

L'OCUPACIÓ PÚBLICA ALS PETITS MUNICIPIS: ESPECIFICITATS I NECESSITATS DE REGULACIÓ

Ramon Galindo Caldés*

Resum

Els municipis petits arrosseguen un problema d'incapacitat –o dificultats– en l'exercici de les seves competències i de prestació de serveis obligatoris, que s'han afrontat generalment a través de la prestació de serveis per altres ens locals o recorrent a fórmules associatives. El debat sobre la planta local i sobre la despoblació se centra en general en les dificultats de prestació –i accés– als serveis públics bàsics o a la generació d'activitat econòmica que *fixi* la població al territori. Tot i això, s'ha prestat molt poca atenció a l'ocupació pública en petits municipis i municipis en risc de despoblació. Aquests municipis disposen de molt pocs recursos i de personal insuficient per prestar serveis obligatoris i exercir les seves funcions. D'altra banda, els empleats públics en aquest context –inclosos els funcionaris d'habilitació nacional– tenen especificitats que s'haurien d'abordar a través d'una regulació específica.


Paraules clau: petits municipis; funció pública; despoblació; règim especial; empleats públics; funcionaris d'habilitació nacional.

PUBLIC WORKFORCE IN SPAIN'S SMALL TOWNS AND VILLAGES: THEIR SPECIFICITIES AND REGULATORY NEEDS

Abstract

The local authorities of Spain's small towns and villages have always found it impossible – or at least difficult – to exercise their powers and provide compulsory services, an issue that has generally been addressed by allowing other local bodies to provide these services or by resorting to associative entities. The debate around local government and depopulation generally focuses on the difficulties in providing (and accessing) basic public services or on the creation of economic activities to retain the local population. Nevertheless, very little attention has been paid to the topic of public employment in small towns and villages and in those at risk of depopulation. Their local authorities have very few resources and insufficient staff to provide compulsory services and carry out their duties. Additionally, the public employment in this context, including civil servants of local government with national qualification, have specific features that need to be addressed with specific regulations.

Keywords: small town local authorities; civil service; depopulation; special regime; civil servants; civil servants of local government with national qualification.

* Ramon Galindo Caldés, doctor en Dret per la Universitat de Barcelona i professor agregat de Dret Administratiu a la Universitat Oberta de Catalunya. Estudis de Dret i Ciència Política, Rambla del Poblenou, 156, 08018 Barcelona. rgalindo@uoc.edu.  [0000-0003-2684-1425](https://orcid.org/0000-0003-2684-1425).

Article rebut el 10.09.2022. Avaluació cega: 19.09.2022 i 18.10.2022. Data d'acceptació de la versió final: 24.10.2022.

Citació recomanada: Galindo Caldés, Ramon. (2022). L'ocupació pública als petits municipis: especificitats i necessitats de regulació. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 58-74. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3867>

Sumari

- 1 Introducció: municipis petits, planta local i règim jurídic local
 - 1.1 Què entenem per *petit municipi* o *municipi en risc de despoblació*?
 - 1.2 Els petits municipis i la planta local
 - 1.3 La regulació dels petits municipis al règim local
 - 1.4 Un règim especial per als petits municipis?
 - 1.5 Petits municipis i funció pública
- 2 L'estructura de l'ocupació pública dels municipis petits
 - 2.1 Els tipus d'empleats públics
 - 2.1.1 Personal d'administració general
 - 2.1.2 Els funcionaris d'habilitació nacional
 - 2.2 Laboralització i temporalitat als petits municipis
 - 2.2.1 Una dualització relativa de l'ocupació pública
 - 2.2.2 La temporalitat als petits municipis
 - 2.2.3 L'ocupació a temps parcial
 - 2.3 Problemes específics dels empleats públics als municipis petits
 - 2.3.1 Problemes dels empleats públics als municipis petits
 - 2.3.2 Problemes dels municipis petits en matèria de recursos humans
 - 2.3.3 Problemes específics dels funcionaris d'habilitació nacional
- 3 Més cooperació, regulació específica o règim especial?
 - 3.1 Cooperació i assistència en matèria de recursos humans
 - 3.1.1 Assumpció de funcions per altres administracions locals
 - 3.1.2 Assumpció de funcions per ens associatius
 - 3.1.3 L'acumulació, l'agrupació i l'exempció de les funcions de secretaria intervenció
 - 3.2 Els mecanismes proposats per l'Estatut de municipis de menor població i municipis en risc de despoblació
- 4 Conclusions
- 5 Referències

1 Introducció: municipis petits, planta local i règim jurídic local

En aquest treball pretenem abordar alguns aspectes referents a les dificultats que afronten els municipis petits o els municipis en risc de despoblació, i, més concretament, aquells que afecten la seva funció pública. Queda fora de l'abast d'aquest article una anàlisi exhaustiva de la funció pública als petits municipis, però sí que hi volem destacar dues qüestions importants: en primer lloc, identificar alguns elements característics de la funció pública en aquests municipis, i, en segon lloc, intentar reflexionar sobre els mecanismes necessaris en aquest àmbit.

Ens centrem, però, en aquest primer apartat, a determinar, a l'efecte d'aquest treball, què entenem per *petit municipi*, que delimitem com tot aquell que té una població de menys de 5.000 habitants. Els petits municipis són al centre del debat sobre la planta local a causa de la seva incapacitat per a l'exercici de bona part de les seves competències i de la manca de *diferenciació* de la seva singularitat en el règim local, fins al punt que es planteja fins i tot la regulació d'un règim especial. Destaquem, tanmateix, que gairebé no es fa referència, però, a la funció pública.

1.1 Què entenem per *petit municipi* o *municipi en risc de despoblació*?

No hi ha una definició unànime sobre què s'entén per *petit municipi*, encara que el legislador ho ha fixat generalment en municipis amb una població inferior a 5.000 habitants, com és el cas del “municipi rural de mida petita” (art. 3 de la Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural), o els 5.000 que de forma implícita es desprenen de la Llei reguladora de les bases del règim local (intervalls sobre competències municipals mínimes obligatòries de l'art. 26.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril [LBRL]). Una altra categoria més àmplia és la de “municipis de repte demogràfic”, que inclouen també els municipis no urbans de fins a 20.000 habitants, els nuclis de població que no arribin a 5.000 habitants¹ o els “municipis de menor població o en risc de despoblació”, que fins i tot amplien els supòsits partint dels 5.000 habitants com a llindar necessari.² En aquest treball partim de la base que és un petit municipi el que té menys de 5.000 habitants, sens perjudici que fem consideracions sobre altres intervals dins d'aquesta categoria,³ especialment dels municipis de menys de 500 habitants, anomenats *micromunicipis* o *micropobles*.⁴

Finalment, entenem per *municipis en risc de despoblació* aquells que de manera sostinguda han perdut població al segle XXI (que representen un 61,9 % dels municipis espanyols), amb variacions residencials negatives (un 62,3 % dels municipis) i saldo vegetatiu negatiu (un 78 % dels municipis) des de l'any 2011,⁵ i amb una densitat de població inferior a 12,5 habitants per km² (un 48 % dels municipis). El risc de despoblació s'associa amb aquest darrer llindar, que assenyalava les zones de densitat de població molt baixa segons el Reglament (UE) 2021/1058 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de juny de 2021, relatiu al Fons Europeu de Desenvolupament Regional i al Fons de Cohesió.⁶ Les polítiques europees en aquest sentit han tingut presents

1 Article 1.4 del Reial decret 691/2021, de 3 d'agost.

2 En el cas de Catalunya s'utilitzen també altres classificacions, com el Consell Català de Petits Municipis, creat pel Decret 199/2003, de 26 d'agost, en què són representats els municipis de menys de 1.000 habitants, els municipis de menys de 2.000 habitants amb més d'un nucli de població i les entitats municipals descentralitzades.

