

EL EMPLEO PÚBLICO EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: ESPECIFICIDADES Y NECESIDADES DE REGULACIÓN

Ramon Galindo Caldés*

Resumen

Los pequeños municipios arrastran un problema de incapacidad –o dificultades– en el ejercicio de sus competencias y de prestación de servicios obligatorios, que se han afrontado generalmente a través de la prestación de servicios por otros entes locales o recurriendo a fórmulas asociativas. El debate sobre la planta local y sobre la despoblación se centra en general en las dificultades de prestación –y acceso– a los servicios públicos básicos o a la generación de actividad económica que *fije* a la población en el territorio. Sin embargo, se ha prestado muy poca atención al empleo público en pequeños municipios y municipios en riesgo de despoblación. Estos municipios disponen de muy pocos recursos y de personal insuficiente para prestar servicios obligatorios y ejercer sus funciones. Por otra parte, los empleados públicos en este contexto –incluidos los funcionarios de habilitación nacional– tienen especificidades que deberían abordarse a través de una regulación específica.


Palabras clave: pequeños municipios; función pública; despoblación; régimen especial; empleados públicos; funcionarios de habilitación 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 Derecho por la Universidad de Barcelona y profesor agregado de Derecho Administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Estudios de Derecho y Ciencia Política, Rambla del Poblenou, 156, 08018 Barcelona. rgalindo@uoc.edu.  0000-0003-2684-1425.

Artículo recibido: 10.09.2022. Evaluación ciega: 19.09.2022 y 18.10.2022. Fecha de aceptación de la versión final: 24.10.2022.

Citación recomendada: Galindo Caldés, Ramon. (2022). El empleo público en los pequeños municipios: especificidades y necesidades de regulación. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 58-74. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3867>

Sumario

- 1 Introducción: pequeños municipios, planta local y régimen jurídico local
 - 1.1 ¿Qué entendemos por *pequeño municipio* o *municipio en riesgo de despoblación*?
 - 1.2 Los pequeños municipios y la planta local
 - 1.3 La regulación de los pequeños municipios en el régimen local
 - 1.4 ¿Un régimen especial para los pequeños municipios?
 - 1.5 Pequeños municipios y función pública
- 2 La estructura del empleo público de los pequeños municipios
 - 2.1 Los tipos de empleados públicos
 - 2.1.1 Personal de administración general
 - 2.1.2 Los funcionarios de habilitación nacional
 - 2.2 Laboralización y temporalidad en los pequeños municipios
 - 2.2.1 Una dualización relativa del empleo público
 - 2.2.2 La temporalidad en los pequeños municipios
 - 2.2.3 El empleo a tiempo parcial
 - 2.3 Problemas específicos de los empleados públicos en los pequeños municipios
 - 2.3.1 Problemas de los empleados públicos en pequeños municipios
 - 2.3.2 Problemas de los pequeños municipios en materia de recursos humanos
 - 2.3.3 Problemas específicos de los FHN
- 3 ¿Mayor cooperación, regulación específica o régimen especial?
 - 3.1 Cooperación y asistencia en materia de recursos humanos
 - 3.1.1 Asunción de funciones por otras Administraciones locales
 - 3.1.2 Asunción de funciones por entes asociativos
 - 3.1.3 La acumulación, agrupación y exención de las funciones de secretaría-intervención
 - 3.2 Los mecanismos propuestos por el Estatuto de municipios de menor población y municipios en riesgo de despoblación
- 4 Conclusiones
- 5 Referencias

1 Introducción: pequeños municipios, planta local y régimen jurídico local

En este trabajo pretendemos abordar algunos aspectos referentes a las dificultades que afrontan los pequeños municipios o municipios en riesgo de despoblación, y, más concretamente, aquellos que afectan a su función pública. Está fuera del alcance de este artículo un análisis exhaustivo de la función pública en los pequeños municipios, pero sí queremos destacar dos cuestiones importantes: en primer lugar, identificar algunos elementos característicos de la función pública en estos municipios, y, en segundo lugar, intentar reflexionar sobre los mecanismos necesarios en este ámbito.

Nos centramos, sin embargo, en este primer apartado, en determinar –a efectos de este trabajo– qué entendemos por *pequeño municipio*, que delimitamos como todo aquel que tiene una población de menos de 5.000 habitantes. Los pequeños municipios están en el centro del debate sobre la planta local a causa de su incapacidad para el ejercicio de buena parte de sus competencias y de la falta de *diferenciación* de su singularidad en el régimen local, planteándose la regulación de un régimen especial. Destacamos, asimismo, que apenas se hace referencia, sin embargo, a la función pública.

1.1 ¿Qué entendemos por *pequeño municipio* o *municipio en riesgo de despoblación*?

No hay una definición unánime sobre qué se entiende por *pequeño municipio*, aunque el legislador lo ha fijado generalmente en municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, como es el caso del “municipio rural de pequeño tamaño” (art. 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural), o los 5.000 que de forma implícita se desprenden de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (intervalos sobre competencias municipales mínimas obligatorias del art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril [LBRL]). Otra categoría más amplia es la de “municipios de reto demográfico”, que incluyen también los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes cuyos núcleos de población no lleguen a 5.000 habitantes¹ o los “municipios de menor población o en riesgo de despoblación”, que incluso amplían los supuestos partiendo de los 5.000 habitantes como umbral necesario.² En este trabajo partimos de la base que es un pequeño municipio aquel de menos de 5.000 habitantes, sin perjuicio de que hagamos consideraciones sobre otros intervalos dentro de esta categoría,³ especialmente de los municipios de menos de 500 habitantes, denominados *micromunicipios* o *micropueblos*.⁴

Finalmente, entendemos por *municipios en riesgo de despoblación* aquellos que de forma sostenida han perdido población en el siglo XXI (que representan un 61,9 % de los municipios españoles), con variaciones residenciales negativas (el 62,3 % de los municipios) y saldo vegetativo negativo (el 78 % de los municipios) desde el año 2011,⁵ y con una densidad de población menor de 12,5 habitantes por km² (el 48 % de los municipios). El riesgo de despoblación se asocia con este último umbral, que señala las zonas de densidad de población muy baja según el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24

1 Artículo 1.4 del Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto.

2 En el caso de Cataluña se utilizan también otras clasificaciones, como el Consell Català de Petits Municipis, creado por el Decreto 199/2003, de 26 de agosto, en el que están representados los municipios de menos de 1.000 habitantes, los municipios de menos de 2.000 con más de un núcleo de población y las entidades municipales descentralizadas.

3 El Anteproyecto de Ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación considera como tales: a) los municipios de 5.000 o menos habitantes; b) los de menos de 20.000 habitantes fuera de “aglomeraciones urbanas, conurbaciones o áreas metropolitanas” y con todos sus núcleos con menos de 5.000 habitantes; c) los de menos de 20.000 habitantes con una tendencia demográfica decreciente (más del 2 % de pérdida de población en los últimos cinco años) o población envejecida (más del 22 % de población mayor de 65 años); d) los municipios de menos de 10.000 habitantes fuera de “aglomeraciones urbanas, conurbaciones o áreas metropolitanas”. Solo los municipios de la primera categoría accederían –según el Anteproyecto– al régimen de forma automática. Los de la segunda y la tercera categorías accederían al régimen especial a petición del ayuntamiento, y los de la cuarta, según determine el legislador autonómico.

