



FACULTAD DE DERECHO

# LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Autor: Carlos Chipont Ripoll

5º E-3 A

Derecho Administrativo

Tutor: Prof. Dra. María Burzaco Samper

Madrid  
Abril, 2017

Madrid  
Abril, 2017

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN</b> .....	<b>2</b>
<b>PALABRAS CLAVE</b> .....	<b>2</b>
<b>LISTADO DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>4</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y DESARROLLO PREVIO DEL TEMA A TRATAR</b> .....	<b>5</b>
1.1 Objetivos y metodología del trabajo.....	5
1.2 Introducción.....	6
<b>2 POLÍTICAS DE RECORTE TOMADAS POR LOS DISTINTOS EJECUTIVOS CON RESPECTO DEL EMPLEO PÚBLICO (2010-2016)</b> .....	<b>9</b>
2.1 Reducción del 5 % en los salarios de los empleados públicos (2010). .....	10
2.2 Sucesivas congelaciones en los salarios (2011-2015).....	11
2.3 Suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. ....	11
2.4 Reducción de los días “moscosos” o de libre disposición (2012).....	15
2.5 La reducción del personal funcionario y la tasa de reposición (2010-2015).....	17
2.6 Aumento en las horas de trabajo (2012).....	20
2.7 Limitación en el salario y el número de cargos públicos en las Entidades Locales (2013). ....	21
2.8 Resultado de todas las medidas: pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos. ....	26
2.9 Últimos acontecimientos: subida del 1 % en el salario de los funcionarios (2017). 27	
<b>3 ACERCAMIENTO A LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA, LA INVERSIÓN EN GASTO PÚBLICO Y COMPARATIVA CON OTROS PAÍSES EUROPEOS</b> .....	<b>28</b>
3.1 La Administración pública española como caso concreto: distribución del gasto público. ....	28
3.2 Comparativa de la inversión en gasto público con los Estados de la UE. ....	29
<b>4 PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y DEL EMPLEO PÚBLICO</b> .....	<b>32</b>
4.1 El tamaño y coste de la Administración Pública española.....	32
4.2 Problemas en el proceso de toma de decisiones políticas. ....	34
4.3 Sucesión continuada de políticas de carácter restrictivo.....	35
4.4 La brecha salarial en el empleo público español.....	36
4.5 La mejorable distribución del gasto público.....	37
<b>5 CONCLUSIONES FINALES Y POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PLANTEADOS</b> .....	<b>38</b>
5.1 Comentarios previos a las conclusiones del Trabajo de Fin de Grado. ....	38
5.2 Abrir paso a nuevas formas de negociación de las políticas retributivas. ....	40
5.3 Unificar o acercar las posiciones de representación de los funcionarios.....	40
5.4 La necesidad de renegociar la tasa de reposición. ....	41
5.5 Suprimir duplicidades administrativas como medida estabilizadora del gasto. ....	42
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>44</b>
<b>ANEXO I</b> .....	<b>49</b>

## **RESUMEN**

En el presente trabajo se tratará de realizar una aproximación a las distintas decisiones de carácter político propiciadas por la situación de insostenibilidad en las arcas del Estado español ante los efectos causados por la crisis económica global que ha afectado a la economía en la última década, ordenándolas y analizándolas en función de las consecuencias que hayan causado.

Esta aproximación se centrará, en primer lugar y de manera específica, en aquellas políticas en las que se ha involucrado de manera directa al conjunto de empleados públicos (funcionarios de carrera, interinos, personal laboral y eventual), es decir, a los recortes soportados por los mismos a título particular, así como a los efectos concretos que han tenido con respecto de los mismos.

Por otra parte, se incidirá también en los cambios estructurales sufridos por la Administración Pública a fin de paliar dichos efectos, tomando como referencia la estructura de inversión pública anterior a la crisis, así como realizando una comparativa con Estados que se han visto afectados por las mismas condiciones de precariedad y su manera de afrontar dichas condiciones.

Finalmente, tratará de ofrecerse una opinión personal ofreciendo situaciones que puedan aportar una mejora a los efectos ya provocados por dichas decisiones políticas.

## **PALABRAS CLAVE**

Administración Pública, España, crisis económica, empleados públicos, funcionarios, políticas retributivas, déficit público, gasto público.

## **ABSTRACT**

This paper aims to make an approach at the political decisions taken in the country of Spain caused by an unsustainable economic situation in the Spanish public sector during the economic and financial global crisis that has been taking place in the last decade, summarizing and analyzing them according to the consequences caused by them.

This mentioned approach will focus firstly and specifically in those political decisions involving directly the set of public employees conforming the Spanish Public Administration, meaning the rules affecting them as particulars. It will also try to explain the concrete effects involving the changes in their lifestyle (such a decrease in their quality of life).

Also, this paper will spotlight the most important structural changes suffered by the Spanish Public Administration itself in order to solve the effects caused by the crisis, taking as a reference the public investment structure prior to the crisis, comparing as well the Spanish Government's decisions to those taken by other public figures in other States affected by the same precarious conditions.

Finally, a personal opinion will be given in order to offer some possible solutions or alternatives of action as to improve or turn around the effects caused by those political decisions.

## **KEYWORDS**

Public Administration, Spain, economic crisis, public employees, public servants, retributive policies, public deficit, public expenditure.

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

- AAPP. Administraciones Públicas.
- ATS. Auto del Tribunal Supremo.
- BOE. Boletín Oficial del Estado.
- CCAA. Comunidades Autónomas.
- CE. Constitución Española.
- CORA. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- EELL. Entidades Locales.
- FESP-UGT. Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores.
- INE. Instituto Nacional de Estadística.
- IPC. Índice de Precios al Consumo.
- IPT. Índice de Precios del Trabajo.
- LBRL. Ley de Bases del Régimen Local.
- LPGE. Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- PGE. Presupuestos Generales del Estado.
- PIB. Producto Interior Bruto.
- RDL. Real Decreto-ley
- STC. Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS. Sentencia del Tribunal Supremo.
- TC. Tribunal Constitucional.
- TS. Tribunal Supremo.
- UE. Unión Europea.
- UGT. Unión General de Trabajadores.

# **1 INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y DESARROLLO PREVIO DEL TEMA A TRATAR.**

## **1.1 Objetivos y metodología del trabajo.**

A lo largo del presente trabajo se plantean varios puntos sobre los que incidir. En primer lugar, se pretende recopilar, clasificar y analizar las decisiones de carácter político que han afectado tanto a la estructura de las Administraciones Públicas españolas, que incluyen, por tanto, las Entidades locales, autonómicas y centrales, así como aquellas que han afectado directamente a los empleados de la función pública, aquellos dedicados al servicio de las distintas Administraciones, a lo largo del período de crisis económica, política y social que ha alcanzado cotas globales desde que apareció como tal (en el año 2008) hasta la actualidad. De esta manera será también conveniente especificar el concepto de empleado público, tanto en su ámbito de aplicación como en las clases de empleados públicos consideradas en España.

Se establecerá además, para los aspectos de contenido macroeconómico, una comparación con otros Estados que han sufrido las mismas condiciones críticas en dicho período. Esta comparación abarcará tanto la estructura de la Administración en dichos Estados (en lo que respecta al coste de mantener a sus empleados públicos) como las diferencias a la hora de distribuir su gasto público con España, así como las posibles consecuencias de esas diferencias de carácter decisorio.