3 L'Avantprojecte de llei del règim d'organització dels municipis de menor població o en risc de despoblació considera com a tals: a) els municipis de 5.000 habitants o menys; b) els de menys de 20.000 habitants fora d'“aglomeracions urbanes, conurbacions o àrees metropolitanes” i amb tots els seus nuclis amb menys de 5.000 habitants; c) els de menys de 20.000 habitants amb una tendència demogràfica decreixent (més del 2 % de pèrdua de població en els darrers cinc anys) o població envellida (més del 22 % de població major de 65 anys); d) els municipis de menys de 10.000 habitants fora d'“aglomeracions urbanes, conurbacions o àrees metropolitanes”. Només els municipis de la primera categoria accedirien –segons l'Avantprojecte– al règim especial de manera automàtica. Els de la segona i la tercera categories accedirien al règim a petició de l'ajuntament, i els de la quarta, segons el que determini el legislador autonòmic.

4 En un nivell de menor població, s'entén que són *micromunicipis* tots aquells que tenen una població inferior a 500 habitants. S'ha utilitzat una altra denominació més àmplia, com *micropobles*, en què l'Associació de Micropobles de Catalunya inclou als seus estatuts tant els municipis de menys de 500 habitants com els de menys de 1.000 habitants, “o sense cap nucli superior a 500, o amb una densitat inferior a la mitjana dels micropobles, o amb pèrdua continuada de població durant 5 anys consecutius”.

5 Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. *Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje despoblación*, 2020.

6 No és un nou criteri, ja que l'article 174 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) ja identificava les regions que pateixen desavantatges naturals o demogràfics greus i permanents, com, per exemple, les regions més septentrionals amb una escassa

les regions i zones amb “característiques geogràfiques” especials, com les transfrontereres, les insulars, les de muntanya o les escassament poblades (Giordano i Dubois, 2019).

En aquest treball, incloem en els *petits municipis* els municipis de menys de 5.000 habitants, tenint en compte que els seus problemes són en bona part comuns també als dels municipis en risc de despoblació i en línies generals també als dels municipis amb “característiques geogràfiques” especials inclosos a les zones de política comunitària.

1.2 Els petits municipis i la planta local

És un fet que bona part dels petits municipis no tenen capacitat administrativa i financera per exercir les seves funcions i prestar els serveis públics obligatoris. Aquest ha estat el principal argument que ha portat diferents autors a defensar la fusió municipal com a solució, encara que es tracta d'una opció gens pacífica que fins avui dia no ha tingut èxit.⁷ També és cert que no és només una qüestió de dimensió dels municipis, sinó que bona part dels petits municipis tenen altres condicionants –el que anomenàvem “característiques geogràfiques” especials– que posen en dubte que una simple agregació produeixi automàticament una millor prestació de serveis, o, en general, una millor gestió dels assumptes públics. En particular, s'ha emfatitzat que la fragmentació de la planta municipal no és l'únic motiu dels dèficits en la prestació de serveis, sinó també la dispersió de la població (Bel, 2011). En el mateix sentit, s'ha destacat que els factors geogràfics són clau en el pitjor accés als serveis públics als municipis rurals respecte als urbans (Alloza et al., 2021). És, en qualsevol cas, un debat complex, i és simplista pensar que la reducció de municipis conduirà necessàriament a una reducció dels costos en la prestació dels serveis (Albet, 2018, p. 31).

1.3 La regulació dels petits municipis al règim local

A diferència dels municipis de “gran població”, els petits municipis o els municipis rurals es regeixen pel règim comú. La LBRL preveu règims especials com el consell obert a municipis de molt petita població, però no ha articulat un règim propi per als municipis de menys de 5.000 habitants.⁸ La LBRL només fa referència als petits municipis en la delimitació de les competències (art. 26.1 LBRL), en la fixació a 5.000 habitants com a mínim perquè un nucli de població pugui segregarse i constituir-se en nou municipi (art. 13 LBRL) o en el paper de la província en l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis (art. 36.1.b i 31.2 LBRL), la qual cosa es refereix principalment als petits municipis. Es tracta de previsions que afecten els municipis petits, però no s'estableix un règim especial.

El que fa el legislador estatal, en definitiva, és regular especificitats d'aquests municipis en aspectes concrets i remetre al legislador autonòmic per a l'establiment de règims especials *per a municipis petits o de caràcter rural* (art. 30 LBRL). Serien en qualsevol cas municipis (art. 3.1.a LBRL), encara que amb “notes particulars d'organització” (Fernández-Rubio, 2010, p. 172). Si no hi ha un règim especial dels petits municipis, menys encara pel que fa a la funció pública local, ja que ni la LBRL ni el TRLEBEP preveuen cap tipus de diferenciació més enllà de la garantia de prestació per part de la diputació del servei de secretaria intervenció als municipis de menys de 1.000 habitants (art. 36.1.b LBRL), la prohibició del personal eventual en municipis de menys de 2.000 habitants i amb límits fins a 5.000 habitants (art. 104 bis LBRL) o els límits als regidors amb dedicació exclusiva. Es tracta de previsions que busquen garantir la prestació de serveis i limitar la despesa en personal, però no fan referència a la funció pública local com un àmbit amb necessitats específiques.

D'altra banda, el legislador autonòmic amb prou feines ha atès el fet diferencial dels petits municipis, rurals o en risc de despoblació més enllà d'establir diferents règims especials que en bona part afecten petits municipis, com la Llei catalana 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya.⁹ Podem trobar altres casos com l'aragonès –que

densitat de població i les regions insulars, transfrontereres i de muntanya com a objecte d'especial atenció a les polítiques de cohesió econòmica, social i territorial. La novetat és que emfatitza el criteri de la despoblació i fixa un llindar concret.

⁷ El debat entre la fusió i les fórmules associatives ha generat abundant bibliografia. Per tots, *vid.*, entre d'altres, Calonge (2015), Carbonell (2018) o Díez (2013).

⁸ Sobre el marc normatiu dels petits municipis, *vid.* Tornos (2021).

⁹ La Llei té com a objecte establir un règim jurídic específic per a les comarques i les zones de muntanya. Més concretament, entre d'altres, “dotar les comarques de muntanya d'una infraestructura administrativa que garanteixi l'assistència tècnica als municipis

preveu un règim simplificat per a municipis de menys de 1.000 habitants que permet l'assistència administrativa i les agrupacions de personal¹⁰ o la Llei castellanolleonesa 7/2013, de 27 de setembre, d'ordenació, serveis i govern del territori, que introdueix una diferenciació per als municipis rurals (sosteniment en comú del funcionari d'habilitació nacional [FHN] i del personal auxiliar dels municipis de menys de 1.000 habitants).

1.4 Un règim especial per als petits municipis?

Com hem defensat, el problema no és tant l'excés de municipis, sinó la prestació de serveis en una realitat geogràfica complexa per entitats que no disposen de prou capacitat. Rebollo (2008, p. 179-181) insisteix que els petits municipis no són el problema i que cal canviar la manera de plantejar la qüestió:

Los pueblos, auténtica unidad social de convivencia básica, han de tener una Administración, que es la municipal; y, partiendo de esos pueblos reales, de sus necesidades y de sus posibilidades de autoadministración, se configura a su medida a los municipios y a su autonomía.

En aquest sentit, Cueto (2013, p. 223) proposa:

Un modelo de carácter más modesto, que represente la autonomía local, que dé satisfacción al principio de proximidad, mientras que exista una colectividad suficiente para dar sustento al municipio y mientras éste sea capaz de atender la prestación de servicios, por sí mismo o a través de otros.

D'altra banda, Velasco (2020, p. 44) defensa que el règim comú pot ser vàlid per als municipis rurals intermedis, però planteja una *diversificació* jurídica en el cas dels municipis petits, alternativa a la política de fusions municipals. Es tracta, en definitiva, de partir de les necessitats i possibilitats d'autoadministració d'aquests municipis per configurar la seva administració (Carbonell, 2021, p. 68).

El debat sobre la necessitat d'un règim especial per a aquests municipis ha portat a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei del règim d'organització dels municipis de menor població o en risc de despoblació, mesures de modernització administrativa i millora de les relacions de col·laboració de les administracions públiques. Aquesta proposta pretén establir un règim especial per als municipis de menys de 5.000 habitants o de menys de 20.000 amb una tendència demogràfica decreixent.¹¹ Tot i la seva denominació (Estatut dels municipis de menor població o en risc de despoblació), s'articula com una modificació de la LBRL, i especialment amb un nou títol XI (Règim d'organització dels municipis de menor població o en risc de despoblació). D'acord amb la seva exposició de motius, és una llei bàsica que "[...] tracta de dotar els municipis de menor població o en risc de despoblació d'un règim d'organització bàsic, en virtut del principi de diferenciació" i de l'article 9.2 de la CE, en el marc de l'Estratègia nacional davant del repte demogràfic.

