orden de 3 de junio, no todo el personal de la Corporación entra en los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios. De una manera o de otra, evidentemente la Orden de 3 de junio de 1957 ha modificado el artículo 90 del Reglamento de funcionarios (14).

(14) Esta idea de modificación se acentúa todavía más, si observamos que expresamente la Orden de 3 de junio excluye del cómputo de los porcentajes de gastos de personal, a conceptos que expresamente habían sido incluidos por Circulares y Ordenes

Aun siendo ello dudoso, podría pensarse también que, en parte, la Orden de 3 de junio ha modificado, y en parte aclarado, al artículo 90 del Reglamento. Modificación en lo referente a gastos de funcionarios que no se computan y aclaración en lo relativo a la exclusión de gran parte de personal del cómputo.

El juicio que merece esta regulación de los gastos de personal no puede ser favorable, por cuanto deja al margen de los porcentajes a una gran cantidad de personal, sobre todo en los grandes Municipios. Junto a ello, el hecho de que existan ciertos gastos voluntarios, para el personal de plantilla, que tampoco se computan en los porcentajes, abre un campo de grandes posibilidades para que, con el tiempo, las Corporaciones locales lleguen casi a identificar sus presupuestos ordinarios con sus nóminas de personal. El problema de los límites a los gastos de personal, o se resuelve limitando todos los gastos de todo el personal que cobre del presupuesto, o no puede encontrar solución haciendo distinciones que permitan excluir de los porcentajes a un personal de cuantía importante en la vida económica de las Corporaciones.

#### 7. *El personal que no es de plantilla en las Corporaciones locales.*

Como ha quedado dicho, el personal que no es de plantilla en las Corporaciones locales, no entra en los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios. Sería una equivocación identificar a este personal con los obreros, ya que existen obreros de plantilla cuyos gastos se incluyen en tales porcentajes. Los obreros de plantilla se regulan por el Reglamento de funcionarios mientras que este otro personal encuentra regulación distinta (15).

De entre las diferentes clases de personal que no son de plantilla, nos interesa a nosotros ahora destacar al que trabaja en servicios municipales

emanadas de la Dirección General de Administración local. Así, en el núm. 2 de la Orden de 29 de enero de 1953 señalaba que en el límite de gastos globales que se señala en cada caso, entra tanto la remuneración del funcionario como las cantidades necesarias para el pago de los seguros sociales y Montepíos laborales. La Orden de 3 de junio de 1957 excluye del cómputo los seguros sociales a que estén obligados los obreros que no sean de plantilla.

Por su parte, la Circular de 7 de julio de 1952, en su apartado 26, incluía en los porcentajes los gastos por temporeros y eventuales, mientras que la Orden de 3 de junio no los cita entre los que deben computarse, si bien tampoco expresamente se mencionan entre el personal excluido del cómputo.

(15) Los funcionarios sanitarios generales, por tener la consideración de funcionarios del Estado, no entran en el personal a que se refiere el artículo 90 del Reglamento de funcionarios, no obstante pagarse sus haberes con cargo al presupuesto. Los funcionarios sanitarios pertenecientes a cuerpos propios de la Corporación, sí deben computarse como personal de la Administración local. Así lo estableció la Instrucción de 1 de julio de 1952, en su apartado 3.º

susceptibles de gestión directa con órgano especial o de empresa municipal o de empresa mixta, a que se refiere el artículo 7.º del Reglamento de funcionarios. Es curiosa la línea de separación que se establece entre el obrero de plantilla y el obrero que sirve en servicios susceptibles de gestión directa con órgano especial, empresa municipal y empresa mixta. Este personal, aun cuando el servicio se explote directamente sin órgano especial, no es obrero de plantilla y se regula por las reglamentaciones laborales (16). De esta manera tenemos que el personal de los servicios de autoridad explotados necesariamente en forma de gestión directa, es personal de plantilla sometido al Reglamento de funcionarios; pero el personal de servicios susceptibles de gestión directa por órgano especial a empresa municipal o empresa mixta, aún cuando se gestione el servicio directamente sin órgano especial, se regula por las reglamentaciones laborales y no tienen la condición administrativa de obreros de plantilla, aun cuando el Derecho laboral exija a las empresas tener sus plantillas de personal (17).