Para poder llevar a cabo estos objetivos se contará en mayor medida con datos estadísticos aportados por distintas organizaciones públicas españolas o internacionales, como el INE, Eurostat o la OCDE, pero también con la normativa llevada a cabo por los Gobiernos que han ocupado las distintas legislaturas en la última década, que representa como no puede ser de otra manera las decisiones de carácter político que se han mencionado y que próximamente se explicarán.

De manera accesoria pero también como conclusiones finales del trabajo y, por tanto, parte de los objetivos propuestos, se expondrán a título personal planteamientos que puedan aportar solución a varias de estas medidas o que puedan, en su defecto, ser

tomados en consideración como posibilidades de actuación alternativas a las que hasta ahora se han llevado a cabo.

## 1.2 Introducción.

En España, como uno de los países europeos que más afectados se han visto por una crisis que nace en el año 2008 y ante la que se empiezan a tomar medidas en 2010, el sector público en particular ha sufrido estas medidas tomadas por parte de los distintos Ejecutivos al cargo del Estado, que, de manera ya sea más o menos satisfactoria, han tratado de reducir unos niveles de déficit público históricos.

Si algún dato puede ejemplificar de alguna manera el declive abismal sufrido por la economía española en pleno estallido de la crisis no es otro que el de las cuentas de la Administración Pública. Mientras que en el año 2007 la Administración Pública cerró el ejercicio en un superávit de 21 millones de euros, tan sólo dos ejercicios después, en el año 2009, las cuentas mostraron un déficit público de 116 millones de euros<sup>1</sup>. Este hueco en las arcas del Estado debía ser recompuesto de alguna manera y aquellos que durante este tiempo han estado al cargo no han dudado en tomar decisiones no exentas de polémica y que han causado protestas colectivas y grandes problemas de índole social.

Como decía, estas medidas que serán expuestas a continuación han afectado al sector público en su totalidad. De esta manera, no solo la distribución estructural de los distintos Órganos Públicos ha sido modificada<sup>2</sup> sino que los empleados públicos, en todas sus vertientes, se han visto afectados de manera directa tanto en su nómina como en sus horas de trabajo, por mencionar alguno de los aspectos. Cuestiones que, desde luego afectan en gran medida, como veremos, a su nivel de vida y su rendimiento y por tanto inciden de manera negativa en el desempeño y la calidad de los servicios públicos prestados en este país.

---

<sup>1</sup> Datos consultados en: General government deficit/surplus, *Eurostat*, (Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00127&language=en>) Última consulta en 14 de marzo de 2017.

<sup>2</sup> Y sigue en proceso de serlo, mediante la Comisión de la Reforma de las Administraciones Públicas, de la que también se hablará posteriormente.



Conviene por tanto, antes de entrar en las decisiones políticas que han afectado a los empleados públicos, determinar quiénes son considerados como tal. Nos remitiremos por tanto al Estatuto Básico del Empleado Público<sup>3</sup>, que en su artículo segundo establece su ámbito de aplicación, que abarca la totalidad de la organización territorial y a los empleados de las Universidades Públicas:

***Artículo 2. Ámbito de aplicación.***

*1. Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:*

*a) La Administración General del Estado.*

*b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.*

*c) Las Administraciones de las entidades locales.*

*d) Los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.*

*e) Las Universidades Públicas.*

Mientras que en el primer punto del artículo 8 quedan establecidas las clases de personal al servicio de las administraciones de la siguiente manera:

***Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos.***

*1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.*

*2. Los empleados públicos se clasifican en:*

*a) Funcionarios de carrera.*

*b) Funcionarios interinos.*

*c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.*

*d) Personal eventual.*

---

<sup>3</sup> 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 (BOE 31 de octubre de 2015).

El concepto de empleado público como tal engloba, por tanto, no solo a los funcionarios de carrera sino a aquellos que acceden de manera interina, así como al personal laboral y el eventual.

De estos dos últimos casos se hablará de manera más concreta posteriormente, en tanto que su situación en las Entidades locales ha causado gran polémica en este período, en el que incluso hemos presenciado como ediles de pequeñas localidades percibían una nómina mayor que el propio Presidente del Gobierno, o como en localidades con un número de habitantes considerablemente bajo se ha otorgado una gran cantidad de puestos de asesoría (como personal eventual) “a dedo” del alcalde de turno.

Estos ejemplos indican por una parte que no todas las deficiencias existentes en lo que respecta a la distribución del gasto corresponden al Gobierno, aunque quizá por falta de actuación anterior las Administraciones locales eran tan costosas. Como veremos, a estos asuntos se les ha puesto solución a lo largo de estos años.

La motivación de este trabajo fue en un primer momento conocer el punto de vista del funcionariado con respecto a las medidas que les han afectado y que han tomadas de una manera mucho más sencilla en cuanto al proceso de aprobación<sup>4</sup> y que englobe a todo el colectivo que las que puedan afectar a los trabajadores del sector privado.

También, eventualmente, el trabajo realizado me ha llevado a pretender conocer los porqués de los cambios en distribución del gasto público<sup>5</sup> surgidos con motivo de las cifras de déficit público español a las que el Gobierno se ha enfrentado y de su posible relación con defectos en la estructura del sistema de Administraciones en España, tratando, finalmente, de realizar una aportación personal en forma de posibles soluciones o recomendaciones que puedan virar el rumbo de los problemas que a lo largo del trabajo se exponen, de manera que pueda recuperarse el nivel de servicios públicos que España exhibía antes del período de crisis.

---

<sup>4</sup> Como veremos, el Gobierno ha tenido una gran capacidad de decisión a través de los Presupuestos Generales del Estado anuales y mediante Reales Decretos-ley, amparándose en lo que consideraban situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.

<sup>5</sup> Lo cual enseña, evidentemente, las preferencias del Gobierno en tanto a las necesidades de sus ciudadanos.

## **2 POLÍTICAS DE RECORTE TOMADAS POR LOS DISTINTOS EJECUTIVOS CON RESPECTO DEL EMPLEO PÚBLICO (2010-2016)**

La política retributiva general de los empleos públicos es establecida y modificada por los últimos Presupuestos Generales del Estado, aprobados de manera anual por las Cortes Generales previa redacción del Gobierno. A lo largo de la última década aproximadamente, los distintos Gobiernos que han dirigido el Estado español han tomado (o, en caso de algunas decisiones ya tomadas por el Ejecutivo anterior, mantenido) en dichos Presupuestos decisiones que afectaban de manera directa (bajada del 5 % en salarios) o indirecta (como la reducción de días “moscosos”) a la retribución del personal administrativo del país, siempre bajo la justificación de la necesidad de reducción del déficit público, la Deuda pública y demás parámetros macroeconómicos.

Estas decisiones, sin embargo, afectan no solo a la situación macroeconómica del país sino a la situación personal de aquellos que se ven afectados por las mismas. En el caso de las decisiones políticas que se expondrán seguidamente, han afectado en gran medida a la vida de los empleados al servicio de las distintas Administraciones del Estado, las de nivel estatal, autonómico y local, causando que, por una parte, estos empleados vean su jornada laboral afectada o su nómina reducida, y por otra, que el servicio público español decaiga en cuanto a la propia prestación de servicios, por ejemplo, mediante la reducción del número de empleados contratados.

En este apartado se van a explicar las decisiones políticas que han llevado a cabo los distintos Gobiernos existentes en el período a tratar así como el momento en el que fueron tomadas, además de, en caso de existir, posibles resoluciones judiciales al respecto. Estas políticas, expuestas en medidas concretas, permitirán conocer la tendencia restrictiva de los Gobiernos en el periodo tratado para con el personal al servicio de las Administraciones.