L'Avantprojecte incideix a dotar d'un règim que faci coherents les exigències de la planta local en matèria competencial dels municipis de població menor o en risc de despoblació amb els recursos tècnics i econòmics disponibles. Per això es preveuen mecanismes d'assistència i col·laboració, com la *gestió col·laborativa*, la possibilitat de dispensa en la prestació de serveis obligatoris, o la *gestió ordinària* –que inclou l'encomanda de gestió i la delegació de competències–, com una especialitat pròpia dels municipis sota aquest règim, o les *mancomunitats integrades* per a la prestació dels serveis públics i l'execució d'obres de competència municipal. Pel que fa a la funció pública, l'Avantprojecte preveu l'exempció del servei de secretaria o la dotació d'un règim *ad hoc* per als seus empleats públics, que veurem més endavant.

1.5 Petits municipis i funció pública

Mir (1991) destacava fa tres dècades els problemes específics a què havia de fer front l'Administració local a la Catalunya rural derivats de la debilitat política, administrativa i econòmica de les estructures municipals, i

muntanyencs que en necessiten" (art. 1.e). Actualment, 137 municipis han estat declarats de muntanya, 124 dels quals estan agrupats a cinc zones de muntanya plurimunicipals, i la resta són municipis aïllats. Representen el 46 % del territori català i només el 5 % de la seva població.

10 La Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó, preveu un règim simplificat al qual es poden acollir els municipis de menys de 1.000 habitants, el qual els permet l'assistència tècnica i administrativa per altres administracions i el foment de les agrupacions secretarials i d'altre personal (art. 58.d i e).

11 *Vid.* la nota 3.

que es traduïen en una sèrie de conseqüències. La principal, la manca de capacitat econòmica i organitzativa per gestionar moltes de les inversions i serveis de la seva competència, cosa que provoca que els prestin de forma deficient o que els presti una altra administració, situació que és estructural. També destacava com a conseqüència d'aquesta feblesa la manca de personal prou qualificat. Són, de fet, dues situacions que es reatualimenten.

La uniformitat del règim local es reflecteix també en la seva funció pública. No solament no existeix un règim especial per als empleats públics dels petits municipis a la LBRL ni al Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TRLEBEP), sinó que ni tan sols es preveuen. La primera qüestió és preguntar-se si hi ha una funció pública amb característiques específiques als petits municipis. La resposta, com veurem al següent apartat, és que sí. En segon lloc, si es donen dificultats específiques en matèria d'ocupació pública derivades de la seva condició de petits municipis i quines solucions s'han adoptat. Abordem aquestes qüestions en els dos apartats següents.

2 L'estructura de l'ocupació pública dels municipis petits

Els municipis petits comparteixen amb la resta de l'Administració local el mateix règim jurídic, encara que tenen caràcters que els són propis. Són estructures administratives molt febles derivades de la insuficiència financera, sostingudes en general per la figura del funcionari d'habilitació nacional (FHN) i amb un grau de tecnificació i especialització molt baix. És molt difícil conèixer l'estructura de l'ocupació pública local amb precisió, de manera que només disposem de dades agregades, que ens aporten poca informació. L'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer ha recollit dades basades en qüestionaris sobre la totalitat dels municipis catalans. Això ens permet aprofundir molt més en aspectes concrets i confirmar algunes hipòtesis sobre les característiques específiques del personal als petits municipis. Les dades utilitzades a partir d'aquí es refereixen a l'edició 2020 de l'Observatori esmentat.¹²

2.1 Els tipus d'empleats públics

Un 21,8 % del personal al servei de les administracions públiques espanyoles està integrat al sector públic de l'Administració local, especialment als ajuntaments, i suma un total de 526.307 empleats públics.¹³ L'ocupació local ha experimentat una transformació en les darreres dècades, atès que s'ha ampliat la prestació de serveis i, en general, els seus àmbits d'activitat. Tanmateix, la realitat de l'ocupació pública dels municipis de menys de 5.000 habitants és singular per l'estructura organitzativa pròpia dels petits municipis i les dificultats que afronten. Les plantilles dels municipis petits les constitueixen en bona part personal d'administració general i FHN.

2.1.1 Personal d'administració general

D'acord amb els articles 167 i 169 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), els funcionaris s'integren en una escala d'administració general i una altra d'especial. La major part dels funcionaris dels municipis petits pertanyen a l'escala d'administració general, i, dins d'aquesta, a les subescales administrativa, auxiliar administrativa i subalterna –distribució que es tradueix en els subgrups C1, C2 i AP del TRLEBEP. Les subescales tècnica (A1) i de gestió (A2) són molt menys freqüents. Menys encara ho són els funcionaris pertanyents a l'escala d'administració especial, ja que les tasques que exigeixen especialització –subescala tècnica– les exerceixen altres administracions i la presència de la policia local –subescala de serveis especials– és mínima als petits municipis. Un esquema semblant és aplicable en el cas dels empleats públics laborals.

Una de les conseqüències d'aquesta estructura és la baixa tecnificació a les plantilles dels municipis petits. D'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local, a Catalunya el percentatge de tècnics –funcionaris

¹² Les dades de l'Observatori estan disponibles a la [Fundació Carles Pi i Sunyer](#). La Fundació ha facilitat també altres dades per millorar l'anàlisi d'aquest treball. L'autor agraeix a la responsable de l'Observatori, Esther Pano, i a la investigadora Maria Barbal la seva ajuda en aquest sentit.

¹³ *Boletín estadístico de personal al servicio de las Administraciones públicas*. Enero 2022. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

dels subgrups A1 i A2— és menor als municipis que tenen entre 500 i 5.000 habitants (16,5 %) que als de més població (22,9 %). Les dades mostren, a més, que la tendència és progressiva: com més població hi ha, més elevat és el percentatge de funcionaris dels subgrups esmentats.¹⁴

De la mateixa manera, les dades de l'Observatori mostren una altra tendència lligada a la població, com és l'especialització. A mesura que augmenta el municipi —i el pressupost—, especialment a partir dels 5.000 habitants, augmenta el personal especialitzat. Els funcionaris d'administració especial representen un 63,3 % als municipis de més de 5.000 habitants i un 37,9 % als de menys, i l'escala majoritària és a partir dels 2.501 habitants. Aquesta tipologia de personal sembla respondre a les necessitats dels municipis, ja que els serveis que exigeixen personal més especialitzat els solen prestar altres ens o poden ser externalitzats.

2.1.2 Els funcionaris d'habilitació nacional

Els funcionaris d'habilitació nacional (FHN) representen un 0,8 % del personal de les administracions locals, poc més de 4.800 efectius el gener del 2022,¹⁵ nombre que ha disminuït en les darreres dues dècades.¹⁶ Són molt rellevants en el règim local i fonamentals als petits municipis. Com s'ha dit:

En los pequeños municipios sería muy difícil articular una mínima burocracia sin esta figura, por lo que las labores esenciales de la Corporación podrían no realizarse. [...] la supresión de la figura y el 'abandono' a la propia suerte podrían propiciar, en otros —los más numerosos y necesitados de los Ayuntamientos— un problema de gestión y de profesionalización que podría claramente lastimar el propio funcionamiento de la Administración Local. (Palomar, 2003, p. 886-887)

Tenen un paper vertebral en l'organització dels petits municipis (Ríos, 2003) i sovint són l'únic empleat amb titulació superior.

Els FHN en petits municipis pertanyen generalment a la subescala de secretaria intervenció (art. 92 bis LBRL). El Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional (RPPFHN), classifica els llocs de treball de secretaria d'ajuntament de municipis de població inferior a 5.001 habitants —el pressupost dels quals no excedeixi la quantitat de 3 milions d'euros— com de classe tercera. El secretari només podrà accedir a un lloc de classe segona en un petit municipi si el pressupost de l'ajuntament supera la xifra de 3 milions d'euros (art. 8.1) o en altres situacions associades a població resident a l'estiu o al fet de ser capital comarcal, entre d'altres (art. 8.3).