En buena doctrina, como justificaremos más adelante, el personal de servicios gestionados directamente por la Corporación sin órgano especial, cualquiera que sea la legislación que lo regule, debe estimarse como personal de la Corporación, a los efectos de los porcentajes de gastos de personal. Si tales porcentajes son insuficientes, deben elevarse; pero no deben

---

(16) Según la Instrucción de 1 de julio de 1952, no deben emplearse funcionarios ni obreros de plantilla en las actividades que, aunque públicas y gestionadas directamente, son susceptibles de otra forma de gestión (como órgano especial, en forma de empresa privada o empresa mixta, o mediante arrendamiento o concesión a particulares). En este supuesto, debe admitirse al personal exclusivamente para el servicio —artículo 7.º del Reglamento—, sin la condición de funcionario ni de obrero de la propia Corporación. Es el caso de las obras por administración y de casi todos los servicios municipales y municipalizables: abastecimiento de aguas, limpieza, mataderos, transportes y otros del mismo carácter.

(17) La Ley de Régimen local, en su artículo 172, al hablar de la gestión directa sin órgano especial, establecía que en tales casos podían las empresas prestar servicios por gestión directa a cargo de funcionarios y agentes municipales. El artículo 68 del Reglamento de servicios dice que, en la gestión directa sin órgano especial, la Corporación local interesada asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del presupuesto ordinario.

Es curioso contrastar tales preceptos con el artículo 7.º del Reglamento de funcionarios que dice: «Para los servicios susceptibles de gestión con órgano especial o en forma de empresa privada o mixta (aunque se gestionen directamente sin órgano especial, aclaró la Instrucción citada en la nota anterior), podrán ser utilizados funcionarios de la entidad local, sin perjuicio del régimen de incompatibilidades; pero se designará preferentemente personal que no tenga tal condición ni la de obrero de plantilla de la Corporación. El personal designado exclusivamente para tales servicios, sin la condición de funcionario o de obrero de plantilla de la entidad local, se regirá íntegramente por las disposiciones laborales y de previsión social».

excluirse de los porcentajes a esta clase de personal (18). Los gastos de este personal figuran en presupuesto y los ingresos brutos del servicio, en la mayoría de los casos, también. No sucede lo mismo en los servicios gestionados con órgano especial o empresa municipal, o empresa mixta en que el servicio vive económicamente en presupuesto independiente del ordinario de la Corporación.

Otra cuestión que requiere meditación es la de si, prescindiendo de los servicios de autoridad, existen servicios municipales que sólo pueden gestionarse en forma directa sin órgano especial. Esta interrogación podría contestarse afirmativamente a tenor de los artículos 172 y 173 de la Ley de Régimen local, ya que se dice en ellos que la gestión directa sin órgano especial podrá aplicarse a los servicios de abastecimiento de aguas, alcantarillado, mercados, mataderos, cementerios, recogida y aprovechamiento de basuras y farmacias municipales, añadiendo el artículo 173 que «para los demás» servicios de naturaleza mercantil o industrial, se podrá utilizar la gestión directa con órgano especial (19).

El Reglamento de servicios de 17 de junio de 1955, en sus artículos 69 y 70, han establecido que pueden gestionarse por gestión directa con órgano especial, todos los servicios, salvo los que impliquen ejercicio de autoridad y los económicos.