Estas decisiones políticas pueden clasificarse de la siguiente manera:

## 2.1 Reducción del 5 % en los salarios de los empleados públicos (2010).

Tras un periodo (2000-2008) en el cual los salarios de los funcionarios aumentaron en algo más de un 5 % frente al 3,2 % aproximado del total de la UE (Fuente: Eurostat), a fecha de doce de mayo del año 2010<sup>6</sup>, el entonces Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, anuncia un conjunto de medidas que se implementarán mediante Real Decreto-ley<sup>7</sup> la bajada de un 5 % total en las retribuciones de los empleados públicos (en proporción a los ingresos percibidos por funcionario, es decir, de una manera progresiva ascendente), la que supondría la primera reducción en la nómina de los funcionarios desde que la Democracia se instauró en España para un colectivo que ya había sufrido congelaciones con Ejecutivos anteriores<sup>8</sup>.

En 2009 el déficit se encontraba en un 11,1% sobre el PIB<sup>9</sup> mientras que el paro, que en 2007 se encontraba en menos de un 8 %, rozó durante todo el año el 20 %<sup>10</sup>, y esta reducción del 5 % entra a formar parte de un paquete de medidas que pretende reducir el gasto público en 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011; estableciendo literalmente en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 “*se caracterizan (...) por iniciar un proceso de consolidación fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo*”<sup>11</sup>.

Esta medida, lejos de ser un acto aislado en lo que a políticas restrictivas se refiere, supone el principio de aquellas que afectan de manera negativa a la nómina de los funcionarios españoles.

---

<sup>6</sup> Sesión plenaria del Congreso de los Diputados núm. 153 celebrada el miércoles 12 de mayo de 2010. (Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_162.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_162.PDF)). Última consulta 10 de febrero de 2017.

<sup>7</sup> Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE 24 de mayo de 2010).

<sup>8</sup> En los años 1994 y 1997, durante el periodo de crisis que duró entre 1993 y 1997 en el que España llegó a tener una tasa de desempleo del 24%, tal como explican artículos de prensa como: Agencia Efe, “El sueldo de los empleados públicos se congela por cuarta vez en democracia”, *ABC*, 30 de diciembre de 2011 (Disponible en <http://www.abc.es/20111230/espana/abci-sueldo-funcionarios-cuarta-democracia-201112301245.html>) Última consulta 10 de febrero de 2017.

<sup>9</sup> Abellán, L. y Bolaños, A. “El gobierno lanza un duro plan de ajuste al desbordarse el déficit y el paro”. *El País*, 30 de enero de 2010 (Disponible en [http://elpais.com/diario/2010/01/30/economia/1264806001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/30/economia/1264806001_850215.html)) Última consulta 10 de febrero de 2017.

<sup>10</sup> Concretamente se situó en un 19,84% a inicios de 2010. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, (2017), *Sección Prensa/Encuesta de Población Activa (EPA). Serie histórica*. INE, Madrid. (Disponible en [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm)) Última consulta en 12 de abril de 2017.

<sup>11</sup> Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (BOE 24 de diciembre de 2009).

## **2.2 Sucesivas congelaciones en los salarios (2011-2015).**

El mismo día en el que fue anunciada la reducción del 5 % mencionada en el subapartado anterior, el Gobierno anunció también la congelación de los salarios de los empleados públicos para el año 2011, o lo que es lo mismo, que a pesar de la variación del índice de precios al consumo, o IPC, sus salarios se mantendrían en el mismo nivel<sup>12</sup>.

Esta medida, lejos de ser revertida, gozó de continuidad en los años posteriores (cambio de Gobierno mediante), de manera que hasta el año 2015 los salarios siguieron congelados por un período total de cinco años. A estos hechos debemos añadir que en el periodo 2010-2015 se produce una variación al alza del IPC (año base 2016) del 6,9 % (fuente: INE<sup>13</sup>) de manera que, siendo la vida más costosa, su salario se mantenía en las mismas cifras, lo que desemboca en una posible situación de precariedad laboral y en un evidente descenso en la calidad de vida.

## **2.3 Suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.**

Quizás la más polémica de las medidas, especialmente por la cantidad de reclamaciones que se han dado en sede judicial en relación con el devengo de dicha paga, como se comprobará en este mismo párrafo.

En sesión extraordinaria<sup>14</sup> del Pleno del Congreso, a fecha once de julio de 2012, el entonces Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy Brey, anuncia, entre otras medidas que afectan al cuerpo funcional, la suspensión de la paga extraordinaria (que excluye los complementos específicos) de diciembre de ese mismo año. Los sindicatos estimaron que esta medida (a pesar de que pretenda ser compensada en años siguientes)

---

<sup>12</sup> Real Decreto-ley 8/2010 cit. página 10.

<sup>13</sup> Calculado en INE: *Cálculo de variaciones del Índice de Precios de Consumo (sistema IPC base 2016)*. Disponible en (<http://www.ine.es/varipc/>).

<sup>14</sup> Sesión plenaria del Congreso de los Diputados núm. 46 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles 11 de julio de 2012 (Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL\\_047.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL_047.PDF)). Última consulta 14 de febrero de 2017.

supone una pérdida de entre el 5 y el 7 % del salario bruto anual de los empleados públicos.

Como se explica en el subapartado anterior la subida del IPC en este período (en concreto entre enero de 2012 y enero de 2013 sube un 2,7 %) hace que los efectos de esta medida sean todavía más duros de lo que de por sí ya puedan ser. Esta medida junto con las demás que afectaban a este sector en las tomadas en esa fecha supondrían un ahorro de 6.315 millones de euros según cifró la Secretaría General del Estado de la Administración Pública<sup>15</sup>.

Esta decisión, introducida mediante Real Decreto-ley<sup>16</sup> en el año 2012, ha causado gran polémica desde el momento en el que se anunció. Tanto es así que en los últimos años tanto el Tribunal Supremo (en adelante TS) como el Tribunal Constitucional (en adelante TC) han entrado a formar parte de esta discusión, como se verá a continuación.

Pueden mostrarse varios casos en lo que respecta a este tema. En primer lugar, se verá una mención de la Sala Tercera del TS, en el proceso iniciado al admitir a trámite un recurso ordinario presentado por un funcionario adscrito al TC ante el propio TS.

En dicho recurso protestaba una decisión anterior que certificaba el no cobro de la paga extraordinaria. El Tribunal Supremo, entonces, emite un auto<sup>17</sup> en el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad dirigida al TC dado que estiman que la paga extraordinaria se devenga de manera diaria y, por tanto, en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley que la suspende ya se habrían devengado 14 días (entró en vigor el día 15 de julio).

---

<sup>15</sup> Esta cifra fue la dada por Antonio Beteta, el entonces secretario de Estado de las Administraciones Públicas, mediante una nota enviada a las agencias de prensa y que, por tanto, sólo puede ser citada a partir de un artículo. Agencia Efe “Hacienda cifra en 6.315 millones el ahorro por las medidas de los funcionarios”. *El Economista*, 11 de julio de 2012 (Disponible en <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/4111799/07/12/Hacienda-cifra-en-6315-millones-el-ahorro-por-las-medidas-de-funcionarios-.html>) Última consulta 14 de febrero de 2017.

<sup>16</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 14 de julio de 2012).

<sup>17</sup> ATS (Sala 3ª, Sección Especial), 2014\2170 del 2 de abril de 2014; Recurso núm. 63/2013. Ponente: Rodríguez Zapata Pérez, Jorge. RJ 2014\2170.

