

TEMA 4. L'OCUPACIÓ PÚBLICA

1. Concepte, raó de ser i models d'ocupació pública

L'ocupació pública constitueix el conjunt de persones que presten serveis professionals a l'Administració pública, institucions i ens dependents, per a satisfer necessitats d'interès general i garantir la continuïtat, l'eficiència i la imparcialitat dels serveis bàsics de la societat. Aquesta funció estratègica de l'Estat comporta que els treballadors del sector públic estiguen sotmesos a uns principis i un règim jurídic diferenciats respecte dels del sector privat.

1.1. Raó de ser i funció social

- L'ocupació pública és essencial perquè garanteix el funcionament ordinari de l'Estat, del benestar i dels serveis que pivoten sobre els drets fonamentals (educació, sanitat, justícia, seguretat, serveis socials i administratius...).
- El personal al servei de les administracions públiques actua amb criteris d'interès general i exerceix, sovint, prerrogatives vinculades a l'autoritat pública —una potestat que requereix especial neutralitat i estabilitat.
- Garantir una plantilla professional, competent i imparcial afavoreix la confiança de la ciutadania en les institucions públiques, redueix el risc de corrupció i assegura la igualtat d'accés als serveis.

1.2. Models comparats d'ocupació pública

Els diversos models d'organització i reclutament del personal públic responen a diferents tradicions jurídiques i polítiques, cosa que repercuteix en la professionalització, en l'estabilitat i en la legitimitat democràtica dels treballadors públics.

Principals models

- Model continental europeu (França, Alemanya i Espanya)
 - Predomini de la figura del funcionari de carrera, amb accés per mèrit i capacitat.
 - Sota règim estatutari, amb drets i obligacions diferenciats i estabilitat gairebé absoluta —ideal per a garantir la lleialtat a l'interès general.

- Reserva legal de determinades funcions essencials, selecció pública, carrera professional regida per principis normatius i garanties d'imparcialitat.
- Model anglosaxó (Regne Unit i Estats Units d'Amèrica)
 - Predomini del contracte laboral privat, amb menys garantia d'estabilitat.
 - Més mobilitat interna i externa, incorporació a l'ocupació pública sovint des de fora de l'entorn funcionarial.
 - Més permeabilitat amb el sector privat i possible rotació quan es produeixen canvis polítics (sistema de botins —*spoils system*— en alguns àmbits).
 - Més flexibilitat, però menys control sobre la imparcialitat i independència del personal respecte de la cúpula política.
- Models híbrids/moderns
 - Tendeixen a combinar estabilitat i garanties en funcions nuclears amb flexibilitat i contractació laboral en serveis de suport, innovació o activitats no essencials.

Repercussió en el context espanyol

- El model espanyol deriva del model continental, però ha integrat una important presència de personal laboral, personal interí, directiu i eventual per a donar resposta als canvis i les necessitats de l'Administració moderna.
- Espanya té vora 3,5 milions de treballadors públics, dels quals més de la meitat són funcionaris de carrera sota règim estatutari; el 20% treballa en l'Administració estatal, el 20% en l'Administració local i el 60% en l'Administració autonòmica.
- El sector públic espanyol representa el 17% de la població activa, xifra semblant a la d'altres països de la UE però inferior a la dels països nòrdics.

Objectiu fonamental de qualsevol model

Garantir la professionalitat, la neutralitat i l'eficàcia de l'Administració independentment de qui ocupe el poder polític.

2. Marc normatiu i principis bàsics de l'ocupació pública

2.1. Fonament constitucional

- Article 103.3 de la Constitució espanyola: estableix la reserva legal, la regulació estatutària, la selecció per mèrit i capacitat, el règim d'incompatibilitats i l'exercici sindical, com a garanties per a la imparcialitat i la professionalitat.
- Article 23.2 CE: consagra el dret fonamental dels ciutadans a accedir a funcions i càrrecs públics en condicions d'igualtat i determina el sistema d'accés exigít per llei.
- Article 149.1.18 CE: l'Estat té la competència per a fixar les bases del règim jurídic de l'Administració pública i del seu personal.
- Interpretació jurisprudencial: aquests principis, els interpreta de manera rigorosa el Tribunal Constitucional, assegurant-se que tota regulació o pràctica organitzativa respecte el nucli *intangible* de l'accés lliure, igualitari, per mèrit i capacitat, com a garantia última contra l'arbitrarietat i per la igualtat d'oportunitats.