Uniendo este criterio con el artículo 7.º del Reglamento de funcionarios y con la Orden de 3 de junio de 1957, el personal de los servicios municipalizados en gestión directa sin órgano especial de abastecimiento de aguas, alcantarillado, mercados, mataderos, cementerios, recogida y aprovechamiento de basuras, no se computan en los porcentajes de personal del artículo 90 del Reglamento de funcionarios. Esto pone de relieve una

---

(18) La razón que se emplea para que este personal no sea de plantilla, tiene consistencia, pero no prejuzga en absoluto y es ajena al problema de los gastos de personal. La Instrucción de 1 de julio de 1952 razonaba diciendo que «el propósito del nuevo reglamento es conseguir la adscripción del personal exclusivamente al respectivo servicio y 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. Aparte la pureza del principio a que esto responde y la especialización funcional que comporta, tal sistema tiene la ventaja de dar, además, las máximas facilidades y suprimir todo obstáculo en este aspecto para cualquier cambio en la forma de gestión del servicio; el personal se hallará adscrito a éste, sea cual fuese la entidad que asuma en cada momento, la gestión del mismo. Las situaciones y derechos del citado personal, al regirse por las disposiciones laborales, permanecerán inalterables, aunque cambie el sujeto gestor.

(19) Me he ocupado de este asunto en las págs. 137 y 138 de mi libro *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen local*, Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, 1952. Así como en la Ley parece que se excluían algunos servicios de la posibilidad de gestión directa con órgano especial, dicha exclusión no se daba expresamente ni para la empresa municipal, ni para la empresa mixta.

vez más, que la Orden de 3 de junio de 1957 deja, en los grandes Municipios, fuera de los porcentajes de personal, a más de la mitad de éste, al menos cuando estos servicios se exploten directamente sin órgano especial.

Por la índole de nuestro trabajo, que se reduce tan solo al problema de los gastos de personal, no entramos aquí en el estudio de todos los problemas que a la Administración local le plantea el personal no funcionario de la misma (20).

### 8. Aspectos económicos y administrativos de los gastos de personal.

El presente trabajo ha discurrido hasta aquí bajo un tono jurídico de análisis, exégesis y comparación de preceptos legales. Quisiéramos ahora justificar nuestra tesis de incluir en los adecuados porcentajes de gastos de personal, todos los que ocasionara el personal de servicios gestionados directamente sin órgano especial de administración.

Según el criterio establecido por la Orden de 3 de junio, en tales porcentajes que se establecen sobre el presupuesto de ingresos ordinario, entran solo los funcionarios y los obreros de plantilla y no el personal de servicios gestionados directamente, salvo cuando sean servicios de autoridad. Veamos las consecuencias prácticas y económicas de semejante criterio en varios ejemplos.

EjemPlo NÚM. 1.—Supongamos un Ayuntamiento que realiza por concesión o arrendamiento y no por gestión directa, los servicios económicos

(20) Sobre estos extremos, además del trabajo de GONZÁLEZ NIETO ya citado, pueden consultarse los siguientes: BERTRAND: *Le statut du personnel communal*. París, 1946. IGNACIO SOTTO: *Interferenze fra contratto di lavoro e rapporto di pubblico impiego*, en «Riv. Diritto del lavoro», septiembre 1951, pág. 154 y sigtes. También merece destacarse el Congreso organizado por el Instituto de Derecho Administrativo de Bolonia en 1951, en colaboración con la «Rivista di Diritto del lavoro», que publica las ponencias de BORSI, *Disciplina del rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici*, y LESSONA, *Contenzioso di impiego presso gli enti pubblici economici*. En nuestra literatura debe mencionarse el trabajo de PÉREZ BOTIJA, *El problema de los no funcionarios de las entidades públicas*, en «Estudios en honor de GASCÓN Y MARÍN». Madrid, 1952, remitiéndonos especialmente a las páginas 145 y siguientes, donde estudia las exclusiones del régimen del funcionario público fundadas en el carácter de la entidad a que corresponde el empleo. Digno de mención es el trabajo de GARCÍA OVIEDO, *Los servidores del Estado en la empresa pública industrial*, también en los Estudios citados en honor de GASCÓN Y MARÍN. El apartado IV del libro *Le Fonctionnement des entreprises nationalisées en France* (tercer coloquio de las Facultades de Derecho. París, Dalloz, 1956), se titula *Les problèmes relatifs au personnel des entreprises nationalisées*, con un trabajo de LEVASSEUR sobre *La situation du personnel dans les entreprises nationalisées*, pág. 337, y otros relativos a empresas concretas.