La suspensión completa de la paga iría, según el Tribunal, en contra del artículo 9.3 de la Constitución<sup>18</sup>, que garantiza “*la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*”, pues, evidentemente, supondría una medida de carácter retroactivo. Este es el motivo principal que aducen no solo el Supremo sino también órganos judiciales de menor entidad en sus cuestiones al TC.

Otro argumento habitual utilizado por el Constitucional es utilizado en la resolución del Alto Tribunal sobre el recurso de inconstitucionalidad 5736-2012 interpuesto al TC por el Parlamento de Navarra. El Parlamento navarro consideraba que del Real Decreto-Ley 20/2012 no puede extraerse una explicación concreta y expresa sobre la situación de extrema y urgente necesidad que pueda llevar a vulnerar el art. 9.3 CE.

Sobre varias de estas cuestiones y recursos, muchas de ellas admitidas a trámite, ya se ha referido el Constitucional, dejando clara su postura. En el caso del recurso del Parlamento navarro comentado en el párrafo anterior afirma el Tribunal Constitucional que “*el Gobierno ha justificado de **manera expresa, concreta, detallada y razonada** la necesidad de emplear en este caso la potestad legislativa provisional y de urgencia que le reconoce el art. 86.1 CE*”, además de justificar que existe conexión entre las medidas tomadas y el fin perseguido, en este caso el ahorro en el gasto público<sup>19</sup>. De estas palabras puede concluirse que el TC avala, por tanto, el contenido del RDL 20/2012.

En referencia a las palabras utilizadas por el TC acerca de la expresa justificación del Gobierno para hacer uso del poder legislativo, nos remitimos a las Disposiciones Generales del Real Decreto-ley 20/2012, en las cuales el Ejecutivo explica la situación del Estado en materia fiscal, de confianza en los mercados internacionales y los problemas deficitarios en cuanto al gasto público, así como las exigencias de la Comisión Europea en lo que respecta a la celeridad en la solución de los mencionados problemas, que llevan a considerar estas medidas como de extraordinaria y urgente necesidad y que, por tanto, legitiman (así lo considera el TC) al Gobierno a emitir dicha norma. Las Disposiciones Generales del RDL 20/2012 dicen lo siguiente:

---

<sup>18</sup> Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

<sup>19</sup> STC (Pleno), núm. 81/2015 de 30 de abril de 2015; recurso núm. 5736/2012. Ponente: Enríquez Sancho, Ricardo. BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015. RTC 2015\81

*La recesión que comenzó a experimentar la economía española en el año 2008 y la política económica entonces seguida para hacerla frente llevaron a la acumulación de algunos desequilibrios macroeconómicos insostenibles. En la medida en que estos desequilibrios sean solventados solo parcialmente, es inviable la recuperación de una senda de crecimiento estable en nuestro país. Ello se puso de manifiesto a lo largo de 2011, cuando, tras varios trimestres de leve recuperación, la economía española se mostró intensamente vulnerable al deterioro de la zona euro y volvió a sumergirse en un período recesivo.*

*Esta recaída reciente de la economía española (...) está teniendo una gran virulencia y consecuencias graves de destrucción de empleo. Durante los dos primeros trimestres del presente año la actividad económica profundizó su deterioro y las perspectivas para la segunda mitad del año no serán mejores **si no se adoptan medidas urgentes**. A los desequilibrios pendientes de resolver en la economía española se ha unido en esta ocasión una crisis de confianza de los mercados financieros, a la que no son ajenos distintos problemas institucionales de la zona euro.*

*(...) Fundamental en la superación de esta situación será no solamente el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros.*

*(...) La mencionada estrategia pivota principalmente sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. Las medidas de ajuste fiscal son **imprescindibles** en este momento (...) para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de Déficit Excesivo establecido por la Unión Europea. Además, resultan necesarias para recuperar la confianza y el crédito de las Administraciones Públicas.*

*(...) El contexto económico nacional e internacional ha elevado el grado de prociclicidad derivado de **la reducción de una parte muy sustancial del déficit público en un horizonte de tiempo relativamente corto**. Tales circunstancias son las que han llevado a la CE a aconsejar flexibilizar la senda de eliminación de este déficit excesivo.*

*(...) Aun así, el esfuerzo fiscal estructural a realizar por España es muy significativo. Por ello la configuración de esta nueva senda fiscal en modo alguno puede considerarse una relajación de la política fiscal, sino una adaptación de la misma a una nueva realidad de partida dada por un déficit de partida mucho mayor en 2011 (8,9% del PIB frente a un 6% previsto) y a un entorno económico más complejo. Es dentro de estas coordenadas donde deben situarse las diferentes medidas de índole fiscal que incluye este real decreto-ley.*

*Se trata por tanto de acometer una serie de reformas cuya necesidad es **extraordinaria**, dada la propia naturaleza de esta crisis y efectos sobre la economía, el mercado de trabajo y las finanzas españolas, y **urgente** por la celeridad con que se deben acometer las reformas estructurales en nuestro sistema de empleo público que contribuya a reforzar tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía.*



Finalmente, en abril de 2015 es el propio Tribunal Constitucional en Pleno<sup>20</sup> el que da por extinguida la cuestión de inconstitucionalidad al incluirse en los Presupuestos Generales del Estado de 2015 la devolución de parte de esta paga (el 25 % concretamente)<sup>21</sup>, lo que supone la “*pérdida de objeto por satisfacción extraprocesal*” siendo dicha satisfacción “*uno de los posibles supuestos de extinción de la cuestión de inconstitucionalidad*”. Estas mismas palabras las reiterará el TC en los diversos recursos de inconstitucionalidad que hasta el momento habían aceptado a trámite y resueltos con posterioridad al citado aquí, creando jurisprudencia al respecto.

#### **2.4 Reducción de los días “moscosos” o de libre disposición (2012).**

Los “moscosos”<sup>22</sup> son un conjunto de días de libre disposición a los que los funcionarios tienen derecho de manera anual, no siendo estos acumulables a los días de vacaciones remuneradas legalmente previstos. Surgen en el año 1983 por medio de una instrucción<sup>23</sup> de la Secretaría de Estado de la Administración Pública como compensación ante una subida del IPC del 12 %, que no podía ser retribuida por las arcas del Estado en forma de aumento de la nómina. En la mencionada instrucción se recoge que “*los funcionarios tendrán derecho a disfrutar hasta **seis días** de licencia o permiso por asuntos particulares (...) tales días no podrán acumularse en ningún caso a las vacaciones anuales retribuidas.*” Es evidente, por tanto, que los “moscosos” no suponen un privilegio extra de los funcionarios, sino una forma de compensación distinta al dinero.

Es por esto que cuando, ya después de la reducción salarial de 2010 y la congelación de sueldos de 2011 se anuncia (también en el Real Decreto-ley 20/2012) la reducción de los días de libre disposición de los funcionarios de seis a tres la respuesta de los

---

<sup>20</sup> STC (Pleno), 83/2015 de 30 de abril de 2015; cuestión de inconstitucionalidad núm. 1697/2013. Ponente: Ollero Tassara, Andrés. BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015. RTC 2015\83.

<sup>21</sup> Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE 30 de diciembre de 2014).

<sup>22</sup> Estos días de libre disposición deben su denominación a quien fuera Ministro de la Presidencia en el primer Gobierno de Felipe González, el jurista Javier Moscoso, que fue quien firmó la instrucción referida en la nota al pie que sucede a esta.