D'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local, una característica dels municipis de menys de 5.000 habitants —excloent-ne els de menys de 500 habitants— és que hi ha un únic FHN, que agrupa les funcions de secretari i interventor. Així succeeix al 95,7 % dels municipis catalans de menys de 5.000 habitants (gairebé tots de més de 2.500 habitants), mentre que la mateixa situació es produeix al 14,3 % dels municipis de més de 5.000 habitants (gairebé tots de menys de 10.000 habitants).

La distribució per volum pressupostari ofereix dades semblants. La pràctica totalitat dels municipis catalans amb un pressupost de menys de 5 milions d'euros disposen d'un FHN amb les dues funcions, mentre que els que tenen un pressupost de més de 25 milions d'euros tenen dos FHN (secretari i interventor). La franja intermèdia —entre 5 i 25 milions d'euros— reflecteix aquesta tendència: com més pressupost, més es desagreguen aquestes funcions.

14 La Diputació de Barcelona ofereix dades diferents sobre els municipis de la província, encara que la tendència és la mateixa: com més població hi ha, major grau de tecnificació, des de poc més del 40 % als municipis de més de 50.000 habitants al 22,6 % - 28,1 % dels de menys de 5.000 (Diputació de Barcelona, 2022).

15 *Boletín estadístico...*, op. cit.

16 El gener de 2002 representaven l'1 % i 5.658 efectius.

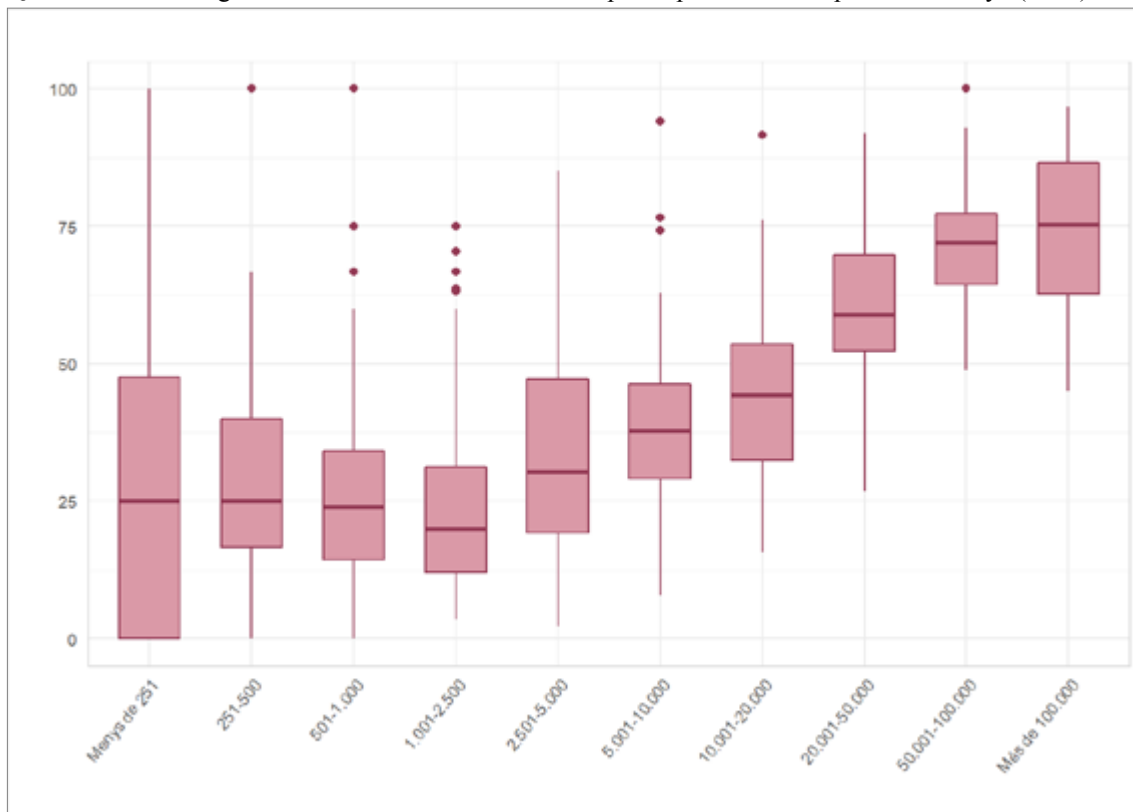
2.2 Laboralització i temporalitat als petits municipis

2.2.1 Una dualització relativa de l'ocupació pública

Dels 526.307 empleats municipals espanyols, menys d'un terç (31,1 %) són funcionaris de carrera. Els empleats laborals són majoritaris (56,5 %), i la resta (12,4 %) responen a altres situacions (especialment funcionaris interins i eventuais).¹⁷ L'alt pes del personal laboral no és un fenomen nou. Tot i que s'ha reduït, continua sent persistent a l'Administració local, on és el tipus d'empleat majoritari. No abordem aquí les preferències per un model o un altre, encara que sí que cal tenir en compte que el personal laboral té limitacions en el desenvolupament de determinades funcions, com ara l'exercici de les potestats administratives, reservades als funcionaris (art. 9.2 TRLEBEP).

En el cas de Catalunya, d'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local, veiem que, com més població hi ha, més gran és el pes dels funcionaris, que són minoritaris als municipis de menys de 20.000 habitants, situació que s'incrementa als municipis entre 251 i 2.500 habitants. El quadre següent és revelador en aquest aspecte.

Quadre 1. Percentatge de funcionaris sobre el total d'empleats públics municipals a Catalunya (2020)



Font. Observatori de Govern Local 2020. Fundació Pi i Sunyer.

La laboralització és especialment important als municipis de menys de 5.000 habitants, amb un 72,5 % d'empleats laborals als municipis que tenen entre 500 i 5.000 habitants, i del 73,3 % als de menys de 500. Com a regla general, es produeix una funcionarització progressiva de les plantilles a mesura que augmenten la població i el pressupost. En molts casos, el funcionari als petits municipis és el mateix secretari interventor, especialment en els de menor població, cosa que distorsiona la imatge sobre la laboralització dels petits municipis, ja que bona part del personal funcionari ho és per obligació legal.¹⁸

¹⁷ Boletín estadístico..., op. cit.

¹⁸ Les dades referents als municipis de la província de Barcelona (Diputació de Barcelona, 2022) corroboren aquesta tendència. Només el 12,6 % dels empleats dels municipis de més de 100.000 habitants és laboral, el 26,4 % als municipis que tenen de 50.000 a 100.000 habitants i el 38,4 % als municipis que tenen de 20.000 a 50.000 habitants. Als municipis de menys de 20.000 el personal és majoritàriament laboral, i aquesta proporció augmenta en el cas dels petits municipis, on assoleix percentatges entre el 63,6 % i

Finalment, només un 21 % dels municipis compten amb empleats eventuais, figura que respon especialment als municipis de més de 5.000 habitants, en què 51,2 % hi compta. Aquest percentatge disminueix fins al 5,4 % als municipis que tenen entre 500 i 5.000 habitants. Els treballadors eventuais són pràcticament inexistents als municipis de menys d'1 milió d'euros de pressupost, i molt esporàdics als de menys de 5 milions d'euros.

2.2.2 La temporalitat als petits municipis

La temporalitat ha estat un dels problemes més rellevants de l'ocupació pública en els darrers anys, cosa que ha motivat l'aprovació de la Llei 20/2021, de 28 desembre, que habilita les administracions –també locals– a la convocatòria de processos d'estabilització, en un procés a dia d'avui encara incert. El primer trimestre del 2022, segons l'Institut Nacional d'Estadística (INE), 1,1 milions d'empleats públics tenen una relació temporal amb el sector públic, xifra que equival a un 32,5 % del total. Altres dades parlen de 800.000 empleats públics temporals. S'ha destacat que en l'àmbit local la temporalitat en petites i mitjanes entitats locals pot estar en una mitjana superior al 30 % - 40 % (Garrido i Povedano, 2022, p. 9) i que és més gran en municipis de menys de 20.000 habitants (Rosa, 2019).