4 En un nivel de menor población se entiende que son *micromunicipios* todos aquellos con una población inferior a 500 habitantes. Se ha utilizado otra denominación más amplia, como *micropueblos*, en la que la Associació de Micropobles de Catalunya incluye en sus estatutos tanto los municipios de menos de 500 habitantes como los de menos de 1.000 habitantes, “o sin ningún núcleo superior a 500, o con una densidad inferior a la media de los micropueblos, o con pérdida continuada de población durante 5 años consecutivos”.

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

de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.⁶ Las políticas europeas en este sentido han tenido presentes las regiones y zonas con “características geográficas” especiales, como las transfronterizas, insulares, de montaña o escasamente pobladas (Giordano y Dubois, 2019).

En este trabajo, incluimos en los *pequeños municipios* a los municipios de menos de 5.000 habitantes, teniendo en cuenta que sus problemas son en buena parte comunes también a los municipios en riesgo de despoblación y en líneas generales también a los municipios con “características geográficas” especiales incluidos en las zonas de política comunitaria.

1.2 Los pequeños municipios y la planta local

Es un hecho que buena parte de los pequeños municipios no tienen la capacidad administrativa y financiera para ejercer sus funciones y prestar los servicios públicos obligatorios. Este ha sido el principal argumento que ha llevado a diferentes autores a defender la fusión municipal como solución, aunque se trata de una opción nada pacífica que no ha tenido éxito en la actualidad.⁷ También es cierto que no es solo una cuestión de tamaño de los municipios, sino que buena parte de los pequeños municipios tienen otros condicionantes –lo que llamábamos “características geográficas” especiales– que ponen en duda que una simple agregación produzca automáticamente una mejor prestación de servicios, o, en general, una mejor gestión de los asuntos públicos. En particular, se ha enfatizado que la fragmentación de la planta municipal no es el único motivo de los déficits en la prestación de servicios, sino también la dispersión de la población (Bel, 2012). En el mismo sentido, se ha destacado que los factores geográficos son clave en el peor acceso a los servicios públicos en los municipios rurales respecto a los urbanos (Alloza et al., 2021). Es, en cualquier caso, un debate complejo, y es simplista pensar que la reducción de municipios conducirá necesariamente a una reducción de los costes en la prestación de los servicios (Albet, 2018, p. 31).

1.3 La regulación de los pequeños municipios en el régimen local

A diferencia de los municipios de gran población, los pequeños municipios o rurales se rigen por el régimen común. La LBRL prevé regímenes especiales como el concejo abierto en municipios de muy pequeña población, pero no ha articulado un régimen propio para los municipios de menos de 5.000 habitantes.⁸ La LBRL solo se refiere a los pequeños municipios en la delimitación de las competencias (art. 26.1 LBRL), en la fijación en 5.000 habitantes como mínimo para que un núcleo de población pueda segregarse y constituirse en nuevo municipio (art. 13 LBRL) o en el papel de la provincia en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios (arts. 36.1.b y 31.2 LBRL), lo que se refiere principalmente a los pequeños municipios. Se trata de previsiones que afectan a los pequeños municipios, pero no se establece un régimen especial.

Lo que hace el legislador estatal, en definitiva, es regular especificidades de estos municipios en aspectos concretos y remitir al legislador autonómico para *establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural* (art. 30 LBRL). Serían en todo caso municipios (art. 3.1.a LBRL), aunque con “notas particulares de organización” (Fernández-Rubio, 2010, p. 172). Si no existe un régimen especial de los pequeños municipios, menos aún en lo que se refiere a la función pública local, ya que ni la LBRL ni el TRLEBEP contemplan ningún tipo de diferenciación más allá de la garantía de prestación por parte de la Diputación del servicio de secretaría-intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes (art. 36.1 b) LBRL), la prohibición del personal eventual en municipios de menos de 2.000 habitantes y con límites hasta 5.000 habitantes (art. 104 bis LBRL) o los límites a los concejales con dedicación exclusiva. Se trata de previsiones que buscan por un lado garantizar la prestación de servicios y limitar el gasto en personal, pero no se refieren a la función pública local como un ámbito con necesidades específicas.

6 No es un criterio nuevo, ya que el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ya identificaba a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña, como objeto de especial atención en las políticas de cohesión económica, social y territorial. La novedad es que enfatiza el criterio de la despoblación y fija un umbral concreto.

7 El debate entre la fusión y las fórmulas asociativas ha generado bibliografía abundante. Por todos, *vid.*, entre otros, Calonge (2015), Carbonell (2018) o Díez (2013).

8 Sobre el marco normativo de los pequeños municipios, *vid.* Tornos (2021).

Por otra parte, el legislador autonómico apenas ha atendido el hecho diferencial de los pequeños municipios, rurales o en riesgo de despoblación más allá de establecer diferentes regímenes especiales que en buena parte afectan a pequeños municipios, como la Ley catalana 2/1983, de 9 de marzo, de alta montaña.⁹ Podemos encontrar otros casos como el aragonés –que contempla un régimen simplificado para municipios de menos de 1.000 habitantes que permite la asistencia administrativa y las agrupaciones de personal–¹⁰ o la Ley castellano-leonesa 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, que introduce una diferenciación para los municipios rurales (sostenimiento en común del funcionario de habilitación nacional [FHN] y del personal auxiliar de los municipios de menos de 1.000 habitantes).

1.4 ¿Un régimen especial para los pequeños municipios?

Como hemos defendido, el problema no es tanto el exceso de municipios, sino la prestación de servicios en una realidad geográfica compleja por entidades que no disponen de la capacidad suficiente. Rebollo (2008, pp. 179-181) insiste en que los pequeños municipios no son el problema y que hay que cambiar la forma de plantear la cuestión:

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 este sentido, Cueto (2013, p. 223) propone:

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.

Por otra parte, Velasco (2020, p. 44) defiende que el régimen común puede ser válido para los municipios rurales intermedios, pero plantea una *diversificación jurídica* en el caso de los municipios pequeños, alternativa a la política de fusiones municipales. Se trata, en definitiva, de partir de las necesidades y posibilidades de autoadministración de estos municipios para configurar su Administración (Carbonell, 2021, p. 68).

El debate sobre la necesidad de un régimen especial para estos municipios ha llevado a la elaboración del Anteproyecto de Ley del Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas. Esta propuesta pretende establecer un régimen especial para los municipios de menos de 5.000 habitantes o de menos de 20.000 con una tendencia demográfica decreciente.¹¹ A pesar de su denominación (Estatuto de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación), se articula como una modificación de la LBRL, y especialmente con un nuevo título XI (Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación). De acuerdo con su exposición de motivos, es una ley básica que “[...] trata de dotar a los municipios de menor población o en riesgo de despoblación de un régimen de organización básico, en virtud del principio de diferenciación” y del art. 9.2 de la CE, en el marco de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

El Anteproyecto incide en dotar de un régimen que haga coherentes las exigencias de la planta local en materia competencial de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación con los recursos técnicos y económicos disponibles. Para ello se prevén mecanismos de asistencia y colaboración, como la *gestión colaborativa*, la posibilidad de dispensa en la prestación de servicios obligatorios, o la *gestión ordinaria* –que incluye la encomienda de gestión y la delegación de competencias–, como una especialidad propia de los

9 La Ley tiene como objeto establecer un régimen jurídico específico para las comarcas y las zonas de montaña. Más concretamente, entre otros, “dotar a las comarcas de montaña de una infraestructura administrativa que garantice la asistencia técnica a los municipios de montaña que la precisen” (art. 1.e). Actualmente, 137 municipios han sido declarados de montaña, 124 de los cuales están agrupados en cinco zonas de montaña plurimunicipales, y el resto son municipios aislados. Representan el 46 % del territorio catalán y apenas el 5 % de su población.

