



LA FUNCIÓ PÚBLICA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA COMUNITAT  
AUTÒNOMA DE LES ILLES BALEARS (1979-2019)



# LA FUNCIÓ PÚBLICA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE LES ILLES BALEARS

Òscar Móra Orvay

## SUMARI

1. Introducció, 7
2. La funció pública en els orígens de la comunitat autònoma de les Illes Balears, 10
3. Els primers anys d'autonomia fins a l'aprovació de la primera llei de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears (1983-1989). El personal contractat i la primera onada de precarietat en la relació de serveis, 20
4. Dècada del 1990. El desplegament de la llei de la funció pública i l'ordenació dels llocs de treball. Cap a un règim jurídic propi, 26
5. Principis dels anys 2000. Segon procés de funcionarització. La plataforma d'interins. Represa dels processos selectius. El Pla d'estabilitat laboral, 29
6. Les transferències en matèria d'ensenyament no universitari i en matèria de salut, 33
7. La llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, 36
8. Els efectes de la crisi econòmica del 2008. Segona congelació d'ofertes públiques d'ocupació. Tercera onada de precarietat en la relació de serveis, 37
9. El sector públic instrumental de la comunitat autònoma, 39
10. Els intents de desplegar l'Estatut bàsic de l'empleat públic, 41
11. La qüestió del nivell de coneixements de llengua catalana, 44
12. L'Escola Balear d'Administració Pública, 48
13. Breu referència a la funció pública dels consells insulars, 50
14. Conclusió i perspectives de futur, 52
15. Documents, 56
16. Cronologia, 59
17. Bibliografia, 63

## 1. Introducció

Tota institució necessita uns mitjans materials i personals per dur a terme les seves finalitats. Parlar de la funció pública significa parlar de l'element humà imprescindible per al funcionament de les institucions públiques.

Per copsar la dimensió del fenomen de la funció pública cal observar com de les 19.966.900 persones ocupades a Espanya (2019) n'hi ha 2.578.388 al servei de les diferents administracions públiques, segons el Registre Central de Personal dependent del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública. Per tant, les diferents formes de relació pública de serveis a Espanya representen gairebé el 12,9 % de les persones ocupades.

Aquestes xifres situen Espanya en una taxa baixa d'ocupació pública dins l'entorn dels estats de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) que l'any 2017 tenien una mitjana del 18% d'empleats públics en relació amb la seva població activa. És important destacar que els països amb taxes més altes de benestar social, com ara els països escandinaus, són els que presenten una ocupació pública més elevada (Finlàndia, 24,3%; Suècia, 28,8%, i Noruega, 30,3%).

A les Illes Balears, de les 570.200 persones ocupades (2019) només 56.313 són empleats al servei d'organismes públics (9,8% del total de la població activa).

D'aquests empleats públics, 10.189 estan al servei de l'Administració estatal; 15.813 al servei de l'Administració local, inclosos els consells insulars; 1.986 al servei d'universitats, i 28.325 al servei de l'Administració autonòmica.

Dels efectius de l'Administració autonòmica balear, 12.529 són docents no universitaris, 11.876 treballen a les institucions públiques sanitàries i 3.920 estan al servei de les conselleries i altres organismes dependents.

Una comparació de la funció pública a les diferents autonomies de l'Estat espanyol ens mostra que la funció pública a les Illes Balears (amb 1.149.460 habitants) té un pes relatiu molt baix i que només Navarra (amb 654.214 habitants i 37.474 empleats públics), Cantàbria (581.078 habitants i 32.747 empleats públics) i La Rioja (316.798 habitants i 16.974 empleats públics) tenen menys efectius als organismes públics. En canvi, la Regió de Múrcia (1.493.898 habitants) i Extremadura (1.067.710 habitants) tenen 82.387 i 90.173 efectius respectivament.

Pel que fa als seus orígens, la funció pública moderna respon al fenomen burocràtic i els podem situar a finals del segle XVIII i principis del XIX amb el sorgiment dels règims constitucionals. La funció pública així com l'entendem

avui és una de les conquestes de la Revolució Francesa. La Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà (1789) establia ja, en el punt sisè, que «tots els ciutadans [...] són igualment admissibles a totes les dignitats, càrrecs i feines públiques, segons la seva capacitat, i sense cap més distinció que la de les seves virtuts i talents».