Les dades de l'Observatori de Govern Local per a Catalunya ens proporcionen una mica més de detall. Les places vacants de personal funcionari són especialment importants a municipis que tenen entre 501 i 1.000 habitants (45,4 %), a municipis de menys de 5.000 habitants i a municipis amb menys de 5 milions d'euros de pressupost.

D'altra banda, el percentatge de funcionaris interins als municipis catalans està al voltant del 20 %, i és d'una mica inferior als municipis de menys de 5.000 habitants. La mateixa situació es produeix respecte als empleats públics laborals, col·lectiu en què la temporalitat és del 24,8 % als municipis de menys de 5.000 habitants, mentre que ascendeix al 32,7 % als de més de 5.000 habitants. Considerant les dades conjuntament, la temporalitat és menys acusada en municipis de menys de 5.000 habitants.¹⁹

Les raons de la temporalitat són variades al conjunt de l'Administració local. En el cas dels petits municipis, cal afegir-hi també que han de cercar puntualment el suport financer d'altres administracions públiques per poder contractar o nomenar personal, generalment temporal (Rosa, 2019).²⁰

2.2.3 L'ocupació a temps parcial

Tot i que la temporalitat no és un problema específic dels petits municipis (excepte en el cas dels FHN), sí que ho és la dedicació parcial. D'acord amb l'Observatori de Govern Local, el 29,9 % dels empleats públics laborals dels municipis catalans de 500 a 5.000 habitants tenen un contracte a temps parcial, en contrast amb un 18,2 % en els de més població. En general, la regla observada és que, com més població hi ha, menor és el nombre de laborals a temps parcial. Afecta també els FHN, ja que en bona part presten serveis a més d'un municipi, per la qual cosa la seva dedicació també és parcial (respecte a cada municipi). Afecta, com sembla obvi, els municipis de menys de 500 habitants, amb una mitjana de 18,6 hores setmanals als municipis de menys de 500 habitants i de 16,3 hores setmanals als de menys de 251 habitants.

2.3 Problemes específics dels empleats públics als municipis petits

L'ocupació pública als petits municipis és singular en tant que respon a la realitat en què està inserida. Es tracta, com hem vist, de plantilles escasses, generalistes i amb una presència rellevant dels FHN. També amb una laborabilització important, una temporalitat molt elevada –especialment entre els funcionaris– i una

el 69,1 %. Cal destacar que la totalitat dels tècnics A1 dels municipis de menys de 2.000 habitants són funcionaris, així com el 93 % - 94 % en els municipis que tenen de 2.000 a 5.000 habitants, cosa que sembla confirmar que aquests llocs corresponen al secretari municipal, que forçosament ha de ser funcionari.

19 En canvi, afirmen Garrido i Povedano (2022, p. 9), a partir d'una mostra de més de 35 entitats locals inferiors a 20.000 habitants extrapolable com a mitjana a la resta de les petites i mitjanes entitats locals, que la temporalitat oscil·la entre el 30 % i el 40 %. No obstant això, és més probable que la temporalitat, com sostenim, sigui més baixa en els petits municipis, i el seu percentatge en tot cas es distorsiona per l'alt grau de temporalitat dels FHN.

20 Amb totes les previsions, per tal com es tracta d'un altre país i d'una mostra de municipis, Desmarais et al. (2021) identifiquen en un estudi recent que els petits municipis són més favorables a la contractació de personal temporal (*contract workers*) que els municipis més grans, més inclinats a contractar personal permanent (*civil servants*).

forta presència del temps parcial. Però hi ha altres problemes rellevants que afecten els empleats públics dels municipis petits, i encara d'altres que afecten la gestió dels recursos humans per part de l'ajuntament. Finalment, hi ha problemes específics dels FHN, en part coincidents amb els de la resta dels empleats públics.

2.3.1 Problemes dels empleats públics als municipis petits

Els empleats públics als petits municipis afronten alguns problemes específics, que, sense ànim d'exhaustivitat, apuntem a continuació. Són dificultats que fan que ocupar un lloc en un petit ajuntament en general no sigui atractiu, o que es converteixi simplement en una destinació provisional.

- a) *Acumulació de tasques.* Com més gran és una plantilla, més especialització es produeix. Si la plantilla és reduïda i les obligacions de l'ajuntament són les mateixes o molt similars, les úniques opcions són el recurs a la col·laboració o la cooperació amb altres ens, o bé assumir tasques diverses per part del personal existent. Fins i tot en el cas que bona part dels serveis els prestin ens supramunicipals o associatius, el personal dels petits municipis ha d'assumir un ventall més gran de tasques que el personal equivalent d'altres ens locals de més volum poblacional i pressupostari.
- b) *Dificultats per al treball en equip.* S'ha apuntat que a partir de 25 empleats es produeix un cert aïllament de manera creixent (FEMP, 2009, p. 46). Aquesta és la realitat de moltes plantilles de petits municipis: com més reduïda, més aïllada és la feina dels seus empleats.
- c) *Dificultats per a la formació contínua.* L'Administració local està sotmesa a canvis continus no només pel que fa a la transformació digital, sinó també a l'especialització, que exigeix un esforç d'actualització i d'adaptació a les noves realitats. Les dificultats per a la formació als petits municipis no són una realitat nova. La baixa assistència a cursos, per dificultats òbvies de desplaçament, és un fet que ja fa temps que s'ha posat de manifest (FEMP, 2009, p. 71). S'ha posat l'èmfasi en el fet que no només cal acostar la formació als petits municipis, sinó que cal “una oferta formativa més específica o adaptada a les peculiaritats de les petites corporacions” (FEMP, 2009, p. 76). Per tant, hi ha un problema d'accés, però també d'orientació de la formació a necessitats específiques, i fins i tot que els responsables polítics ho vegin com una necessitat. En aquest sentit, la formació en línia ha facilitat l'accés a la formació d'aquests empleats, encara que no deixa de ser només part de la solució.
- d) *Dificultats de carrera i mobilitat.* El desenvolupament de la carrera horitzontal seria especialment adequat als petits municipis. Mancant aquest, només es pot dur a terme a través de la mobilitat interadministrativa, restringida i que necessita la seva instrumentació a través de convenis o de la creació de llocs oberts a la seva cobertura per empleats d'altres administracions atenent criteris de reciprocitat (Campos, 2020, p. 132). De la mateixa manera, les possibilitats de promoció són escasses, perquè, com ja hem vist, la major part dels llocs corresponen a personal administratiu (C1 i C2), especialment en els micromunicipis on l'únic lloc de treball –conjuntament amb el secretari interventor– correspon a personal administratiu. Hi ha moltes reticències, però, a crear llocs tècnics, que podrien aportar més valor.
- e) *Retribucions més baixes o menors expectatives retributives?* És difícil saber si hi ha retribucions menors en llocs equivalents en funció de la grandària del municipi. D'acord amb dades dels municipis de la província de Barcelona (Diputació de Barcelona, 2022), la mitjana de les retribucions als municipis de més de 100.000 habitants és de 37.721 euros, xifra que baixa fins a 25.281 euros o 26.960 euros –en funció de la renda familiar bruta mitjana del municipi– en el cas dels municipis de menys de 2.000 habitants. Hi ha una distància considerable, que, tanmateix, no s'ha de deure necessàriament al factor poblacional de forma directa, sinó al major grau de tecnificació de les plantilles o a retribucions complementàries més elevades derivades d'organigrames més complexos, entre d'altres. Les retribucions no necessàriament són menors, però sí que ho són les possibilitats d'accedir a llocs més ben retribuïts. En el cas dels FHN, com veurem més endavant, sí que hi ha una relació entre població i retribució lligada a l'escala. En qualsevol cas, directament o indirectament hi ha una relació amb les expectatives retributives si comparem els petits municipis amb la resta, especialment els de més població. En aquest sentit, la FEMP ha plantejat la possibilitat de promoure

la creació d'incentius econòmics i de carrera professional per als empleats públics que fixin la seva residència habitual al municipi o la zona rural on presten servei (FEMP, 2017, p. 13).

2.3.2 Problemes dels municipis petits en matèria de recursos humans

A part dels problemes específics dels empleats públics, hem de considerar també les dificultats dels municipis en matèria de recursos humans, que bàsicament tenen el mateix règim de funció pública que la resta. Sense ànim d'exhaustivitat, en destaquem alguns.