10 La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, prevé un régimen simplificado al que pueden acogerse los municipios de menos de 1.000 habitantes, y que les permite la “asistencia técnica y administrativa por otras Administraciones” y el “fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal” (art. 58.d y e).

11 *Vid.* la nota 3.

municipios bajo este régimen, o las *mancomunidades integradas* para la prestación de los servicios públicos y la ejecución de obras de competencia municipal. En lo que se refiere a la función pública, el Anteproyecto prevé la exención de del servicio de secretaría o la dotación de un régimen *ad hoc* para sus empleados públicos, que veremos más adelante.

1.5 Pequeños municipios y función pública

Mir (1991) destacaba hace tres décadas los problemas específicos que debía afrontar la Administración local en la Cataluña rural derivados de la debilidad política, administrativa y económica de las estructuras municipales, y que se traducían en una serie de consecuencias. La principal, la falta de capacidad económica y organizativa para gestionar muchas de las inversiones y servicios de su competencia, lo que provoca que los presten de forma deficiente o que los preste otra Administración, situación que es estructural. También destacaba como consecuencia de esta debilidad la falta de personal suficientemente cualificado. Son, de hecho, dos situaciones que se reatralimentan.

La uniformidad del régimen local se refleja también en su función pública. No solo no existe un régimen especial para los empleados públicos de los pequeños municipios en la LBRL ni en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), sino que ni siquiera se contemplan. La primera cuestión es preguntarse si existe una función pública con características específicas en los pequeños municipios. La respuesta, como veremos en el siguiente apartado, es que sí. En segundo lugar, si se dan dificultades específicas en materia de empleo público derivadas de su condición de pequeños municipios y qué soluciones se han adoptado. Abordamos estas cuestiones en los siguientes dos apartados.

2 La estructura del empleo público de los pequeños municipios

Los pequeños municipios comparten con el resto de la Administración local el mismo régimen jurídico, aunque tienen caracteres que les son propios. Se trata de estructuras administrativas muy débiles derivadas de la insuficiencia financiera, sostenidas en general por la figura del funcionario de habilitación nacional (FHN) y con un grado de tecnificación y especialización muy bajo. Es muy difícil conocer la estructura del empleo público local de forma precisa, por lo que solo disponemos de datos agregados, que aportan poca información al respecto. El Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Pi i Sunyer ha venido recogiendo datos basados en cuestionarios sobre la totalidad de los municipios catalanes. Esto nos permite profundizar mucho más en aspectos concretos y confirmar algunas hipótesis sobre las características específicas del personal en los pequeños municipios. Los datos utilizados a partir de aquí se refieren a la edición 2020 del citado Observatorio.¹²

2.1 Los tipos de empleados públicos

Un 21,8 % del personal al servicio de las Administraciones públicas españolas está integrado en el sector público de la Administración local, especialmente en los Ayuntamientos, sumando un total de 526.307 empleados públicos.¹³ La Administración local ha experimentado una transformación en las últimas décadas, ampliando la prestación de servicios y en general sus ámbitos de actividad. La realidad del empleo público de los municipios de menos de 5.000 habitantes es, sin embargo, singular por la propia estructura organizativa de los pequeños municipios y las dificultades que afrontan. Las plantillas de los pequeños municipios se constituyen en buena parte por personal de administración general y por los FHN.

¹² Los datos del Observatorio están disponibles en www.pisunyer.org. La Fundación ha facilitado también otros datos para mejorar el análisis de este trabajo. El autor agradece a la responsable del Observatorio, Esther Pano, y a la investigadora Maria Barbal su ayuda en este sentido.

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

2.1.1 Personal de administración general

De acuerdo con los artículos 167 y 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), los funcionarios se integran en una escala de administración general y otra especial. La mayor parte de los funcionarios de los pequeños municipios pertenecen a la escala de administración general, y, dentro de esta, a las subescalas administrativa, auxiliar administrativa y subalterna –lo que se traduce en los subgrupos C1, C2 y AP del TRLEBEP–. Las subescalas técnica (A1) y de gestión (A2) son mucho menos frecuentes. Menos aún lo son los funcionarios pertenecientes a la escala de administración especial, ya que las tareas que exigen especialización –subescala técnica– las ejercen generalmente otras Administraciones y la presencia de la policía local –subescala de servicios especiales– es mínima en los pequeños municipios. Un esquema similar es aplicable en el caso de los empleados públicos laborales.

Una de las consecuencias de esta estructura es la baja tecnificación en las plantillas de los pequeños municipios. De acuerdo con los datos del Observatorio de Gobierno Local, en Cataluña el porcentaje de técnicos –funcionarios de los subgrupos A1 y A2– es menor en los municipios entre 500 y 5.000 habitantes (16,5 %) que en los de más población (22,9 %). Los datos muestran, además, que la tendencia es progresiva: a mayor población, mayor porcentaje de funcionarios de dichos subgrupos.¹⁴

De la misma forma, los datos del Observatorio muestran otra tendencia ligada a la población, como es la especialización. A medida que aumenta el municipio –y el presupuesto–, especialmente a partir de los 5.000 habitantes, aumenta el personal especializado. Los funcionarios de administración especial representan un 63,3 % en los municipios de más de 5.000 habitantes, y un 37,9 % en los de menos, siendo la escala mayoritaria a partir de los 2.501 habitantes. Esta tipología de personal parece responder a las necesidades de los municipios, ya que los servicios que exigen personal más especializado suelen prestarlos otros entes o pueden ser externalizados.

2.1.2 Los funcionarios de habilitación nacional

Los funcionarios de habilitación nacional (FHN) representan un 0,8 % del personal de las Administraciones locales, poco más de 4.800 efectivos en enero de 2022,¹⁵ número que ha descendido en las últimas dos décadas.¹⁶ Son muy relevantes en el régimen local y fundamentales en los pequeños municipios. Como se ha dicho:

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 lastrar el propio funcionamiento de la Administración Local. (Palomar, 2003, pp. 886-887)

Tienen un papel vertebral en la organización de los pequeños municipios (Ríos, 2003) y a menudo son el único empleado con titulación superior.

Los FHN en pequeños municipios pertenecen generalmente a la subescala de secretaría-intervención (art. 92 bis LBRL). El Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (RPPFHN), clasifica los puestos de trabajo de secretaría de Ayuntamiento de municipios de población inferior a 5.001 habitantes –cuyo presupuesto no exceda los 3 millones de euros– como de clase tercera. El secretario solo podrá acceder a un puesto de clase segunda en un pequeño municipio si el presupuesto del Ayuntamiento supera los 3 millones de euros (art. 8.1) o en otras situaciones asociadas a población residente en verano o ser capital comarcal, entre otras (art. 8.3).

De acuerdo con los datos del Observatorio de Gobierno Local, una característica de los municipios de menos de 5.000 habitantes –excluyendo los de menos de 500 habitantes– es que existe un único FHN, que agrupa

14 La Diputación de Barcelona ofrece datos diferentes sobre los municipios de la provincia, aunque la tendencia es la misma: a mayor población, mayor grado de tecnificación, desde poco más del 40 % en los municipios de más de 50.000 habitantes al 22,6 % - 28,1 % de los de menos de 5.000 (Diputació de Barcelona, 2022).

15 *Boletín estadístico...*, op. cit.