<sup>23</sup> Instrucción de 21 de diciembre de 1983, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dictan normas sobre jornada y horario de trabajo, licencia y vacaciones del personal (BOE 22 de diciembre de 1983).

colectivos funcionariales no se hizo esperar y las protestas se hicieron latentes en contra de estas medidas por los colectivos sindicales que les engloban<sup>24</sup>.

Del mismo modo, hubo cierta polémica que llegó, de nuevo, al Tribunal Constitucional, ya que varias Administraciones autonómicas consideraron que era una medida que vulneraba las competencias autonómicas en la materia. Como caso concreto, la Junta de Andalucía presentó ante el Alto Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra el RDL 20/2012, amparándose en lo desarrollado por el art. 149.1.13<sup>a</sup> y 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución Española, que dicen lo siguiente:

**Art. 149.1**

*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

*13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*

*18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...).*

El Pleno del TC desestimó el recurso afirmando<sup>25</sup> que la medida “*entra en el ámbito de las competencias que, en materia de Función Pública, la Constitución atribuye al Estado*” además de afirmar que “*la norma estatal, aun fijando la duración de los diferentes tipos de permisos, no cierra toda posibilidad de desarrollo y aplicación a las comunidades autónomas de la normativa básica sobre esta materia*” y que por tanto establece unas bases que dejan lugar al desarrollo normativo posterior de las autonomías, siendo una medida, por tanto, conforme al contenido de la Constitución.

De esta forma el TC avala de nuevo la actividad legislativa del Ejecutivo, como hizo también, como se ha visto, en el caso de la suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

---

<sup>24</sup> Europa Press, “Protestas de centenares de funcionarios ante el Congreso y Génova por los recortes”, *Radio Televisión Española*, 12 de julio de 2012 (Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20120712/funcionarios-justicia-protestan-ante-pp-recortes-ahi-esta-cueva-ali-baba/545699.shtml>) Última consulta 4 de abril de 2017.

<sup>25</sup> STC (Pleno) 156/2015 de 9 de julio de 2015; recurso núm. 5741/2012. Ponente: Narváez Rodríguez, Antonio. BOE núm. 194 de 14 de agosto de 2015. RTC 2015\156.

A diferencia de en resoluciones comentadas anteriormente, en este caso encontramos como salvedad en la resolución la aparición en de los votos particulares de cuatro magistrados, quienes opinaron que la disposición del RDL 20/2012 en la que se establecían días fijos (tres) debería ser nula (y por tanto estimar parcialmente el recurso) puesto que no deja margen de actuación legislativa a las Administraciones autonómicas.

Estos magistrados creyeron más conveniente que el Gobierno Central debería haber establecido un mínimo y un máximo de días, lo que sí habría supuesto una normativa de bases y daría a las Administraciones autonómicas capacidad de actuación legislativa sobre el contenido de la norma, estableciendo ellas mismas un día concreto, y no así la Administración Central.

Cabe concluir comentando que desde la fecha en la que fueron reducidos los días de libre disposición, han vuelto a ampliarse en dos días siendo el total a fecha de hoy de cinco días “moscosos”<sup>26</sup>.

## **2.5 La reducción del personal funcionario y la tasa de reposición (2010-2015).**

A lo largo del periodo de crisis comprobamos que no solo se ha minorado el poder adquisitivo de los empleados públicos a partir de medidas dirigidas a su nómina, sino que también se ha visto reducido el número de empleados del sector como tal. En datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (a partir de las Encuestas de Población Activa del INE así como de las tablas de masas salariales aportadas por dicho Instituto<sup>27</sup>), se comprobará el descenso en el número de empleados públicos. De esta manera:

- En el año 2010, momento en el que se decide recortar el 5% de la paga de los funcionarios, el número de empleados al servicio de las distintas Administraciones es de casi 2.700.000 trabajadores (datos que incluyen personal

---

<sup>26</sup> La ampliación se llevó a cabo mediante la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE 17 de septiembre de 2014), en la cual se modifica el Estatuto Básico del Empleado Público. Se otorgó primero un día más en 2014 y, mediante una enmienda sobre la misma Ley, otro día de libre disposición en 2015.

<sup>27</sup> Todas las tablas pueden ser consultadas en la base de datos del INE en <http://www.sepg.pap.minhfp.gob.es/sitios/sepg/es-ES/CostesPersonal/EstadisticasInformes/Paginas/MasasSalariales.aspx>.

de universidades públicas y personal al servicio de las Administraciones locales, autonómicas y estatal)<sup>28</sup>. El número máximo de empleados públicos registrados data de 2011, fecha en la cual la cifra comienza a reducirse.

- A fecha de enero de 2012, España cuenta con 2.685.837 empleados públicos, con una reducción y una congelación salariales hasta ese momento<sup>29</sup>.
- En julio de 2014<sup>30</sup> comprobamos que el número de empleados públicos sigue descendiendo, siendo de 2.522.827, lo que supone, con respecto a datos de enero de 2010, y por tanto de cuando aún no se habían tomado medidas con respecto a la crisis, de cerca del 6,6%.
- En los dos años siguientes, la cifra ha ido fluctuando pero manteniéndose en cifras similares, habiendo, por ejemplo, a julio de 2016<sup>31</sup> un conteo de aproximadamente 3.000 personas menos que el dato de julio de 2014.

Estos datos simplemente demuestran que la crisis que ha afectado al país y que ha causado tasas de paro de niveles históricos no ha librado al sector público de sus efectos. También cabe decir que algo más del 50% de los empleados públicos corresponden al servicio y Administración de las Comunidades Autónomas y cerca de un 22 % al servicio de las Administraciones locales, lo que supone una organización muy descentralizada en el sector público.

En gran relación con este punto encontramos el término de tasa de reposición de efectivos. La tasa de reposición es un *ratio* que indica el número de nuevos trabajadores que pueden incorporarse a la Administración en función de las bajas (ya sea por

---

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Estadística, (2011) *Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2010*, de 28 de enero, INE, Madrid. (Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0410.pdf>) Última consulta 3 de marzo de 2017.

<sup>29</sup> Instituto Nacional de Estadística, (2012) *Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2011*, de 31 de enero, INE, Madrid. (Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>). Última consulta 3 de marzo de 2017.

<sup>30</sup> Instituto Nacional de Estadística, (2014) *Encuesta de Población Activa. Segundo trimestre 2014*, de 24 de julio, INE, Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0214.pdf>. Última consulta 3 de marzo de 2017.

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Estadística, (2016) *Encuesta de Población Activa. Segundo trimestre 2016*, de 28 de julio, INE, Madrid. (Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0216.pdf>) Última consulta 3 de marzo de 2017.

jubilación, renuncia...) causadas el año previo. Sirve, por tanto, como instrumento o herramienta que limita el número de futuras incorporaciones de personal funcionario. La tasa de reposición de efectivos funciona como controlador de gasto público en tanto que establece los puestos fijos que deben cubrirse en función de los que han causado baja.