H. PUGET tiene publicado en París, 1948, una *Bibliographie de la fonction publique et du personnel civil des administrations publiques. Liet-Veaux Les agents publics en el Juris Classeur administratif*. Fase, 180 en especial el apartado A del capítulo 1.

de su competencia. En tal caso, ni que decir tiene que no ingresan en el presupuesto ordinario de ingreso las tasas que dan lugar la explotación de estos servicios. El presupuesto ordinario de ingresos es mucho más reducido que si el Municipio gestionase directamente los servicios de aguas, alcantarillado, mataderos, cementerios, etc. Al ser más reducido el presupuesto de ingresos, también será más pequeña la cantidad que arroje el porcentaje sobre el mismo y, por tanto, más reducida la cantidad límite para los gastos de funcionarios y obreros de plantilla.

EJEMPLO NÚM. 2.—Supongamos ahora un Ayuntamiento que tiene municipalizados en forma de gestión directa sin órgano especial, los servicios de aguas, alcantarillado, cementerios, mataderos, mercados, etc., etcétera. En tales casos, tenemos que una gran cantidad de personal, además del funcionario y obrero de plantilla, cobra y percibe sus remuneraciones del presupuesto, pero que no puede computarse en los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios. Al ingresar íntegramente todos los ingresos brutos (21) de todos estos servicios en el presupuesto ordinario, tenemos que para un mismo personal —funcionarios y obreros de plantilla— suben extraordinariamente los límites globales para gastos de personal, ya que el presupuesto de ingresos es muchísimo mayor, sin que los gastos de personal de dichos servicios aminoren en absoluto los ingresos brutos de cada servicio, ni aún que este personal se compute en los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios. Se demuestra con ello que una tendencia municipalizadora de gestión directa sin órgano especial, deja prácticamente ineficaces los porcentajes de personal, para el que tiene la cualidad de funcionario y obrero de plantilla y que para el resto del personal —ya legalmente— no existe límite en cuanto a la cuantía de sus gastos globales.

Y es que los topes globales para todos los gastos de todo el personal

---

(21) Según el artículo 432 del texto refundido de la Ley de Régimen local, se considerará como ingreso el rendimiento de servicios y explotaciones municipales; pero sólo el beneficio líquido de la explotación.

De tal criterio podían deducirse la invalidez del argumento dado en el texto, ya que en el presupuesto sólo entra el beneficio líquido y no el bruto, como hemos dicho. Sin embargo, ello no es así, ya que el rendimiento de la inmensa mayoría de estos servicios ingresan en el presupuesto ordinario como tasas por prestación de servicios, de acuerdo con lo establecido por el artículo 432 anteriormente citado. En este sentido conocemos presupuestos de Ayuntamientos importantes que tienen municipalizados en régimen de gestión directa, sin órgano especial, gran cantidad de servicios económicos en los que no figura ingreso alguno en la rúbrica «rendimiento de servicios y explotaciones municipales», sino que figuran en capítulo tasas por prestación de servicios, produciéndose así el ingreso bruto de las tasas y no el beneficio líquido del artículo 432 de la Ley. El artículo 155 del Reglamento de servicios establece el carácter de tasa que tiene el pago de las tarifas por los usuarios del servicio público. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa y tarifas de los servicios públicos*. «REVISTA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 12.

que venimos propugnando, es un instrumento y una sana limitación que influye incluso en la forma de gestionar los servicios municipales. Así, cuando un Ayuntamiento tiene cubiertos los porcentajes de personal, en vez de recargar sus nóminas y porcentajes municipalizando servicios no rentables, acude al sistema de concesión o de empresa mixta con tarifa política, lo que puede constituir una sana tendencia de la política administrativa, suponiendo un freno a la municipalización cuando el servicio puede llevarse a cabo en forma indirecta y adecuada.

De los ejemplos citados se demuestra que hoy estamos justamente en una situación opuesta, ya que después de excluir de los gastos de personal a una gran e importante cantidad de personal municipal, la aspiración burocrática puede consistir precisamente en una ampliación de los servicios gestionados directamente, lo que aumenta indiscutiblemente la cantidad global tope de los gastos de funcionarios y obreros de plantilla, sin que el personal de dichos servicios se compute en la aumentada cantidad (22).