16 En enero de 2002 representaban el 1 % y 5.658 efectivos.

las funciones de secretario e interventor. Así sucede en el 95,7 % de los municipios catalanes de menos de 5.000 habitantes (casi todos ellos de más de 2.500 habitantes), mientras que la misma situación se produce en el 14,3 % de los municipios de más de 5.000 habitantes (casi todos ellos de menos de 10.000 habitantes).

La distribución por volumen presupuestario ofrece datos similares. La práctica totalidad de los municipios catalanes con un presupuesto de menos de 5 millones de euros disponen de un FHN con ambas funciones, mientras que los que disponen de un presupuesto de más de 25 millones de euros tienen dos FHN (secretario e interventor). La franja intermedia –entre 5 y 25 millones de euros– refleja esta tendencia: a mayor presupuesto, más se desagregan dichas funciones.

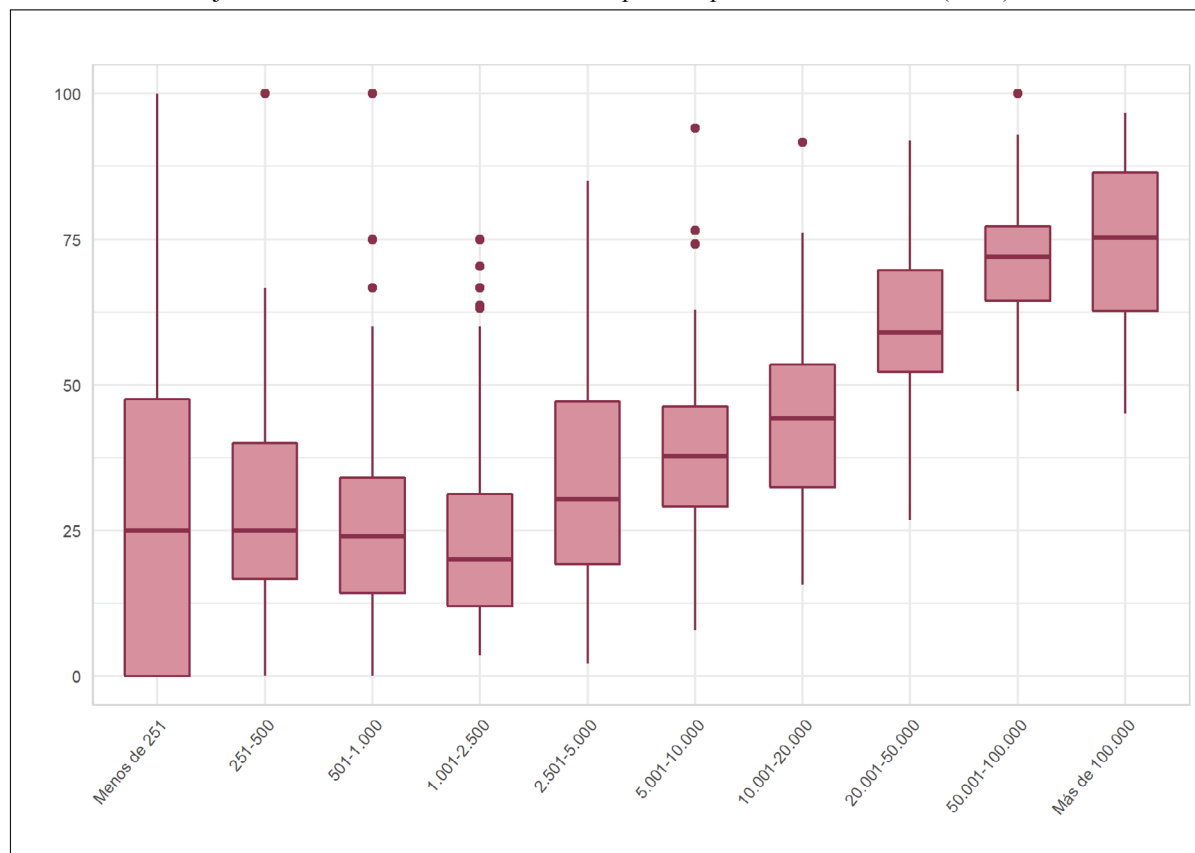
2.2 Laboralización y temporalidad en los pequeños municipios

2.2.1 Una dualización relativa del empleo público

De los 526.307 empleados municipales españoles, menos de un tercio (31,1 %) son funcionarios de carrera. Los empleados laborales son mayoritarios (56,5 %), y el resto (12,4 %) responden a otras situaciones (especialmente funcionarios interinos y eventuales).¹⁷ El alto peso del personal laboral no es un fenómeno nuevo. Aunque se ha reducido, sigue siendo persistente en la Administración local, donde es el tipo de empleado mayoritario. No abordamos aquí las preferencias por un modelo u otro, aunque sí hay que tener en cuenta que el personal laboral tiene limitaciones en el desarrollo de determinadas funciones, como por ejemplo el ejercicio de las potestades administrativas, reservadas a los funcionarios (art. 9.2 TRLEBEP).

En el caso de Cataluña, de acuerdo con los datos del Observatorio de Gobierno Local, vemos que, a mayor población, mayor es el peso de los funcionarios, que son minoritarios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, situación que se incrementa en los municipios entre 251 y 2.500 habitantes. El cuadro siguiente es revelador en este aspecto.

Cuadro 1. Porcentaje de funcionarios sobre el total de empleados públicos en Cataluña (2020)



Fuente: Observatorio de Gobierno Local 2020. Fundació Pi i Sunyer.

¹⁷ Boletín estadístico..., op. cit.

La laboralización es especialmente importante en los municipios de menos de 5.000 habitantes, con un 72,5 % de laborales en los municipios de entre 500 y 5.000 habitantes, y del 73,3 % en los de menos de 500. Como regla general, se produce una progresiva funcionarización de las plantillas a medida que aumenta la población y el presupuesto. En muchos casos, el funcionario en los pequeños municipios es el propio secretario-interventor, especialmente en los de menor población, lo que distorsiona la imagen sobre la laboralización de los pequeños municipios, ya que buena parte del personal funcionario lo es por obligación legal.¹⁸

Finalmente, solo un 21 % de los municipios cuentan con eventuales, figura que responde especialmente a municipios de más de 5.000 habitantes, en los que el 51,2 % cuenta con ellos, porcentaje que disminuye al 5,4 % en los municipios entre 500 y 5.000 habitantes. Los eventuales son prácticamente inexistentes en los municipios de menos de 1 millón de euros de presupuesto, y muy esporádicos en los de menos de 5 millones de euros.

2.2.2 La temporalidad en los pequeños municipios

La temporalidad ha sido uno de los problemas más relevantes del empleo público en los últimos años, lo que ha motivado la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 diciembre, que habilita a las Administraciones –también locales– a la convocatoria de procesos de estabilización, en un proceso hoy por hoy aún incierto. En el primer trimestre de 2022, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), 1,1 millones de empleados públicos tienen una relación temporal con el sector público, dato que equivale a un 32,5 % del total. Otras cifras hablan de 800.000 empleados públicos temporales. Se ha destacado que en el ámbito local la temporalidad en pequeñas y medianas entidades locales puede estar en una media superior al 30 % - 40 % (Garrido y Povedano, 2022, p. 9) y que es mayor en municipios de menos de 20.000 habitantes (Rosa, 2019).

Los datos del Observatorio de Gobierno Local para Cataluña nos permiten un poco más de detalle. Las plazas vacantes de personal funcionario son especialmente importantes en los municipios que tienen entre 501 y 1.000 habitantes (45,4 %), en municipios de menos de 5.000 habitantes y en municipios con menos de 5 millones de euros de presupuesto.