En los Presupuestos Generales del Estado de 2008<sup>32</sup>, es decir, en la etapa previa a la crisis, la tasa de reposición es del 100 %, lo que evidentemente significa que cada puesto que queda vacante en la Administración es ocupado. Esta tasa empieza a ser de interés a partir de los PGE 2009<sup>33</sup>, en los cuales la tasa pasa a ser de un 30 %, un año más tarde<sup>34</sup>, del 15 % y ya en 2011, en pleno centro de la crisis, se sitúa en un 10 % únicamente para los colectivos marcados como prioritarios (educación, sanidad, Cuerpos de Seguridad del Estado, militares y cuerpos de lucha contra el fraude)<sup>35</sup>. Esta tasa, que se mantendrá hasta finalizado el año 2014, implica que en estos casos previstos, por cada 10 trabajadores que dejen la Administración se da un alta, mientras que para cualquier otro puesto funcional, la tasa es del 0% y por tanto, independientemente del número de bajas, no se ofertan plazas. Resulta evidente que esta medida influye de manera negativa en el funcionamiento de los Entes Públicos, reduciendo sistemáticamente plantillas y consecuentemente otorgando una carga de trabajo mayor a aquéllos que mantienen su empleo.

En 2015 la tasa de reposición se mantiene por norma general en 0, pero se eleva al 50 % en los colectivos prioritarios<sup>36</sup>, y ya para 2016<sup>37</sup> se establece un 100 % en colectivos prioritarios y un 50 % en el resto.

Siendo estos dos últimos años de gran repercusión política, elecciones mediante, puede entenderse que el entorno haya podido afectar a estos nuevos sistemas de tasas, pero

---

<sup>32</sup> Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (BOE 27 de diciembre de 2007).

<sup>33</sup> Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE 24 de diciembre de 2008).

<sup>34</sup> Ley 26/2009 cit. página 10.

<sup>35</sup> Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (BOE 23 de diciembre de 2010).

<sup>36</sup> Ley 36/2014 cit. página 15.

<sup>37</sup> Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE 30 de octubre de 2015).

parece evidente que la modificación interanual establecida para este *ratio* conlleva una correlación con el descenso en el número de empleados públicos anteriormente explicado y que, consecuentemente, afecta a la calidad del servicio público en el país.

## **2.6 Aumento en las horas de trabajo (2012).**

Para paliar los entonces presentes y futuros descensos en el número de contratos de empleo público, como hemos visto en el apartado (e), el RDL 20/2012 fija en 37,5 horas semanales el tiempo de trabajo de todos los funcionarios.

Cabe decir que para los empleados de la Administración central ya se contaba con esta cifra desde el año anterior<sup>38</sup>, sin embargo en los casos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones o corporaciones locales no había establecida una cantidad de horas determinada, siendo el máximo de 37,5 horas pero pudiendo ser menor.

En 2012 y mediante este Real Decreto-ley, por tanto, queda fijada para todos los empleados al servicio de las distintas Administraciones Públicas la jornada semanal de 37,5 horas como límite único, y no como límite máximo<sup>39</sup>, lo que causaba que un gran número de funcionarios pasasen a trabajar más horas por el mismo salario.

Como medida alternativa, se dio a aquellos funcionarios que tenían una jornada de horas semanales más reducida la posibilidad de continuar trabajando las mismas horas que antes de que entrase en vigor el RDL 20/2012, recibiendo a cambio una minoración en su nómina.

De las dos maneras, por tanto, aquellos empleados públicos cuya jornada laboral fuese menor a las 37,5 horas semanales sufrían un descenso en su calidad de vida, pues o bien trabajaban más por el mismo sueldo o bien trabajaban las mismas horas recibiendo un recorte salarial.

---

<sup>38</sup> Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE 31 de diciembre de 2011).

<sup>39</sup> Es decir, el Estado en lugar de establecer normativa básica para el posterior desarrollo de las Comunidades Autónomas (sirva la mención hecha en el apartado 2.4 del artículo 149 de la Constitución), establece una norma de carácter fijo y general.

## **2.7 Limitación en el salario y el número de cargos públicos en las Entidades Locales (2013).**

Quizás la medida más acertada por parte del Gobierno Central en este período, puesto que no sólo ayuda al ahorro público estableciendo límites coherentes con la situación de crisis económica sino que además elimina funciones del todo innecesarias, como la existencia de un gran número de asesores.

El hecho de que los cargos públicos de carácter local tuviesen la capacidad plena de establecer sus propios salarios con rangos de máximos totalmente desmesurados provocaba situaciones en las que el edil de una pequeña localidad pudiese percibir nóminas mayores que las de cargos de gran autoridad como los Ministros o el mismo Presidente del Gobierno.

Además, no existía límite en cuanto al número de asesores (personal eventual) ni de cargos con dedicación exclusiva que podían ser nombrados en función de la población de dicha localidad, lo que creaba situaciones en las que para poblaciones consideradas pequeñas existía un número muy elevado de asesores que, evidentemente, percibían un salario público.

En el año 2013 se toma como objetivo eliminar estas situaciones mediante la promulgación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local<sup>40</sup>, que modifica la Ley de Bases del Régimen Local<sup>41</sup>.

En la Ley 7/1985 encontrábamos en primer lugar un artículo 75 redactado de manera muy dispersa y que no establecía en ningún caso límites en materia salarial ni en el número de cargos públicos de dedicación exclusiva.

De esta manera, en el artículo 75 *bis* de la Ley de Bases<sup>42</sup>, referente al “*régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de*

---

<sup>40</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (BOE 30 de diciembre de 2013).

<sup>41</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).

las Entidades Locales” se establece que “los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias”, otorgando al Gobierno Central la capacidad, por tanto, de establecer estas cuantías, que la propia Ley refiere en función del salario del Secretario de Estado y del número de habitantes de la localidad en cuestión, poniendo solución al primero de los problemas comentado y que quedan resumidas en la siguiente tabla<sup>43</sup>:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	Secretario de Estado.
300.001 a 500.000	Secretario de Estado -10%.
150.001 a 300.000	Secretario de Estado -20%.
75.001 a 150.000	Secretario de Estado -25%.
50.001 a 75.000	Secretario de Estado -35%.
20.001 a 50.000	Secretario de Estado -45%.
10.001 a 20.000	Secretario de Estado -50%.
5.001 a 10.000	Secretario de Estado -55%.
1.000 a 5.000	Secretario de Estado -60%.
Menos de 1.000	No dedicación exclusiva. Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados en la LPGE.

De la misma manera, en la Ley 27/2013 se introduce el artículo 75 *ter* en la mencionada Ley de Bases del Régimen Local. Dicho artículo limita el número de cargos públicos con dedicación exclusiva en las Entidades Locales que corresponderían en función del número de habitantes censados por población, evitando así situaciones desmesuradas, quedando limitado de la siguiente manera<sup>44</sup>:

<sup>42</sup> Introducido por la Ley 27/2013.

<sup>43</sup> Burzaco Samper, María. *Régimen Local. Normativa actualizada con las reformas operadas por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Esquemas*. Dykinson, Madrid, 2014.

<sup>44</sup> *Régimen Local. Normativa actualizada con las reformas operadas por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Esquemas*. Cit. nota 43.