Va ser a França i als estats sota la seva influència (Espanya, Itàlia i Bèlgica) allà on es varen imposar els principis de mèrit i de capacitat per a l'accés als càrrecs públics. L'ingrés a la funció pública mitjançant sistemes de selecció regits per aquests principis venia reforçat per la necessària inamobilitat dels funcionaris, que ja no podien ser acomiadats per raons polítiques o discrecionals.

Aquest sistema d'estabilitat en les ocupacions públiques es va arribar a configurar en contraposició al sistema encara vigent en els estats anglosaxons, on regeix un sistema d'ingrés i de cessament similar al de les organitzacions privades, si bé actualment amb certes correccions per evitar els inconvenients de l'anomenat *spoil system*, és a dir, la pràctica del «repartiment del botí» polític que implicava la designació de càrrecs i empleats públics entre els afins al Govern.

La història de la funció pública autònoma de les Illes Balears ve marcada pel fet de formar part del sistema de la funció pública espanyola d'influència francesa. El règim de la Constitució espanyola de 1978 va donar lloc a la creació de les comunitats autònomes, entre les quals la balear. Per desenvolupar l'estudi de l'evolució de la funció pública autònoma de les Illes Balears des de l'aprovació de la Constitució de 1978 fins a l'actualitat caldrà, en primer lloc, per referència a les institucions del període preautonòmic, és a dir, el Consell General Interinsular i els consells insulars. Posteriorment, s'haurà de valorar l'impacte en la funció pública de l'aprovació de



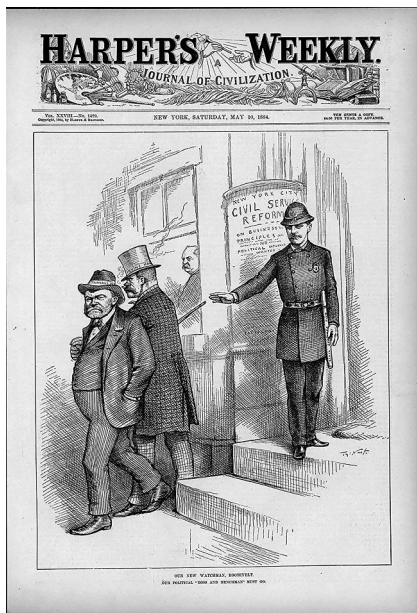
Va ser durant la Revolució Francesa (1789) quan es varen consagrar els principis de mèrit i capacitat per a l'accés als càrrecs i les feines públiques. Representació de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà. Autor: Jean-Jacques-François Le Barbier (Font: Musée Carnavalet - Histoire de Paris).

l'Estatut d'autonomia de 1983 (modificat els anys 1994, 1999 i 2007). Així mateix, caldrà tenir en compte com s'ha hagut de modular la funció pública balear per adaptar-se a les exigències d'origen estatal i europeu.

Durant aquestes gairebé quatre dècades d'autonomia s'han aconseguit grans avenços en la transparència i l'aplicació dels principis que constitueixen la trinitat de la funció pública: igualtat, mèrit i capacitat. Això no obstant, el debat continua obert en relació amb l'abast d'aquests principis. Així, són objecte quotidià de debat aspectes com ara els sistemes d'ingrés, les garanties per a la igualtat de gènere o el paper de la llengua pròpia de les Illes Balears.

La disparitat de criteris i de visions polítiques en relació amb aquestes i moltes altres qüestions vinculades a l'autonomia del sistema de funció pública balear, és a dir, en relació amb la major o menor dependència de les exigències estatals, ha provocat un debat constant alimentat per la conveniència política i sindical. La incapacitat d'arribar a consensos sobre aquestes qüestions fonamentals i la situació permanent d'estira-i-arroña ha tingut com a conseqüència el triomf de la llei del pèndul amb constants canvis normatius i el fracàs reiterat en l'intent d'aprovar nous projectes de llei de la funció pública en desplegament de l'Estatut bàsic de l'empleat públic de 2007 (actualment hi ha un text refós promulgat el 2015).

Per últim, farem menció també del paper uniformitzador que ha representat l'Estat des de la crisi econòmica de l'any 2008 amb la consegüent pèrdua d'autonomia política en matèria de funció pública.



Portada de la revista nord-americana de comentari polític *Harper's Weekly* en què es representa els canvis de personal que imposava el sistema anglosaxó amb l'indesitjable *spoils system* o repartiment del botí del Govern entre els afins (Font: *Harper's Weekly*, 10 de maig de 1884).