Por otro lado, el porcentaje de funcionarios interinos en los municipios catalanes está alrededor del 20 %, un poco menos en los municipios de menos de 5.000 habitantes. La misma situación se produce respecto a los laborales, colectivo en el que la temporalidad es del 24,8 % en los municipios de menos de 5.000 habitantes, mientras que asciende al 32,7 % en los de más de 5.000 habitantes. Tomados los datos conjuntamente, la temporalidad es menos acusada en municipios de menos de 5.000 habitantes.¹⁹

Las razones de la temporalidad son variadas en el conjunto de la Administración local. En el caso de los pequeños municipios, hay que añadir también que deben buscar puntualmente el apoyo financiero de otras Administraciones públicas para poder contratar o nombrar personal, generalmente temporal (Rosa, 2019).²⁰

2.2.3 El empleo a tiempo parcial

Si bien la temporalidad no es un problema específico de los pequeños municipios (aunque sí en el caso de los FHN), sí lo es la dedicación parcial. De acuerdo con el Observatorio de Gobierno Local, el 29,9 % de los empleados públicos laborales de los municipios catalanes entre 500 y 5.000 habitantes tiene un contrato a tiempo parcial, en contraste con un 18,2 % en los de mayor población. En general, la regla observada es que,

18 Los datos referentes a los municipios de la provincia de Barcelona (Diputació de Barcelona, 2022) corroboran esta tendencia. Solo el 12,6 % de los empleados de los municipios de más de 100.000 habitantes es laboral, el 26,4 % en los municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes, y el 38,4 % en los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes. En los municipios de menos de 20.000 el personal es mayoritariamente laboral, aumentando en el caso de los pequeños municipios, donde alcanza porcentajes entre el 63,6 % y el 69,1 %. Cabe destacar que la totalidad de los técnicos A1 de los municipios de menos de 2.000 habitantes son funcionarios, así como el 93 % - 94 % de los de los municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, lo que parece confirmar que estos puestos corresponden al secretario municipal, que forzosamente debe ser funcionario.

19 En cambio, afirman Garrido y Povedano (2022, p. 9), a partir de una muestra de más de 35 entidades locales inferiores a 20.000 habitantes extrapolable como mediana al resto de las pequeñas y medianas entidades locales, que la temporalidad oscila entre el 30 % y el 40 %. Es más probable, sin embargo, que la temporalidad, como sostenemos, sea más baja en los pequeños municipios, y su porcentaje en todo caso se distorsiona por el alto grado de temporalidad de los FHN.

20 Con todas las prevenciones, al tratarse de otro país y de una muestra de municipios, Desmarais et al. (2021) identifican en un estudio reciente que los pequeños municipios son más favorables a la contratación de personal temporal (*contract workers*) que los municipios mayores, más inclinados al personal permanente (*civil servants*).

a mayor población, menor es el número de laborales a tiempo parcial. Afecta también a los FHN, ya que en buena parte prestan servicios en más de un municipio, por lo que su dedicación también es parcial (respecto a cada municipio). Afecta, como parece obvio, a los municipios de menos de 500 habitantes, con una media de 18,6 horas semanales en municipios de menos de 500 habitantes y de 16,3 horas semanales en los de menos de 251 habitantes.

2.3 Problemas específicos de los empleados públicos en los pequeños municipios

El empleo público en los pequeños municipios es singular en tanto que responde a la realidad en la que está inserto. Se trata, como hemos visto, de plantillas escasas, generalistas y con una presencia relevante de los FHN. También con una laboralización importante, una temporalidad muy elevada –especialmente entre los funcionarios– y una fuerte presencia del tiempo parcial. Pero hay otros problemas relevantes que afectan a los empleados públicos de los pequeños municipios, y otros que afectan a la gestión de los recursos humanos por el Ayuntamiento. Finalmente, existen problemas específicos de los FHN, en parte coincidentes con el resto de los empleados públicos.

2.3.1 Problemas de los empleados públicos en pequeños municipios

Los empleados públicos en los pequeños municipios afrontan algunos problemas específicos, que, sin ánimo de exhaustividad, apuntamos a continuación. Son dificultades que hacen que ocupar un puesto en un pequeño Ayuntamiento no sea en general atractivo o que se convierta simplemente en un destino provisional.

- a) *Acumulación de tareas.* Cuanto mayor es una plantilla, mayor especialización se produce. Si la plantilla es reducida y las obligaciones del Ayuntamiento son las mismas o muy similares, las únicas opciones son el recurso a la colaboración o la cooperación con otros entes, o asumir tareas diversas por el personal existente. Aun en el caso que buena parte de los servicios los presten entes supramunicipales o asociativos, el personal de los pequeños municipios debe asumir un mayor abanico de tareas que el personal equivalente de otros entes locales de mayor volumen poblacional y presupuestario.
- b) *Dificultades para el trabajo en equipo.* Se ha apuntado que a partir de 25 empleados se produce un cierto aislamiento de forma creciente (FEMP, 2009, p. 46). Esta es la realidad de muchas plantillas de pequeños municipios: cuanto más reducida, más aislado es el trabajo de sus empleados.
- c) *Dificultades para la formación continua.* La Administración local está sometida a continuos cambios no solo en lo que se refiere a la transformación digital, sino a la especialización, que exige un esfuerzo de actualización y de adaptación a las nuevas realidades. Las dificultades para la formación en los pequeños municipios no es una realidad nueva. La baja asistencia a cursos, por dificultades obvias de desplazamiento, es un hecho que ya hace tiempo se ha puesto de manifiesto (FEMP, 2009, p. 71). Se ha puesto énfasis en que no solo hay que acercar la formación a los pequeños municipios, sino que se requiere “una oferta formativa más específica o adaptada a las peculiaridades de las pequeñas corporaciones” (FEMP, 2009, p. 76). Existe, por tanto, un problema de acceso, pero también de orientación de la formación a necesidades específicas, e incluso de que los responsables políticos lo vean como una necesidad. En este sentido, la formación *online* ha facilitado el acceso a la formación de estos empleados, aunque no deja de ser parte de la solución.
- d) *Dificultades de carrera y movilidad.* El desarrollo de la carrera horizontal sería especialmente adecuado en los pequeños municipios. En su ausencia, solo puede realizarse a través de la movilidad interadministrativa, restringida y que necesita de su instrumentación a través de convenios o de la creación de puestos abiertos a su cobertura por empleados de otras administraciones atendiendo a criterios de reciprocidad (Campos, 2020, p. 132). De la misma forma, las posibilidades de promoción son escasas, ya que, como hemos visto, la mayor parte de los puestos corresponden a personal administrativo (C1 y C2), especialmente en los micromunicipios en los que el único puesto de trabajo –conjuntamente con el secretario-interventor– corresponde a personal administrativo. Sin embargo, hay muchas reticencias a crear puestos técnicos, que podrían aportar más valor.