2.2. Normativa bàsica i desplegament autonòmic

- Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP; Reial decret legislatiu 5/2015)
 - Constitueix la base comuna del funcionariat, regula drets, deures, formes d'accés, tipologia, situació administrativa, carrera professional, retribucions i règim disciplinari.
 - Vincula tot el sector públic (funcionaris, laborals, interins, eventuais i directius professionals).
 - Permet ampliació i desplegament autonòmic i sectorial, sempre respectant els principis estatals.
- Lleis sectorials
 - Llei 55/2003 (personal sanitari).
 - Llei orgànica 2/2023 (universitats).
 - Altres normes per a personal judicial, militar, forces i cossos de seguretat, etc.
- Desplegament autonòmic
 - Les comunitats autònomes creen sistemes propis de selecció, carrera i gestió dins del marc EBEP, amb marcs propis per al personal funcionari i laboral de les seues administracions.

2.3. Principis estructurals

- Caràcter estatutari: regit pel dret administratiu; no per normes purament privades.
- Reserva de llei: només la llei pot fixar condicions essencials d'accés i d'exercici.
- Imparcialitat, neutralitat i independència: instruments per a garantir el servei a l'interès general.
- Professionalització i avaluació de competències: tendència cap al reconeixement del rendiment, la capacitat i l'accés a la carrera.

3. Tipus de treballadors públics

3.1. Funcionaris de carrera

- Definició: persones que accedeixen a un lloc públic de caràcter permanent després de superar processos selectius regits per mèrit i capacitat, són nomenades per acte administratiu i gaudeixen d'estabilitat.
- Característiques essencials
 - Règim jurídic estatutari: drets i deures regulats per llei.
 - Exercici de potestats públiques o funcions sobiranes (inspecció, sanció, direcció, fe pública, resolució d'expedients...).
 - Règim d'incompatibilitats més estricte, protecció especial contra l'arbitrarietat, garanties reforçades de permanència (cessament només per pèrdua de condició, sanció disciplinària greu, inhabilitació penal o jubilació *ex lege*).
 - Règim de promoció professional i carrera reglat.
- Reserva del lloc: només els funcionaris accedeixen a determinades funcions d'autoritat, directors generals, jutges, fiscals, policies, notaris, registradors, etc.

3.2. Funcionaris interins

- Definició: són nomenats per a cobrir temporalment places de funcionari de carrera (vacants, substitucions, projectes especials o acumulació de tasques).
- Limitacions
 - Durada màxima legal (tres anys per a vacants; menys temps en altres casos; excepcions només en processos selectius en curs).

- Accés per principi de mèrit i capacitat, amb processos simplificats però transparents.
- Drets i deures: equiparables als del funcionari de carrera, però sense estabilitat; cessen automàticament quan desapareix la causa motivadora del contracte d'interinitat.
- Problemàtica destacada: alt percentatge d'interinitat en determinats sectors (sanitat i educació) i reiterada jurisprudència europea que reclama reducció de la temporalitat.

3.3. Personal laboral

- Definició: persones que presten serveis a l'Administració en virtut d'un contracte de treball (indefinit, temporal, parcial...), dins de l'Estatut dels treballadors, però amb incidència de l'EBEP en qüestions bàsiques.
- Característiques
 - Règim laboral: subjecte a contracte, negociació col·lectiva i règim d'acomiadament/indemnització.
 - Pot ser fix, temporal o indefinit no fix (producte del frau de llei, segons la doctrina social i europea).
 - Assignació de funcions: normalment tasques no reservades, però en alguns supòsits poden col·laborar en funcions que no impliquen autoritat. Tot i així, com més essencials són les potestats administratives exercides, més restrictiva és la presència de personal laboral.
 - Han d'accedir-hi per procediment objectiu regit pel principi de mèrit i capacitat.
- Règim i condicions: progressiva equiparació de drets bàsics i condicions laborals respecte del personal estatutari i intensa permeabilitat de conceptes.