Bien sabemos que al tocar el tema de los gastos de personal, tocamos uno de los puntos más fundamentales de las Haciendas locales. Haciendas

(22) Ciertamente que junto a los topes globales de gastos de personal, se dan también los topes individuales que fija el Reglamento de servicios. Pero según la Orden de 3 de junio, la Corporación que mantenga los porcentajes globales de personal en la forma que ella establece, puede ampliar los sueldos sin más autorización, con lo que también se amplían los topes individuales.

Una estadística interesante referida a Municipios de hasta 1.000 habitantes en 1945, relativa a los presupuestos ordinarios, en la que se recogen los gastos de personal, puede verse en el libro de CÍRULO MARTÍN RETORTILLO, *El Municipio rural*. Bosch, Barcelona, 1950, pág. 92 y sigs., en las que el autor hace certeras comparaciones entre la cuantía de los gastos de personal y los que se dedican a servicios públicos de gran importancia.

En el *Anuario de la Vida Local de España* se recogen estadísticas sobre presupuestos municipales, y también en los *Repertorios de la Vida Local de España*. Especialmente en el de 1954, vol. II, se contienen amplios detalles de los presupuestos municipales ordinarios de 1953. Por lo que se refiere a gastos de personal y material de oficinas, tenemos que en los Municipios de hasta 1.000 habitantes ascienden a 89.695.826,62 pesetas, de un total de gastos de 273.226.299,33 pesetas. En Municipios de 1.001 a 5.000 habitantes ascienden a 191.829.679,84 pesetas, de un total de gastos de 662.485.363,77. En Municipios de 5.001 a 20.000 habitantes, 181.799.712,67 pesetas, de un total de gastos de 874.096.782,28 pesetas. En Municipios de 20.001 a 100.000 habitantes, 126.153.066,22 pesetas, de 887.829.723,17 pesetas. En Municipios de más de 100.000 habitantes ascienden a 230.044.939,30 pesetas, de un total de gastos de 2.205.859.145,25 pesetas.

Sin embargo, creemos que tales estadísticas últimamente reseñadas, no pueden ser de gran utilidad para nuestro estudio, ya que los gastos de la Policía se engloban en capítulo independiente y no en gastos de personal, ocurriendo igual con otros gastos que, a los fines de nuestro trabajo, deberían incluirse en gastos de personal.

Personalmente hemos realizado una estadística sobre el presupuesto ordinario de 1957 de un Ayuntamiento de más de 100.000 habitantes, cuya cuantía asciende de pese-



que soportan en sus gastos los efectos de la depreciación de la moneda y que, sin embargo, no ven reflejados, por lo general, en sus ingresos un incremento paralelo. Vivimos quizás un momento de «desmunicipalización» del régimen fiscal. Una investigación estadística y sociológica de la realidad de nuestras Haciendas municipales que, parcialmente tenemos realizada, puede llevar a la conclusión de que los ingresos de las Haciendas municipales han crecido en una proporción menor que lo que han crecido los ingresos de otras Administraciones públicas (23). Esta insuficiencia de los ingresos en parte determina, claro es, que las cuantías de los gastos de personal sean muy crecidas, ya que el cómputo de estos gastos ha de realizarse sobre el presupuesto de ingresos.

No es, desde luego, la cuestión de la cuantía de los gastos de personal, una materia que admita una solución simplista. Las cuestiones jurídicas y económicas que comporta, la influencia que puede ejercer en la forma de gestión de los servicios económicos, la sana aspiración del legislador de limitar dichos gastos, las justas revisiones periódicas de sueldos y salarios que caracteriza a nuestra época y las dificultades prácticas, a veces insuperables, que implican el que una Corporación tenga que someterse a los porcentajes cuando éstos se encuentran rebasados, son facetas que ponen de relieve la complejidad del problema. La solución de establecer sin más unos porcentajes, puede resultar simplista y poco flexible, sobre todo cuando éstos, dada la variedad de Municipios, no resultan adecuados a la realidad (24). Sin embargo, la técnica del porcentaje legal se impone, pero posibilitando a cada Ayuntamiento, excepcionalmente, el acomodar dichos porcentajes a su específica estructura.