- e) *¿Retribuciones más bajas o menores expectativas retributivas?* Es difícil saber si existen retribuciones menores en puestos equivalentes en función del tamaño del municipio. De acuerdo con datos de los municipios de la provincia de Barcelona (Diputació de Barcelona, 2022), la media de las retribuciones en los municipios de más de 100.000 habitantes es de 37.721 euros, descendiendo hasta 25.281 euros o 26.960 euros –en función de la renta familiar bruta media del municipio– en el caso de los municipios de menos de 2.000 habitantes. Hay una distancia considerable, que, sin embargo, no tiene por qué deberse al factor poblacional de forma directa, sino al mayor grado de tecnificación de las plantillas o retribuciones complementarias más elevadas derivadas de organigramas más complejos, entre otros. No necesariamente las retribuciones son menores, pero sí las posibilidades de acceder a puestos mejor retribuidos. En el caso de los FHN, como veremos más adelante, sí hay una relación entre población y retribución ligada a la escala. En cualquier caso, directa o indirectamente hay una relación con las expectativas retributivas si comparamos los pequeños municipios con el resto, especialmente los de mayor población. En este sentido, la FEMP ha planteado la posibilidad de promover la creación de incentivos económicos y de carrera profesional para los empleados públicos que fijen su residencia habitual en el municipio o zona rural en la que presten servicio (FEMP, 2017, p. 13).

2.3.2 Problemas de los pequeños municipios en materia de recursos humanos

Aparte de los problemas específicos de los empleados públicos, debemos considerar también las dificultades de los municipios en materia de recursos humanos, que básicamente tienen el mismo régimen de función pública que el resto. Sin ánimo de exhaustividad, destacamos algunos de ellos.

- a) *Dificultades en la gestión de los recursos humanos.* En materia de función pública, el municipio tiene en general las mismas obligaciones que cualquier otro municipio. Pueden externalizarse determinadas tareas administrativas (p. ej., altas y bajas, nóminas, etc.), pero siguen existiendo tareas de tipo organizativo que deben asumirse internamente, generalmente por el secretario municipal. Las dificultades de planificación o de la simple gestión de la oferta pública de empleo son evidentes en este tipo de municipios.
- b) *Problemas de selección y retención de los empleados.* Si la captación y retención de talento son uno de los retos del sector público actual y de futuro, en los pequeños municipios hay que tener en cuenta el contexto antes descrito. Los puestos a cubrir son, por tanto, menos atractivos y a menudo se ocupan de forma transitoria.
- c) *Dependencia de otros entes locales.* Como consecuencia de los factores anteriores, los municipios tienen un fuerte incentivo a recurrir a otros entes locales, especialmente la Diputación o ente equivalente, no solo para gestionar sus recursos humanos, sino para desarrollar funciones, en lugar de hacerlo directamente.

2.3.3 Problemas específicos de los FHN

El puesto de trabajo de secretaría (o secretaría-intervención), un puesto obligatorio y necesario en la organización municipal, presenta en los municipios pequeños algunos problemas específicos. Los FHN en los pequeños municipios afrontan las mismas dificultades que hemos visto para el conjunto de los empleados públicos, a los que debemos añadir algunos específicos.

- a) *Acumulación de funciones.* El puesto de trabajo de secretaría-intervención supone no solo el desempeño de las funciones de secretaría, intervención y tesorería, sino también retribuciones menores, menor personal de apoyo, menor categoría profesional, etc. El secretario-interventor es el *hombre o mujer orquesta* en muchos municipios. No es extraño que no sea un puesto especialmente atractivo y que a menudo sea una estación de tránsito hacia otros puestos.
- b) *Alta temporalidad.* La temporalidad del empleo público no es especialmente elevada en los pequeños municipios, pero sí lo es en el caso de los puestos de trabajo de secretaría o intervención. De acuerdo con los datos del Observatorio de Gobierno Local sobre Cataluña, el 52,8 % de los secretarios o secretarios-interventores en los municipios catalanes son FHN, es decir, funcionarios de carrera.

Por tanto, en casi la mitad de los casos la situación es temporal, bien porque el puesto lo ocupa otro funcionario de forma accidental (18,3 %), bien porque lo hace un funcionario de forma interina (23,7 %), a lo que sumamos otras situaciones (5,1 %).²¹ Si la temporalidad es elevada, vemos que se agrava en función de la población, especialmente en los municipios de menos de 1.000 habitantes y en los de menor volumen presupuestario. Existe, en resumen, un volumen de temporalidad muy elevado que afecta a los municipios pequeños y con menor volumen presupuestario. Las causas de esta alta temporalidad pueden ser varias –falta de incentivos económicos, de progresión en la carrera, de apoyo, etc.–, pero el dato objetivo es que es una situación preocupante, especialmente teniendo en cuenta que es una figura que debería gozar de mayor estabilidad.

- c) *Dependencia de otros entes*. La asistencia a los municipios se refleja también en lo que se refiere a los puestos de secretaría-intervención. De acuerdo con los datos del Observatorio de Gobierno Local sobre Cataluña, un 60,2 % de los municipios catalanes de menos de 500 habitantes reciben apoyo del Consejo comarcal o de la Diputación para la prestación del servicio de secretaría-intervención, especialmente los de 251 o menos habitantes. Por tramo presupuestario, vemos también que, a menor presupuesto, mayor es el apoyo recibido.
- d) *Ausencia de carrera real*. Se trata de un problema general de la función pública en los pequeños municipios, también en el caso de los FHN. La progresión en la carrera está ligada en general al tamaño del municipio, y, en menor medida, al volumen presupuestario del municipio en el que presta servicios.²² La regulación del TRLEBEP sobre carrera horizontal en la función pública ha sido escasamente desarrollada, y también lo ha sido en el caso de los FHN. La única vía de progresión en la carrera de un FHN es a través del cambio a municipios o entes de mayor población, de forma que casi siempre el destino en un puesto de trabajo de secretaría o secretaría-intervención en un pequeño municipio es una etapa transitoria en su vida profesional.²³

3 ¿Mayor cooperación, regulación específica o régimen especial?

No existe un régimen especial para los pequeños municipios o los municipios en riesgo de despoblación. Es más, cualquier municipio tiene casi las mismas obligaciones, difíciles de cumplir para muchos de ellos. El recurso a la cooperación con otras Administraciones no quita el hecho de que existe función pública en los pequeños municipios con características especiales que debería ser objeto de diferenciación en la regulación. Habría que plantearse si son necesarias una mayor cooperación y una asistencia más intensa en materia de función pública, la introducción de especificidades en el régimen de la función pública local o un régimen especial. Quizás una combinación de los tres factores mencionados puede ser la solución óptima.

3.1 Cooperación y asistencia en materia de recursos humanos

La insuficiencia estructural de los pequeños municipios para ejercer sus funciones por no disponer del personal suficiente ha conducido a tres fórmulas basadas en la coordinación y la cooperación. En la primera de ellas, es otra Administración local –Diputaciones y Consejos comarcales– la que presta los servicios. En la segunda, el municipio recurre a fórmulas asociativas –mancomunidad o consorcio–. En un tercer caso, se prevén fórmulas de acumulación, agrupación y exención de las funciones de secretaría e intervención.

21 En el mismo sentido, en 2012 el 44,7 % de las agrupaciones de secretaría-intervención en España no tenían titular (Tribunal de Cuentas, 2014, p. 34).

22 Los puestos de secretaría de las entidades locales se clasifican, por las comunidades autónomas, en las clases primera, segunda y tercera, en función del tipo de entidad, población y presupuesto. En los municipios de menos de 5.000 habitantes pueden ser de dos tipos, de acuerdo con el RPPFHN: de clase segunda en los municipios de menos de 5.001 habitantes con un presupuesto de más de 3 MEUR, y de clase tercera en municipios de menos de 5.001 habitantes con un presupuesto de menos de 3 MEUR. El Ayuntamiento puede solicitar a la comunidad autónoma una categoría distinta en determinados casos (art. 8 RPPFHN).