3.4. Altres tipologies

- Personal eventual
 - Assessors i càrrecs de confiança. Nomenament lliure i cessament vinculat al polític o a l'autoritat que el designa. No poden accedir a funcions reservades ni obtenir la condició de funcionari per temps de servei.
- Personal directiu professional

- Figures de gestió/alta direcció pública, accés per mèrit/capacitat i orientació a resultats, sovint amb contracte d'objectius i avaluació periòdica.

4. Accés i selecció dels treballadors públics

L'accés a l'ocupació pública és una peça fonamental del sistema: determina quina mena de persones acaba treballant al servei del sector públic i condiciona la qualitat, la imparcialitat i l'eficàcia dels serveis. Aquest procés ha sigut modelat històricament pels principis de mèrit, capacitat, igualtat i publicitat.

4.1. Principis rectors

- Igualtat: tothom pot optar a l'ocupació pública en condicions iguals; qualsevol requisit afegit ha d'estar justificat i vinculat a les funcions del lloc.
- Mèrit i capacitat: només s'hi accedeix per la demostració objectiva de coneixements, habilitats i competències necessàries per al lloc.
- Publicitat: les convocatòries i les bases han de ser públiques i accessibles abans del procés. S'ha de garantir la transparència del procés.
- Imparcialitat i transparència: tribunals professionals i independents, amb composició igualitària, sense conflictes d'interès.
- Objectivitat i relació amb la funció: el disseny de proves i de requisits s'ha d'adaptar a les característiques pròpies de cada plaça.

4.2. Requisits d'accés

- Nacionalitat: generalment, espanyola o d'algun país de la Unió Europea (amb excepcions per a personal laboral i determinats llocs).
- Edat: cal tenir 16 anys com a mínim i no s'ha de superar l'edat de jubilació forçosa.
- Titulació: segons el grup i l'escala, des d'educació secundària fins a grau universitari.
- Capacitat funcional: idoneïtat física i psíquica per a exercir les tasques del lloc.
- Sense inhabilitació: no ha d'haver sigut separat del servei per expedient disciplinari o condemna penal.
- Coneixement de llengües: pot ser requerit per a llocs en comunitats amb llengua cooficial.

4.3. Sistemes de selecció

- Oposició: proves competitives (teòriques, pràctiques, psicotècniques, d'idiomes, físiques...) que determinen l'ordre d'accés.
- Concurs: valoració de mèrits professionals, acadèmics, experiència, formació addicional, etc.
- Concurs oposició: combinació ponderada de les dues anteriors. De primer, les proves selectives, i després la valoració de mèrits.
- Quotes de reserva: percentatge de places adscrites a persones amb discapacitat, amb adaptació de proves quan siga necessari.

Desenvolupament del procés

- Calendari i oferta pública anuals.
- Convocatòria i bases detallades per a cada procediment.
- Proves d'accés adaptades a les funcions (incloent-hi proves pràctiques, simulacions, entrevistes, etc.).
- Període de pràctiques o formació per a determinades categories.
- Nomenament o contractació legal i assignació de destinació segons l'ordre obtingut.

Crítica i innovacions

- Es detecten mancances en l'excessiva memorització, la llargada del procés i la poca valoració d'habilitats pràctiques.
- S'exploren noves formes selectives (quocients de competències, anàlisi de simulacions, pràctiques prèvies, models similars al MIR sanitari).
- Especial atenció a la simplificació procedimental i a l'agilització per a reduir la temporalitat.

5. Règim jurídic, drets i deures dels treballadors públics

5.1. Situacions administratives

Els funcionaris poden trobar-se en diverses situacions que modulen els seus drets, deures i retribucions:

- Servei actiu: exercici normal de funcions.

- Serveis especials: exercici de càrrecs representatius, internacionals o altres serveis d'interès públic.
- Serveis en altres administracions: temporades de treball en altres ens públics, mantenint els drets d'origen.
- Excedència: per interès personal, atenció familiar, agrupament familiar, violència de gènere/sexual o terrorista.
- Suspensió: per sanció disciplinària o pendent de resolució judicial.