<b>Limitación en el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva (art. 75 ter LBRL)</b>	
<b>Municipios. Población</b>	<b>Miembros de los Ayuntamientos con dedicación exclusiva</b>
< 1.000 hab.	Ninguno
Entre 1.001 y 2.000 hab.	1
Entre 2.001 y 3.000 hab.	2
Entre 3.001 y 4.000 hab.	3
Entre 10.001 y 15.000 hab.	5
Entre 15.001 y 20.000 hab.	7
Entre 20.001 y 35.000 hab.	10
Entre 35.001 y 50.000 hab.	11
Entre 50.001 y 100.000 hab.	15
Entre 100.001 y 300.000 hab.	18
Entre 300.001 y 500.000 hab.	20
Entre 500.001 y 700.000 hab.	22
Entre 700.001 y 1.000.000 hab.	25
Madrid	45
Barcelona	32
Diputaciones Provinciales	El mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de su provincia
Consejos y Cabildos Insulares Criterios	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Islas con más de 800.000 hab.: núm. actual de miembros del Cabildo menos 2.</li> <li>— Islas con menos de 800.000 hab.: 60% de los cargos electos del Cabildo Insular</li> </ul>

Por último, las modificaciones se extendieron al personal eventual de las Entidades locales mediante la introducción del artículo 104 *bis* en la Ley de Bases. Este artículo se diferencia del artículo 104 original, que establecía lo siguiente:

**Artículo 104.**

1. *El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales.*
2. *El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la Entidad local correspondiente. (...)*
3. *Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación.*

Es decir, existía una libertad total en cuanto a la gestión del personal eventual por parte de las Entidades locales. El artículo 104 *bis* limita en gran medida estas potestades, ya que, aunque la capacidad de nombrar a quien convenga sigue siendo potestad del Alcalde, se establecen límites en cuanto al número de este tipo de personal. El 104 *bis* queda explicado mediante la siguiente tabla<sup>45</sup>:

---

<sup>45</sup> Régimen Local. Normativa actualizada con las reformas operadas por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Esquemas. cit. pág. 22

<b>Personal eventual de las EELL. Límites (art. 104 bis LBRL)</b>	
Municipios entre 2.000 a 5.000 hab.	Excepcionalmente, 1. Requisito: que no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva.
Municipios con más de 5.000 y menos de 10.000 hab.	No más de 1.
Municipios con más de 10.000 y menos de 20.000 hab.	No más de 2
Municipios con más de 20.000 y menos de 50.000 hab.	No más de 7.
Municipios con más de 50.000 y menos de 75.000 hab.	No más de la ½ de los concejales de la Corporación local.
Municipios con más de 75.000 y menos de 500.000 hab.	No más del número de concejales de Corporación local.
Municipios con más de 500.000 hab.	No más del 0,7% del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales [considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas]
Diputaciones provinciales	El mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia
Consejos y Cabildos insulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Islas con más de 800.000 hab.: se reduce en 2 respecto al número actual de miembros del Cabildo.</li> <li>• Islas de menos de 800.000 hab.: el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular.</li> </ul>
Resto de EELL o de sus organismos dependientes	Ninguno

Estas medidas introducidas por la Ley 27/2013 mediante los artículos 75 *bis*, 75 *ter* y 104 *bis* ponen freno a las capacidades prácticamente ilimitadas de las que disponían los Gobiernos locales a la hora de bien nombrar personal bien establecer las condiciones del mismo, incluyendo niveles salariales totalmente desorbitados en una situación que no alentaba a ese tipo de reprochables conductas, teniendo en cuenta las grandes necesidades con respecto a la reducción del déficit público en España.

## 2.8 Resultado de todas las medidas: pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos.

Tras todo lo acontecido en los últimos años, explicado en los subapartados (a-f), el INE publica por primera vez el índice de precios del trabajo (IPT) en noviembre de 2016 para el periodo entre los años 2008 y 2014<sup>46</sup>. Este índice mide la evolución de los precios para una hora de trabajo, es decir, compara salarios medios con el índice general de precios (IPC). Mediante este *ratio* puede comprobarse de manera concreta la pérdida sufrida por los funcionarios en su poder adquisitivo en dicho periodo.

Dada la bajada de salarios del 5 % en el año 2010 y las continuas congelaciones salariales en los años siguientes, se toma este descenso de cinco puntos como referencia. Además, ante un aumento de la inflación (IPC) del 8,5 %, se entiende que la pérdida del poder adquisitivo de los funcionarios asciende al 13,5 %, dato próximo al calculado por los sindicatos (UGT estimó un 13,3% de pérdida<sup>47</sup>) y que es, sin duda, preocupante.

Visto esto, las conclusiones a extraer con respecto a las medidas concretas tomadas en el periodo de crisis implican un descenso continuo en el número de empleados al servicio de las distintas Administraciones, la pérdida de días de libre disposición para aquellos que siguen en la Administración y, para estos mismos, un descenso en el nivel de calidad de vida, pues cada hora de su trabajo vale un 13,5% menos que antes de la crisis. Estas medidas, en ocasiones seguro necesarias, apuntan a un evidente descenso en la calidad del servicio público español y al respecto de la posible mejora de estas condiciones se hará referencia en el apartado final.

---

<sup>46</sup> Instituto Nacional de Estadística (2016) *Índice de Precios del Trabajo. Base 2008. Serie 2008-2014*, de 18 de noviembre, INE, Madrid. (Disponible en [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177027&menu=ultiDatos&idp=1254735976596](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177027&menu=ultiDatos&idp=1254735976596) y acceso a la nota de prensa del INE en <http://www.ine.es/prensa/np1001.pdf>) Última consulta 5 de marzo de 2017.

<sup>47</sup> Federación de Servicios Públicos de la UGT. (2017). *Propuestas de FESP-UGT para la recuperación de derechos en las Administraciones Públicas*, 28 de febrero de 2017, UGT, Madrid. (Disponible en <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:o35syb0D9AoJ:https://www.redaccionmedica.com/contenido/images/PROPUESTA%2520DE%2520UGT%2520EN%2520SERVICIOS%2520P%25C3%259ABLICOS.docx+&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=es>) Última consulta en 5 de marzo de 2017.

## 2.9 Últimos acontecimientos: subida del 1 % en el salario de los funcionarios (2017).

A fecha de 28 de marzo de 2017<sup>48</sup>, la Mesa del Senado<sup>49</sup> aprueba la subida del 1 % en el salario de los senadores así como de los empleados al servicio de la Cámara Alta, anticipándose al aún no aprobado acuerdo por los Presupuestos Generales de 2017. Días más tarde, concretamente el 4 de abril<sup>50</sup> el Gobierno toma las mismas acciones, dándose por sentada la aprobación de los Presupuestos que, como se ha anunciado públicamente, se han acordado incluyendo una subida del 1 % de los empleados públicos españoles.

Cabe destacar que esta supone también la primera subida salarial en los miembros del Ejecutivo español, puesto que, al igual que el resto de empleados públicos, mantuvieron su salario congelado en la legislatura de 2010, cobrando por tanto las mismas cantidades que el Gobierno anterior<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Puede encontrarse en artículos de prensa como por ejemplo: Agencia EFE “El sueldo de los senadores será un 1% más alto en el ejercicio 2017” *El Economista*, 28 de marzo de 2017 (Disponible en <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8253900/03/17/El-sueldo-de-los-senadores-sera-un-1-mas-alto-en-el-ejercicio-2017.html>) Última consulta en 6 de abril de 2017.

<sup>49</sup> Presidida a esa misma fecha por Pío García-Escudero, del Partido Popular.

<sup>50</sup> Europa Press, “Economía/PGE.- El Gobierno se aplica la subida de funcionarios y Rajoy ganará 65,81 euros más al mes”, *El Economista*, 4 de abril de 2017 (Disponible en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8271929/04/17/Economia-PGE-El-Gobierno-se-aplica-la-subida-de-funcionarios-y-Rajoy-ganara-6581-euros-mas-al-mes.html>) Última consulta 6 de abril de 2017.

<sup>51</sup> Como se ha visto anteriormente, a un nivel de IPC mayor.