- a) *Dificultats en la gestió dels recursos humans.* En matèria de funció pública, el municipi té en general les mateixes obligacions que qualsevol altre municipi. Poden externalitzar determinades tasques administratives (p. ex., altes i baixes, nòmines, etc.), però continuen existint tasques de tipus organitzatiu que han de ser assumides internament, generalment per part del secretari municipal. Les dificultats de planificació o de la simple gestió de l'oferta pública d'ocupació són evidents en aquest tipus de municipis.
- b) *Problemes de selecció i retenció dels empleats.* Si la captació i la retenció de talent són un dels reptes del sector públic actual i de futur, en els petits municipis cal tenir en compte el context que s'ha descrit abans. Els llocs que cal cobrir són, per tant, menys atractius i sovint s'ocupen de forma transitòria.
- c) *Dependència d'altres ens locals.* Com a conseqüència dels factors anteriors, els municipis tenen un fort incentiu a recórrer a altres ens locals, especialment la diputació o un ens equivalent, no tan sols per gestionar els seus recursos humans, sinó per desenvolupar funcions, en lloc de fer-ho directament.

2.3.3 Problemes específics dels funcionaris d'habilitació nacional

El lloc de treball de secretaria (o secretaria intervenció), un lloc obligatori i necessari a l'organització municipal, presenta als petits municipis alguns problemes específics. Els FHN als petits municipis afronten les mateixes dificultats que hem vist per al conjunt dels empleats públics, als quals hem d'afegir-n'hi algunes d'específiques.

- a) *Acumulació de funcions.* El lloc de treball de secretaria intervenció suposa no tan sols l'exercici de les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria, sinó també retribucions menors, menys personal de suport, menor categoria professional, etc. El secretari interventor és l'*home o dona orquestra* a molts municipis. No és estrany que no sigui un lloc especialment atractiu i que sovint esdevingui una estació de trànsit cap a altres llocs.
- b) *Alta temporalitat.* La temporalitat de l'ocupació pública no és especialment elevada als petits municipis, però sí que ho és en el cas dels llocs de treball de secretaria o intervenció. D'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local sobre Catalunya, el 52,8 % dels secretaris o secretaris interventors als municipis catalans són FHN, és a dir, funcionaris de carrera. Per tant, en gairebé la meitat dels casos la situació és temporal, bé perquè el lloc l'ocupa un altre funcionari de forma accidental (18,3 %), bé perquè ho fa un funcionari de manera interina (23,7 %), a la qual cosa sumem altres situacions (5,1 %).²¹ Si la temporalitat és elevada, veiem que s'agreuja en funció de la població, especialment als municipis de menys de 1.000 habitants i als que tenen un volum pressupostari menor. Hi ha, en resum, un volum de temporalitat molt elevat que afecta els petits municipis i amb volum pressupostari menor. Les causes d'aquesta alta temporalitat poden ser diverses –manca d'incentius econòmics, de progressió a la carrera, de suport, etc.–, però la dada objectiva és una situació preocupant, especialment tenint en compte que és una figura que hauria de gaudir de més estabilitat.
- c) *Dependència d'altres ens.* L'assistència als municipis es reflecteix també pel que fa als llocs de secretaria intervenció. D'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local sobre Catalunya, un 60,2 % dels municipis catalans de menys de 500 habitants reben suport del consell comarcal o de

21 En el mateix sentit, el 2012 el 44,7 % de les agrupacions de secretaria intervenció a Espanya no tenien titular (Tribunal de Cuentas, 2014, p. 34).

la diputació per a la prestació del servei de secretaria intervenció, especialment els de 251 o menys habitants. Per tram pressupostari, veiem també que, com més baix és el pressupost, més gran és el suport rebut.

- d) *Absència de carrera real*. Es tracta d'un problema general de la funció pública als petits municipis, també en el cas dels FHN. La progressió en la carrera està lligada, en general, a la grandària del municipi, i, en menor mesura, al volum pressupostari del municipi en què presta serveis.²² La regulació del TRLEBEP sobre carrera horitzontal a la funció pública ha estat molt poc desenvolupada, com també ho ha estat en el cas dels FHN. L'única via de progressió en la carrera d'un FHN és a través del canvi a municipis o ens de més població, de manera que gairebé sempre el destí en un lloc de treball de secretaria o secretaria intervenció en un petit municipi és una etapa transitòria en la seva vida professional.²³

3 Més cooperació, regulació específica o règim especial?

No hi ha un règim especial per als petits municipis o els municipis en risc de despoblació. És més, qualsevol municipi té gairebé les mateixes obligacions, difícils de complir per a molts. El recurs a la cooperació amb altres administracions no elimina el fet que hi ha funció pública als petits municipis amb característiques especials que hauria de ser objecte de diferenciació en la regulació. Caldria plantejar-se si cal una cooperació i una assistència més intenses en matèria de funció pública, la introducció d'especificitats en el règim de la funció pública local o un règim especial. Potser una combinació de tots tres factors pot ser la solució òptima.

3.1 Cooperació i assistència en matèria de recursos humans

La insuficiència estructural dels petits municipis per exercir les seves funcions pel fet de no disposar del personal suficient ha conduït a tres fórmules basades en la coordinació i la cooperació. En la primera, és una altra administració local –diputacions i consells comarcals– la que presta els serveis. En la segona, el municipi recorre a fórmules associatives –mancomunitat o consorci. En un tercer cas, es preveuen fórmules d'acumulació, agrupació i exempció de les funcions de secretaria i intervenció.

3.1.1 Assumpció de funcions per altres administracions locals

En general és la diputació o l'entitat equivalent –o els consells comarcals, si escau– la que supleix la insuficiència dels petits municipis en matèria de personal. Un dels fins de la província és “[...] assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal” (31.2 LBRL), i, entre d'altres, és competència de les diputacions “[...] l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió” (art. 36.1 LBRL). Aquesta posició de la diputació ha estat reforçada per la LRSAL amb un paper de *coordinació* dels serveis mínims de competència municipal (art. 36.2.b LBRL). Aquest no és el lloc per aprofundir en el paper de la diputació, sinó per constatar que aquestes funcions d'assistència, cooperació i coordinació també s'exerceixen en matèria de personal, especialment als petits municipis, sobretot com una “institució de cooperació amb els municipis molt especialitzada”.²⁴

22 Els llocs de secretaria de les entitats locals els classifiquen, les comunitats autònomes, en les classes primera, segona i tercera, en funció del tipus d'entitat, població i pressupost. Als municipis de menys de 5.000 habitants poden ser de dos tipus, d'acord amb el RPPFHN: de classe segona als municipis de menys de 5.001 habitants amb un pressupost de més de 3 MEUR, i de classe tercera a municipis de menys de 5.001 habitants amb un pressupost de menys de 3 MEUR. L'ajuntament pot sol·licitar a la comunitat autònoma una categoria diferent en determinats casos (art. 8 RPPFHN).

23 A diferència de les subescales de secretaria i intervenció tresoreria –que es divideixen en les categories d'entrada i superior–, a la subescala de secretaria intervenció no hi ha diferenciació de categories, per la qual cosa hauran de promocionar a altres llocs si volen accedir a les subescales de secretaria i intervenció tresoreria.

24 Els mateixos petits municipis proposaven el 2010 “que se presten desde las Diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares los servicios necesarios de asesoramiento y asistencia a los pequeños municipios para suplir las carencias de personal cualificado [...]”. *Declaración de Toledo. La cohesión territorial pasa por el desarrollo sostenible de las pequeñas ciudades*. I Congreso de Pequeños Municipios. Toledo, 10-11 de setembre de 2010.

Les diputacions poden realitzar aquesta funció de suport als petits municipis davant de les seves insuficiències en matèria de recursos humans de formes molt diverses (subvencions, formació, assistència tècnica i legal, etc.). És habitual que les diputacions disposin de serveis d'assistència tècnica (SAT), amb diferents denominacions i instruments d'assistència als municipis. És important també que aquests llocs tècnics a les diputacions siguin atractius, ja que desenvolupen una tasca que incideix directament en la gestió dels petits municipis.