Extinció de la relació

- Pèrdua de la condició: per renúncia, per sanció disciplinària (separació del servei/acomiadament en personal laboral), per inhabilitació judicial o per jubilació.
- Especialitat: la pèrdua de nacionalitat o de requisit habilitant també comporta extinció.

5.2. Drets individuals

- Estabilitat (funcionaris de carrera): inamovibilitat, excepte incompatibilitat, jubilació o sanció.
- Carrera i promoció professional: opció de promoció vertical i horitzontal, amb sistemes d'avaluació de l'acompliment.
- Formació contínua: dret/deure de l'empleat.
- Retribucions: fixades per llei i pressupostos, estructurades en bàsiques (sou i triennis) i complementàries (productivitat, destinació i disponibilitat).
- Jornada, vacances i permisos: regulació detallada i adaptada a necessitats (temps familiar, prevenció de riscos, formació...).
- Defensa jurídica: assistència i protecció en cas d'acusacions pel correcte exercici de les funcions.
- Igualtat i no-discriminació: protecció integral contra discriminació per qualsevol motiu.

5.3. Drets col·lectius

- Sindicalització i negociació col·lectiva: amb règims especials per a determinats cossos.

- Participació en la determinació dels drets laborals: ambivalència de models sindicals i de representació segons la naturalesa del personal.
- Dret de vaga: amb regulació especial a fi de garantir serveis essencials, especialment en àmbits sanitaris, educatius i de seguretat.
- Reunió i participació: dret a assemblea, informació i consulta.

5.4. Deures, principis ètics i conducta

- Objectivitat, neutralitat, dedicació al servei públic, confidencialitat, transparència, exemplaritat, integritat i respecte als ciutadans.
- Abstenció i recusació: en situacions de conflicte d'interessos.
- Prohibició de fer servir informació privilegiada o acceptar regals més enllà de l'ús social.
- Obligació de resoldre incidències diligentment i en termini.

5.5. Règim d'incompatibilitats

- Prohibició general: no es pot ser titular de dos llocs de treball públics, amb poques excepcions (per raó d'interès públic, docència universitària, recerca...).
- Activitats privades: només la compatibilitat d'aquelles que no generen conflicte d'interès ni afecten el rendiment laboral, i amb autorització prèvia.
- Obligació de comunicació: tota activitat privada ha de ser declarada i avaluada per l'Administració.

5.6. Règim disciplinari

- Infraccions: tipificades com a lleus, greus i molt greus, amb sancions proporcionades (amonestació, suspensió, trasllat, separació del servei/acomiadament).
- Principis: legalitat, presumpció d'innocència, contradicció i proporcionalitat.
- Tramitació: obligatòria amb garanties plenes (expedient, vista, defensa); prescripció de faltes i sancions segons la gravetat.

6. Evolució i tendències actuals

6.1. Temporalitat i estabilització

- Espanya té una de les taxes més altes d'interinitat (especialment en sanitat i educació), cosa que vulnera el dret europeu.
- S'han articulat processos extraordinaris d'estabilització, però la nova jurisprudència europea insta a trobar solucions més efectives.
- El Tribunal de Justícia de la UE ha considerat insuficients les mesures d'estabilització actuals; cal reforçar l'estabilitat dels treballadors i desincentivar processos de contractació en frau de llei.

6.2. Transformació digital

- La digitalització exigeix nous perfils professionals, competències digitals transversals i un replantejament de molts llocs de treball.
- L'Administració ha de liderar la formació contínua, l'actualització i el reciclatge professional.

6.3. Igualtat i diversitat

- Aplicació efectiva de plans d'igualtat de gènere, conciliació i protecció de col·lectius vulnerables.
- Reserva de places per a persones amb discapacitat (mínim 7%, de les quals el 2% per a persones amb discapacitat intel·lectual).

6.4. Selecció i promoció

- S'implanten mètodes de selecció per competències, entrevistes, simulacions, formació pràctica i sistemes d'avaluació dels resultats.
- Evolució cap a sistemes de carrera professional amb promoció horitzontal i integració d'avaluació de l'acompliment.

6.5. Internacionalització i dret europeu

La lliure circulació i els pronunciaments del TJUE impulsen un horitzó d'aproximació de règim jurídic, drets i deures entre tot el personal del sector públic dins de la UE.