23 A diferencia de las subescalas de secretaría e intervención-tesorería –que se dividen en las categorías de entrada y superior–, en la subescala de secretaría-intervención no existe diferenciación de categorías, por lo que deberán promocionar a otros puestos si quieren acceder a las subescalas de secretaría e intervención-tesorería.

3.1.1 Asunción de funciones por otras Administraciones locales

En general es la Diputación o entidad equivalente –o los Consejos comarcales, en su caso– la que suple la insuficiencia de los pequeños municipios en materia de personal. Uno de los fines de la provincia es “[...] asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” (31.2 LBRL), y, entre otras, es competencia de las Diputaciones “[...] la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión” (art. 36.1 LBRL). Esta posición de la Diputación se ha visto reforzada por la LRSAL con un papel de *coordinación* de los servicios mínimos de competencia municipal (art. 36.2.b LBRL). No es este el lugar para ahondar en el papel de la Diputación, sino para constatar que estas funciones de asistencia, cooperación y coordinación también se ejercen en materia de personal, especialmente en los pequeños municipios, como una “institución de cooperación con los municipios muy especializada”.²⁴

Las Diputaciones pueden realizar esta función de apoyo a los pequeños municipios ante sus insuficiencias en materia de recursos humanos de formas muy diversas (subvenciones, formación, asistencia técnica y legal, etc.). Es habitual que las Diputaciones dispongan de servicios de asistencia técnica (SAT), con diferentes denominaciones e instrumentos de asistencia a los municipios. Es importante también que estos puestos técnicos en las Diputaciones sean atractivos, ya que están desarrollando un trabajo que incide directamente en la gestión de los pequeños municipios.

3.1.2 Asunción de funciones por entes asociativos

El recurso a mancomunidades y consorcios por parte de los municipios ha sido recurrente para la prestación de servicios básicos o especializados. Como se ha dicho, “[...] los retos y las carencias que presentan actualmente los municipios, especialmente los más pequeños, pueden intentar solucionarse –o mitigarse– no sólo mediante su desapoderamiento competencial o a través de su simple supresión, sino también promoviendo fórmulas de colaboración y asociación voluntarias” (Vilalta y Gracia, 2016, p. 14). Estas fórmulas no tienen por objeto la asistencia a los empleados públicos de los pequeños municipios, sino la prestación de servicios de forma mancomunada.

3.1.3 La acumulación, agrupación y exención de las funciones de secretaría-intervención

La normativa anterior a la LBRL ya preveía la agrupación del puesto de trabajo de secretaría en los municipios de menos de 500 habitantes (Font, 2020, p. 208-209). Actualmente el RPPFHN prevé tres mecanismos: acumulación, agrupación de puestos o exención de funciones.

- a) *Acumulación de puestos*. El artículo 50 RPPFHN regula la posibilidad de que un FHN que se encuentre ocupando un puesto de trabajo a ellos reservado pueda ejercer las funciones de otro puesto en otra entidad local, de la misma subescala o categoría, cuando no haya sido posible efectuar un nombramiento provisional o una comisión de servicios y con autorización de la comunidad autónoma. Solo es posible una acumulación y percibiendo el 30 % de las retribuciones del puesto acumulado. Se trata, en todo caso, de un mecanismo transitorio, y no es un mecanismo de cooperación, sino una provisión de un puesto de trabajo por el funcionario de otro ente local.
- b) *Agrupación de puestos*. El artículo 9.1 RPPFHN establece que las entidades locales cuyo volumen de servicios o recursos sea insuficiente podrán sostener en común y mediante agrupación el puesto de secretaría (también es posible la agrupación de los puestos de intervención). Su ámbito en general es autonómico, y son las comunidades autónomas las que deben acordar la constitución y disolución de las mismas. Se trataría, en este caso, del único de los tres casos en los que se produce una cooperación intermunicipal, en tanto que implica que todos los firmantes comparten al FHN. Se trata de una solución adecuada, aunque la motivación se centra en los costes, sin incorporar medidas que hagan más eficiente y eficaz el desempeño de sus funciones (Doncel, 2019).

²⁴ Los propios pequeños municipios proponían en 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 septiembre de 2010.

- c) *Exención de funciones.* Las entidades locales con población inferior a 500 habitantes (y presupuesto inferior a 200.000 euros) pueden ser eximidas por la comunidad autónoma, previo informe de la Diputación o ente equivalente, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de secretaria, siempre y cuando la agrupación no haya sido posible (art. 10.1 RPPFHN). Las funciones pasan a prestarse “por los servicios de asistencia o mediante acumulación”. Es, por otra parte, una situación transitoria, por lo que si la entidad aumenta el umbral de población o el presupuestario deberá solicitar su revocación y proceder a su creación y clasificación (art. 10.3).

Como vemos, se trata de dos tipos de soluciones. En la acumulación y la agrupación hay una suerte de *compartición* del secretario interventor. Se trata de una solución muy extendida, a tenor de los datos del Observatorio de Gobierno Local, y muy frecuente en los micromunicipios –de menos de 500 habitantes–.²⁵ Estos datos coinciden con los contenidos en la siguiente tabla, con datos del Tribunal de Cuentas.

Tabla 1. Puestos obligatorios en municipios: número de entidades por puesto

Clase de puesto	< 500 hab.	500-5.000 hab.	5.000-20.000 hab.	> 20.000 hab.	Total
Intervención de clase 1ª	0	2	101	367	470
Intervención de clase 2ª	0	69	649	27	745
Secretaría de clase 3ª	507	2.387	135	-	3.029
Total entidades no agrupadas	507	2.458	885	394	4.244
Agrupación intervención de clase 2ª	1	5	7	-	13
Agrupación secretaría de clase 3ª	2.756	398	2	-	3.156
Total entidades en agrupación	2.757	403	9	-	3.169
Secretaría eximida	341	21	-	-	362
Agrupación eximida	48	-	-	-	48
Total entidades eximidas	389	21	-	-	410
Secretaría habilitada	4	1	-	-	5
Agrupación habilitada	8	-	-	-	8
Total entidades habilitadas	12	1	-	-	13
Total entidades con puesto	3.665	2.883	894	394	7.836

Fuente: adaptado de Tribunal de Cuentas (2014). Datos correspondientes a los años 2011 y 2012.

En el caso de la exención, sin embargo, no existe cooperación o compartición, sino que las funciones las presta otro ente de forma directa.

3.2 Los mecanismos propuestos por el Estatuto de municipios de menor población y municipios en riesgo de despoblación

El Estatuto de municipios de menor población y municipios en riesgo de despoblación contenido en el Anteproyecto citado prevé, según se explicita en su exposición de motivos, la exención de del servicio de secretaría o la dotación de un régimen *ad hoc* para sus empleados públicos. No se trata de un régimen especial en materia de función pública, pero sí añade algunas especificidades, que se contienen en el capítulo III del título XI. Los municipios en este régimen pueden:

²⁵ Si, como hemos visto, en los municipios de menos de 5.000 habitantes existe un único FHN, se produce un nuevo fenómeno a medida que la población es más reducida, como es la compartición del secretario-interventor. En un 71 % de los municipios catalanes de menos de 500 habitantes el secretario-interventor está compartido con otro Ayuntamiento o con el Consejo comarcal (74,9 % en los de menos de 251 habitantes y 66,4 % en los municipios que tienen entre 251 y 500 habitantes). Esta compartición es más elevada en Tarragona y Girona –80,7 % y 74 %, respectivamente– que en Barcelona y Lleida –68,3 % y 65,5 %, respectivamente–. La observación por presupuesto arroja una tendencia similar: a mayor presupuesto, menor compartición. Casi el 80 % que tienen un presupuesto de menos de 500.000 euros comparten FHN, porcentaje que se reduce a poco más de la mitad en los que lo tienen de más de un millón de euros.