3.1.2 Assumpció de funcions per ens associatius

El recurs a mancomunitats i consorcis per part dels municipis ha estat recurrent per a la prestació de serveis bàsics o especialitzats. Com s'ha dit, “[...] els reptes i les mancances que presenten actualment els municipis, especialment els més petits, poden intentar solucionar-se –o mitigar-se– no només mitjançant el seu desapoderament competencial o a través de la seva simple supressió, sinó també promovent fórmules de col·laboració i associació voluntàries” (Vilalta i Gràcia, 2016, p. 14). Aquestes fórmules no tenen per objecte l'assistència als empleats públics dels petits municipis, sinó la prestació de serveis de forma mancomunada.

3.1.3 L'acumulació, l'agrupació i l'exempció de les funcions de secretaria intervenció

La normativa anterior a la LBRL ja preveia l'agrupació del lloc de treball de secretaria als municipis de menys de 500 habitants (Font, 2020, p. 208-209). Actualment el RPPFHN preveu tres mecanismes: acumulació de llocs, agrupació de llocs i exempció de funcions.

- a) *Acumulació de llocs.* L'article 50 RPPFHN regula la possibilitat que un FHN que estigui ocupant un lloc de treball reservat pugui exercir les funcions d'un altre lloc en una altra entitat local, de la mateixa subescala o categoria, quan no hagi estat possible efectuar un nomenament provisional o una comissió de serveis, i amb autorització de la comunitat autònoma. Només és possible una acumulació i percebent el 30 % de les retribucions del lloc acumulat. En tot cas, es tracta d'un mecanisme transitori, i no és un mecanisme de cooperació, sinó una provisió d'un lloc de treball pel funcionari d'un altre ens local.
- b) *Agrupació de llocs.* L'article 9.1 RPPFHN estableix que les entitats locals on el volum de serveis o recursos de les quals sigui insuficient podran sostenir en comú i mitjançant agrupació el lloc de secretaria (també és possible l'agrupació dels llocs d'intervenció). El seu àmbit en general és autònic, i són les comunitats autònomes les que n'han d'acordar la constitució i la dissolució. Es tractaria, en aquest cas, de l'únic dels tres casos en què es produeix una cooperació intermunicipal, atès que implica que tots els signants comparteixen l'FHN. Es tracta d'una solució adequada, encara que la motivació se centra en els costos, sense incorporar-hi mesures que facin més eficient i eficaç l'exercici de les funcions (Doncel, 2019).
- c) *Exempció de funcions.* Les entitats locals amb una població inferior a 500 habitants (i pressupost inferior a 200.000 euros) poden ser eximides per la comunitat autònoma, amb l'informe previ de la diputació o l'ens equivalent, de l'obligació de crear o mantenir el lloc de treball de secretaria, sempre que l'agrupació no hagi estat possible (art. 10.1 RPPFHN). Les funcions passen a prestar-se “pels serveis d'assistència o mitjançant acumulació”. D'altra banda, és una situació transitòria, per la qual cosa si l'entitat augmenta el llindar de població o el llindar pressupostari haurà de sol·licitar-ne la revocació i procedir a la creació i la classificació (art. 10.3).

Com veiem, es tracta de dos tipus de solucions. A l'acumulació i l'agrupació hi ha una mena de *compartició* del secretari interventor. Es tracta d'una solució molt estesa, d'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local, i molt freqüent als micromunicipis –de menys de 500 habitants.²⁵ Aquestes dades coincideixen amb les contingudes a la taula següent, d'acord amb dades del Tribunal de Cuentas.

25 Si, com hem vist, als municipis de menys de 5.000 habitants hi ha un únic FHN, es produeix un nou fenomen a mesura que la població és més reduïda, com és la compartició del secretari interventor. En un 71 % dels municipis catalans de menys de 500 habitants el secretari interventor està compartit amb un altre ajuntament o amb el consell comarcal (74,9 % als de menys de 251 habitants i 66,4 % als municipis que tenen entre 251 i 500 habitants). Aquesta compartició és més elevada a Tarragona i Girona –80,7 % i 74 %, respectivament– que a Barcelona i Lleida –68,3 % i 65,5 %, respectivament. L'observació per pressupost dona una tendència similar: com més pressupost, menys compartició. Gairebé el 80 % que tenen un pressupost de menys de 500.000 euros comparteixen FHN, percentatge que es redueix a poc més de la meitat en els que el tenen de més d'un milió d'euros.

Taula 1. Llocs obligatoris a municipis: nombre d'entitats per lloc

| Classe de lloc | < 500 hab. | 500-5.000 hab. | 5.000-20.000 hab. | > 20.000 hab. | Total |
|------------------------------------|--------------|----------------|-------------------|---------------|--------------|
| Intervenció de classe 1a | 0 | 2 | 101 | 367 | 470 |
| Intervenció de classe 2a | 0 | 69 | 649 | 27 | 745 |
| Secretaria de classe 3a | 507 | 2.387 | 135 | - | 3.029 |
| Total entitats no agrupades | 507 | 2.458 | 885 | 394 | 4.244 |
| Agrupació intervenció de classe 2a | 1 | 5 | 7 | - | 13 |
| Agrupació secretaria de classe 3a | 2.756 | 398 | 2 | - | 3.156 |
| Total entitats en agrupació | 2.757 | 403 | 9 | - | 3.169 |
| Secretaria eximida | 341 | 21 | - | - | 362 |
| Agrupació eximida | 48 | - | - | - | 48 |
| Total entitats eximides | 389 | 21 | - | - | 410 |
| Secretaria habilitada | 4 | 1 | - | - | 5 |
| Agrupació habilitada | 8 | - | - | - | 8 |
| Total entitats habilitades | 12 | 1 | - | - | 13 |
| Total entitats amb lloc | 3.665 | 2.883 | 894 | 394 | 7.836 |

Font. Adaptat de Tribunal de Cuentas (2014). Dades corresponents als anys 2011 i 2012.

En el cas de l'exempció, però, no hi ha cooperació o compartició, sinó que les funcions les presta un altre ens de forma directa.

3.2 Els mecanismes proposats per l'Estatut de municipis de menor població i municipis en risc de despoblació

L'Estatut de municipis de menor població i municipis en risc de despoblació contingut a l'Avantprojecte esmentat preveu, segons el que s'explicita en la seva exposició de motius, l'exempció del servei de secretaria o la dotació d'un règim *ad hoc* per als empleats públics. No es tracta d'un règim especial en matèria de funció pública, però sí que afegeix algunes especificitats, que es contenen al capítol III del títol XI. Els municipis en aquest règim poden:

- Encomanar, per acord del Ple, la selecció del personal municipal a les diputacions provincials o òrgans equivalents a través d'un conveni de col·laboració, amb el suport de l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP). El personal funcionari seleccionat pot, a més, participar als concursos de provisió de llocs de treball de totes les entitats signants del conveni.

Sense ser una gran novetat, sí que afegeix dos aspectes d'interès. El primer, oferir un marc en què el municipi pugui exercir les funcions de gestió de personal amb més garanties. En segon lloc, intenta trencar l'aïllament dels llocs pel que fa a la provisió, cosa que és molt positiva.

- Constituir –entre municipis i amb altres ens locals territorials– *agrupacions d'àmbit autonòmic*²⁶ per sostenir personal comú, funcionari o laboral (exclosos els llocs reservats a FHN), o fixar una seu administrativa comuna quan ho justifiqui la realització més eficaç de les funcions públiques, la manca de mitjans econòmics dels ens interessats o la proximitat geogràfica. L'Avantprojecte preveu que les diputacions o ens equivalents promoguin aquestes agrupacions i els prestin col·laboració i assistència.

Aquesta fórmula és similar a les *agrupacions municipals de gestió administrativa integral* que proposa Doncel (2019), en les quals es podria partir de les agrupacions de llocs de secretaria intervenció, però acostant-se a la figura de les mancomunitats, per comprendre la gestió administrativa en el seu conjunt. Aquestes agrupacions podrien comptar amb personal adscrit a l'agrupació que presti serveis a tots els municipis. Com diu l'autora, el secretari interventor és necessari, però la gestió

26 No obstant això, es preveu que les comunitats autònomes puguin subscriure convenis que permetin agrupacions *interautonòmiques*.

administrativa no es pot basar només en una persona. La proposta de l'Avantprojecte és important perquè intenta superar els mecanismes de compartició dels FHN i incloure el conjunt del personal de les entitats agrupades.