La fórmula podría ser, establecer los adecuados porcentajes legales, en los que se incluyeran la totalidad de los gastos de todo el personal de las Corporaciones locales. Estas podrían, excepcionalmente, previo expediente aprobado por la Dirección General de Administración local, modificar dentro de ciertos límites tales porcentajes, sobre todo cuando demostrasen que realizaban servicios públicos municipalizados o provincializados sin órgano especial, con tarifas políticas. Si tales tarifas suponen una cuantía inferior al costo del servicio, resulta lógico que ello se tenga en

---

tas 196.000.000. Los gastos de todos los conceptos de todo el personal —algunos posteriores a la aprobación del presupuesto— ascienden a 140.000.000 de pesetas. Como decimos, hemos incluido conceptos que, según la Orden de 3 de junio de 1957, no deben computarse.

(23) En las estadísticas realizadas sobre la situación de algún Ayuntamiento, llegamos a la conclusión de que su presupuesto ordinario y su presión fiscal anual «per capita» es cualitativamente más insuficiente que el de 1936. Para realizar tales cálculos se ha tenido en cuenta el aumento de la población y la depreciación del dinero, habiendo cifrado ésta en ocho unidades.

(24) Ya MARQUÉS CARBÓ había proclamado la necesidad de revisar, para los grandes Municipios, los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios. Véanse sus comentarios a dicho precepto, en su obra citada anteriormente.

cuenta cuando una Corporación tenga importantes servicios públicos gestionados en tal forma. Es, pues, la existencia de tarifa política, una circunstancia fundamental a la hora de establecer en cada caso los porcentajes de personal. Todo ello, claro es, siempre que los ingresos brutos de los referidos servicios, que suelen ser tasas, tuviesen entrada en el presupuesto ordinario y no los beneficios líquidos de los mismos.

Otra fórmula podría ser, la de establecer dos porcentajes. Uno para todos los gastos del personal funcionario y de plantilla, descontando del presupuesto los ingresos brutos, generalmente tasas, de los servicios realizados por el personal a que hace referencia el artículo 7.º del Reglamento de funcionarios. Otro para este personal de servicios, que se giraría sobre los ingresos brutos, fundamentalmente en concepto de tasas, de dicha clase de servicios. Este último porcentaje sería variable según la existencia o inexistencia de tarifas políticas en tales servicios.

Esta acomodación de porcentajes a las realidades municipales, puede encontrar un fundamento en el propio artículo 89 del Reglamento de funcionarios de 30 de mayo de 1952; pero sobre la iniciativa de las propias Corporaciones. En tal precepto se establece que serían tenidos en cuenta la clase de entidad local, el censo de población, el volumen de presupuestos, la extensión y calidad de los servicios y demás factores que proceda tener en cuenta.

Lo que sí puede afirmarse es que el establecer un porcentaje que sólo se refiera a los funcionarios y personal de plantilla, exigiría cuando menos que se dedujese del presupuesto de ingresos, para computar el porcentaje, los ingresos brutos de los servicios gestionados primordialmente por personal que no entrase en el porcentaje. Ingresos que generalmente tienen el concepto de tasa o derecho.

La tendencia que se advierte últimamente en virtud de la cual una importante parte del personal no entra en los porcentajes del artículo 90 del Reglamento de funcionarios, así como tampoco ciertos gastos voluntarios establecidos por las Corporaciones en favor del personal funcionario y de plantilla, abre un peligroso campo por el que se puede llegar en la práctica a poco menos que identificar los presupuestos ordinarios de nuestras Corporaciones locales, con las nóminas de personal.

MANUEL FRANCISCO CLAVERO AREVALO.

Catedrático de Derecho Administrativo  
en la Universidad de Sevilla.