- a) Encomendar, por acuerdo del Pleno, la selección del personal municipal a las Diputaciones provinciales u órganos equivalentes a través de un convenio de colaboración, con el apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El personal funcionario seleccionado podría, además, participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo de todas las entidades firmantes del convenio.

Sin ser una gran novedad, sí añade dos aspectos de interés. El primero, ofrecer un marco en el que el municipio pueda ejercer las funciones de gestión de personal con mayores garantías. En segundo lugar, intenta romper el aislamiento de los puestos en lo que se refiere a la provisión, lo cual es muy positivo.

- b) Constituir –entre municipios y con otros entes locales territoriales– agrupaciones de ámbito autonómico²⁶ para sostener personal común, funcionario o laboral (excluidos los puestos reservados a FHN), o fijar una sede administrativa común, cuando lo justifique la más eficaz realización de las funciones públicas, la falta de medios económicos de los entes interesados o la proximidad geográfica. El anteproyecto prevé que las Diputaciones o entes equivalentes promuevan dichas agrupaciones y les presten colaboración y asistencia.

Esta fórmula es similar a las *agrupaciones municipales de gestión administrativa integral* que propone Doncel (2019), en las que se podría partir de las agrupaciones de puestos de secretaría-intervención, pero acercándose a la figura de las mancomunidades, abarcando la gestión administrativa en su conjunto. Estas agrupaciones podrían contar con personal adscrito a la agrupación que preste servicios a todos los municipios. Como dice la autora, el secretario-interventor es necesario, pero la gestión administrativa no puede basarse solo en una persona. La propuesta del Anteproyecto es importante en tanto que intenta superar los mecanismos de *compartición* de los FHN, abarcando el conjunto del personal de las entidades agrupadas.

- c) Cuando no sea posible la agrupación, la exención para los municipios de menos de 1.000 habitantes de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de secretaría. Las funciones atribuidas al puesto eximido serán ejercidas por los servicios de asistencia (SAT) o mediante acumulación. El resto de los municipios de este régimen pueden instar a la firma de un convenio con las Diputaciones o entes equivalentes para el ejercicio de las funciones reservadas a los FHN por parte de los SAT de la entidad provincial. Estas funciones pueden prestarse por medios electrónicos, excepto la asistencia a los plenos.

Esta disposición fuerza a los municipios de menos de 1.000 habitantes a agruparse –exclusivamente en lo que se refiere al FHN– o a que las funciones sean ejercidas por la Diputación por exención (lo que excluiría la opción de la acumulación de puestos, que, como hemos visto, tiene naturaleza transitoria). La materialización de esta solución supondría la no existencia de puestos de secretaría-intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes o que estos estén agrupados, lo que los obliga a cooperar o a desaparecer. Paralelamente, refuerza el papel de la Diputación, y, más concretamente, sus SAT, que presumiblemente serían reforzados también con mayor personal, bien nuevo o proveniente de los FHN existentes en dichos municipios.²⁷

4 Conclusiones

La reforma de la planta local se ha revelado un problema irresoluble hasta este momento. Las insuficiencias de los pequeños municipios se han intentado resolver a través de fórmulas cooperativas o de la asistencia o coordinación por parte de entes supramunicipales, y especialmente la Diputación o entidad equivalente. Los empleados públicos y la gestión de los recursos humanos de los pequeños municipios han sido, sin embargo,

26 Se prevé, sin embargo, que las comunidades autónomas puedan suscribir convenios que permitan agrupaciones *interautonómicas*.

27 La disposición transitoria única del Anteproyecto prevé un período de tres años para que las Diputaciones o entidades equivalentes adapten sus plantillas a las nuevas responsabilidades y modifiquen sus relaciones de puestos de trabajo. Los FHN que estén prestando servicios con carácter definitivo en puestos cuyas funciones pasen a ser asumidas por las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes deberían optar por ser transferidos a la Diputación provincial o entidad equivalente o acogerse a lo previsto en la normativa sobre supresión de puestos reservados. Las vacantes producidas en dichos tres años no se cubrirían con carácter definitivo, sino que los servicios se prestarían a través de los SAT provinciales. Los municipios afectados deberían asumir el coste de las plazas durante los primeros cinco años.

los grandes olvidados en el abordaje de las problemáticas derivadas de los pequeños municipios y de los municipios en riesgo de despoblación.

Su personal afronta las deficiencias del vigente régimen de función pública y los problemas estructurales de las plantillas del sector público, pero también problemas derivados de su reducido tamaño y su situación periférica. El régimen de la función pública local no solo no ofrece ventajas a los empleados para ejercer sus funciones en los pequeños municipios, sino que desincentiva a futuros candidatos o incentiva a los existentes a abandonar sus puestos. Se trata, además, de un régimen muy centrado en la figura de los FHN, pero que ignora las particularidades, necesidades y problemas que tiene el resto del personal.

La propuesta de Estatuto de municipios de menor población y municipios en riesgo de despoblación intenta abordar este problema, aunque lo hace de forma muy tímida. Es cierto que contempla por primera vez el conjunto de los empleados públicos –con las *agrupaciones de ámbito autonómico*– e intenta corregir dos problemas específicos –selección de personal y FHN en municipios de menos de 1.000 habitantes–, pero no aborda incentivos reales para que personal cualificado quiera ejercer sus funciones en un pequeño municipio. Conjuntamente con los mecanismos e incentivos dirigidos a mejorar los servicios y la gestión de los recursos humanos en dichos municipios, serían recomendables cambios que incidieran en la mejora de los puestos de trabajo. Fijar la población en los pequeños municipios, en áreas rurales o en riesgo de población está en el centro de las políticas públicas. Mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos en este entorno –retribuciones, promoción, carrera, medios– debería estarlo también. Hay, pues, un margen muy importante, tanto regulatorio como de políticas públicas, para mejorar la función pública en los pequeños municipios, bien a través de la regulación de especificidades o de un régimen especial, que necesariamente debería ser más amplio que el que se contempla en la propuesta.

5 Referencias

- 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, y 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* (pp. 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 la Administración local (enero), 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. En Juan Luis Rodríguez-Vigil Rubio y Roberto Fernández Llera (coords.), *Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia*. Real Instituto de Estudios Asturianos.

- Desmarais, Céline, Dubouloz, Sandra, y 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 por grupos. Edición 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). (2009). *Formación Continua y Modernización de la Administración Local. El reto de la evaluación del impacto*.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2017). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Comisión de Despoblación.
- Fernández-Rubio Hornillos, Gonzalo. (2010). Los regímenes municipales especiales del artículo 30 LBRL: pasado y presente. En Alberto Ruiz Ojeda (coord.), *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*. Iustel.
- Font Monclús, Joan Anton. (2020). *Secretaris, interventors i tresorers d'Administració local. Cap a una habilitació local*. Tirant lo Blanch.
- Garrido Juncal, Andrea, y Povedano Alonso, David. (2022). *El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso*. Documento 17/2022. Red Localis.
- Giordano, Benito, y 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](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, 13.
- 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, y Gracia Retortillo, Ricard (dirs.). (2016). [La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya](#). Escola d'Administració Pública de Catalunya.