- c) Quan l'agrupació no sigui possible, quedar exempts, els municipis de menys de 1.000 habitants, de l'obligació de crear o mantenir el lloc de treball de secretaria. Les funcions atribuïdes al lloc eximit seran exercides pels serveis d'assistència (SAT) o mitjançant acumulació. La resta dels municipis d'aquest règim poden instar la signatura d'un conveni amb les diputacions o ens equivalents per a l'exercici de les funcions reservades als FHN per part dels SAT de l'entitat provincial. Aquestes funcions es poden prestar per mitjans electrònics, excepte l'assistència als plens.

Aquesta disposició força els municipis de menys de 1.000 habitants a agrupar-se –exclusivament pel que fa al FHN– o que les funcions siguin exercides per la diputació per exempció (cosa que exclouria l'opció de l'acumulació de llocs, que, com hem vist, té naturalesa transitòria). La materialització d'aquesta solució suposaria la inexistència de llocs de secretaria intervenció als municipis de menys de 1.000 habitants o que aquests estiguessin agrupats, cosa que els obligaria a cooperar o desaparèixer. Paral·lelament, reforça el paper de la diputació, i, més concretament, dels seus SAT, que presumiblement serien reforçats també amb més personal, o bé nou o provinent dels FHN existents en aquests municipis.²⁷

4 Conclusions

La reforma de la planta local s'ha revelat un problema irresoluble avui dia. Les insuficiències dels municipis petits s'han intentat resoldre a través de fórmules cooperatives o d'assistència o la coordinació per part d'ens supramunicipals, i especialment la diputació o una entitat equivalent. Els empleats públics i la gestió dels recursos humans dels petits municipis han estat, però, els grans oblidats en l'abordatge de les problemàtiques derivades dels petits municipis i dels municipis en risc de despoblació.

El seu personal afronta les deficiències del règim vigent de funció pública i els problemes estructurals de les plantilles del sector públic, però també problemes derivats de la seva dimensió reduïda i la seva situació perifèrica. El règim de la funció pública local no tan sols no ofereix avantatges als empleats per exercir les seves funcions als petits municipis, sinó que desincentiva futurs candidats o incentiva els existents a abandonar els seus llocs. Es tracta, a més, d'un règim molt centrat en la figura dels FHN, però que ignora les particularitats, les necessitats i els problemes que té la resta del personal.

La proposta d'Estatut de municipis de menor població i municipis en risc de despoblació intenta abordar aquest problema, tot i que ho fa de manera molt tímida. És cert que preveu per primera vegada el conjunt dels empleats públics –amb les *agrupacions d'àmbit autonòmic*– i intenta corregir dos problemes específics –selecció de personal i FHN en municipis de menys de 1.000 habitants–, però no aborda incentius reals perquè personal qualificat vulgui exercir les seves funcions en un municipi petit. Conjuntament amb els mecanismes i els incentius dirigits a millorar els serveis i la gestió dels recursos humans en aquests municipis, serien recomanables canvis que incidissin en la millora dels llocs de treball. Fixar la població als petits municipis, en àrees rurals o en risc de despoblació és al centre de les polítiques públiques. Millorar les condicions de treball dels empleats públics en aquest entorn –retribucions, promoció, carrera, mitjans– també ho hauria de ser. Hi ha, doncs, un marge molt important, tant regulador com de polítiques públiques, per millorar la funció pública als petits municipis, bé a través de la regulació d'especificitats o bé d'un règim especial, que necessàriament hauria de ser més ampli que el que es preveu a la proposta.

27 La disposició transitòria única de l'Avantprojecte preveu un període de tres anys perquè les diputacions o entitats equivalents adaptin les plantilles a les noves responsabilitats i modifiquin les relacions de llocs de treball. Els FHN que estiguin prestant serveis amb caràcter definitiu en llocs les funcions dels quals passin a ser assumides per les diputacions provincials o entitats equivalents haurien d'optar per ser transferits a la diputació provincial o una entitat equivalent o acollir-se al que preveu la normativa sobre supressió de llocs reservats. Les vacants produïdes en aquests tres anys no es cobririen amb caràcter definitiu, sinó que els serveis es prestarien a través dels SAT provincials. Els municipis afectats haurien d'assumir el cost de les places durant els primers cinc anys.

5 Referències

- Albet i Mas, Abel. (2019). El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1), 11-40. <https://doi.org/10.5209/GEOP.63834>
- Alloza, Mario, González-Díez, Víctor, Moral-Benito, Enrique, i Tello-Casas, Patrocinio. (2021). *Access to Services in Rural Spain*. Documentos Ocasionales, Banco de España.
- Bel, Germà. (2011). Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza. *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal* (p. 12-20). Instituto de Estudios Bursátiles.
- Calonge Velázquez, Antonio. (2015). La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extra sobre l'Administració local (gener), 47-58. <https://doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10222>
- Campos Acuña, Concepción. (2020). El futuro del empleo público local: retos ante un mundo digital. *Documentación Administrativa*, 7, 126-144. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10894>
- Carbonell Porras, Eloisa. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, 58-70. <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10922>
- Carbonell Porras, Eloisa. (2018). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 9, 5-21. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10513>
- Cueto Pérez, Miriam. (2013). Los pequeños municipios asturianos: problemática institucional y jurídica. Dins Juan Luis Rodríguez-Vigil Rubio i Roberto Fernández Llera (coord.), *Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia*. Real Instituto de Estudios Asturianos.
- Desmarais, Céline, Dubouloz, Sandra, i Bichon, Arnaud. (2021). Hybridisation of human resources management practices: the case of local government in France. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 171-190. <https://doi.org/10.1177/0020852319864151>
- Díez Sánchez, Juan José (coord.). (2013). *La planta del gobierno local*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Diputació de Barcelona. (2022). *Estudi de retribucions del personal dels ens locals de la província de Barcelona*. Informe per grups. Edició 2021.
- Doncel Rodríguez, Consuelo. (2019). El despoblamiento rural y las agrupaciones de secretaría-intervención. Renovarse o morir. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 3, 63-70.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2017). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Comisión de Despoblación.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2009). *Formación Continua y Modernización de la Administración Local. El reto de la evaluación del impacto*.
- Fernández-Rubio Hornillos, Gonzalo. (2010). Los regímenes municipales especiales del artículo 30 LBRL: pasado y presente. Dins Alberto Ruiz Ojeda (coord.), *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*. Iustel.
- Font Monclús, Joan Anton. (2020). *Secretaris, interventors i tesorers d'Administració local. Cap a una habilitació local*. Tirant lo Blanch.

- Garrido Juncal, Andrea, i Povedano Alonso, David. (2022). *El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso*. Documento 17/2022. Red Localis.
- Giordano, Benito, i Dubois, Alexandre. (2019). Combining territory and competitiveness in EU Regional Policy? Analyzing ERDF investment profiles in regions with specific geographical features. *Regional Studies*, 53(8), 1221-1230. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1495323>
- Mir i Bagó, Josep. (1991). [L'organització política i institucional de l'Administració local a la Catalunya rural](#). *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 13, 187-200.
- Palomar Olmeda, Alberto. (2003). El modelo de función pública local: algunas reflexiones sobre su presente y su futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291.
- Rebollo Puig, Manuel. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 151-205. <https://doi.org/10.24965/real.v0i308.9701>
- Ríos Codón, Gregorio. (2003). La Secretaría-Intervención. Un papel vertebral en la organización de los pequeños municipios. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 69, 45-49.
- Rosa Moreno, Juan. (2019). La temporalidad en la función pública local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*.
- Velasco Caballero, Francisco. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal 2019*, 13, 21-53.
- Tornos Mas, Joaquín. (2021). La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 55-83.
- Tribunal de Cuentas. (2014). *Informe de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la intervención de las entidades locales*, núm. 1.032.
- Vilalta Reixach, Marc, i Gracia Retortillo, Ricard (dirs.). (2016). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya [Estudis de Recerca Digitals, 13]. <https://doi.org/10.2436/10.8030.03.9>