### **3 ACERCAMIENTO A LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA, LA INVERSIÓN EN GASTO PÚBLICO Y COMPARATIVA CON OTROS PAÍSES EUROPEOS.**

En el presente apartado se pondrán de relieve ciertos datos acerca del sistema administrativo español tales como el gasto total en los salarios de los empleados públicos o en el porcentaje de este gasto sobre el PIB.

Estos datos de por sí pueden llevar a pocas conclusiones, de manera que continuamente se realizarán comparativas con respecto a los mismos parámetros con Estados de la Unión Europea, Estados perfectamente susceptibles a comparación dada su similar situación política y el hecho de haber sufrido el mismo periodo de recesión económica que el Estado español. Es, por tanto, un apartado que aporta una visión macroeconómica al asunto tratado en el trabajo, con especial atención, evidentemente, al período entre el año 2008 y la actualidad.

El hecho de que las medidas políticas tomadas por los distintos Gobiernos y expuestas en el apartado anterior hayan ido siempre orientadas a la reducción del déficit público español y por tanto hayan sido medidas de ahorro en el gasto público hace conveniente conocer la distribución del gasto público que realiza España y compararla con sus compañeros en la Unión Europea.

#### **3.1 La Administración pública española como caso concreto: distribución del gasto público.**

La Oficina Europea de Estadística, más conocida como Eurostat, en el documento aportado a continuación del presente trabajo como ANEXO I<sup>52</sup>, recoge los datos presentados a continuación<sup>53</sup>:

---

<sup>52</sup> Eurostat, Statistics Explained (2015) "*Government expenditure by function - COFOG*", 7 de julio de 2015 (Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)). Última consulta 5 de abril de 2017.

<sup>53</sup> Los datos que recoge el documento se corresponden al año 2014, y son los últimos proporcionados por Eurostat. Al situarse en pleno periodo de crisis son válidos para analizar la situación de la Administración española.

En primer lugar, en todas las cuestiones relativas al gasto público España destinó en el año 2014 un total de 461.164 millones de euros, siendo esta inversión de un 43,6 % sobre el PIB. Esto supuso una reducción del 0,7 % con respecto al año anterior en materia de inversión en gasto público. Asimismo, supuso una inversión media de 9.924 euros por habitante.

Del total invertido, un 39,7 % está destinado a protección social, partida que incluye a la tercera edad, prestaciones por desempleo, pensiones por discapacidad o enfermedad, supervivientes de guerra y prestaciones a la familia y niños. Este porcentaje es ligeramente inferior al de la media de los Estados de la Unión, que destinan una media del 40,2 %, medio punto por encima de la cifra española.

Es evidente que estos datos por sí solos no nos permiten conocer la situación real de la Administración Pública en España en el periodo de crisis. Es por esto que en el siguiente apartado se pondrán estos números en relieve con los datos del resto de Estados de la Unión Europea, los cuales también han sufrido en su economía los efectos que ha sufrido España.

Como veremos a continuación, la gestión de algunos de estos Estados ha propiciado la toma de decisiones distintas a las del Gobierno español en cuanto al gasto público que han afectado a su situación a nivel macroeconómico de una manera más positiva y han propiciado su pronta recuperación.

### **3.2 Comparativa de la inversión en gasto público con los Estados de la UE.**

A pesar de que la inversión total parezca una cifra de altura, en porcentaje sobre PIB nos encontramos con que la media de inversión de los 28 Estados que forman la UE es del 48,1 %, y el de los países que suponen la Zona euro del 49 %. Es decir, España invierte un 4,5 % menos de su PIB en gasto público que la media de los países de la UE y un 5,4 % menos que la media de los países con los que comparte moneda. Es evidente que las políticas de ahorro llevadas a cabo por los últimos Gobiernos y explicadas en el apartado anterior han afectado de manera negativa en lo que respecta a esta situación.

En cuanto a la inversión por habitante nos encontramos muy por detrás de los países nórdicos (encabezan la lista Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia, con inversiones por habitante mayores a los veinte mil euros y que en el caso de Noruega superan los treinta y tres mil euros). La cifra para la media de los Estados de la Unión es de 13.153 euros por habitante, considerablemente superior a la inversión de la Administración española, centrada en reducir el déficit público que se asentó en nuestro país<sup>54</sup>.

Los datos más preocupantes que nos ofrece el documento de Eurostat aportado como anexo, además de los ya comentados, son los siguientes:

- España se encuentra en la segunda posición de entre todos los Estados miembros de la Unión Europea en porcentaje de inversión por desempleo<sup>55</sup> con un 6,7 %, solo por detrás de Irlanda (7,6 %), siendo la media de la Unión del 3,2 %. Esto pone de relieve uno de los mayores problemas de España en esta década de crisis económica, el desempleo. Lo que este dato implica es evidente, cuanto más necesidad tenga un país de invertir en prestaciones por desempleo, menor capacidad de inversión en otros aspectos públicos.
- España invierte un 13,6 % del gasto público a la sanidad, cifra que baja 1,2 puntos la media de la UE, mientras que, por ejemplo, destina un 2,6 % a “cultura, ocio y religión”, superando el 2,2 % de media de la Unión.
- Por el contrario, encontramos que la inversión en la partida “Educación” es del 9,1% en España, 1,2% menor que la media de la UE (10,3 %) y sólo por delante de Grecia, Italia y Rumanía.
- En relación con el punto anterior, la inversión en “Familia y Niños” es del 1,4%, siendo, sólo por delante de Grecia<sup>56</sup>, el Estado de la Unión que menos porcentaje destinó a esta partida (media UE: 3,5 %).

---

<sup>54</sup> Como se ha comentado en el apartado introductorio, se cerró el ejercicio 2007 con un superávit de 21 millones de euros mientras que tan sólo dos años después, en 2009, se clausuró con un déficit de 116 millones de euros.

<sup>55</sup> Esto es, de la cifra total de inversión en gasto público, el porcentaje destinado a prestaciones por desempleo.

<sup>56</sup> Cabe recordar que la situación de Grecia en 2014 fue del todo insostenible, con elecciones en enero de 2015, el planteamiento de salir de la Zona euro y dos rescates por parte de la UE.



- España destina un 10 % del gasto público a la partida de “Asuntos Económicos” (la media de la UE es 1,2 puntos menor), partida que refleja, entre otras cuestiones, los rescates económicos a la banca. Es significativo que supere en inversión a la educación.

Estos puntos ponen de manifiesto las posibles deficiencias de la Administración española con respecto a la distribución del gasto público, en un tiempo en el que la calidad de la gestión es de gran relevancia para sacar adelante una situación más que compleja.

Los datos de estos tres últimos puntos deberían suponer un punto de inflexión con respecto al futuro del país, en tanto que comprobamos que la inversión española en educación y ayudas a la infancia son de las más bajas en promedio de la UE y además suponen una inversión menor que la destinada a asuntos económicos.

## 4 PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y DEL EMPLEO PÚBLICO.

En el presente apartado se ponen en consideración los problemas más notables que se desprenden de un análisis de la estructura del empleo público en España. Estos problemas son el tamaño y coste de la Administración española que, como se comprobará a continuación, es de menor tamaño que la de otros países similares al nuestro y sin embargo más costosa, los problemas en el proceso de toma de decisiones políticas en términos de diálogo social y de centralización de las decisiones y las políticas de carácter restrictivo llevadas a cabo por los distintos Gobiernos en los últimos años.

### 4.1 El tamaño y coste de la Administración Pública española.

En palabras del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, “*analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país, se puede concluir que el sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea*”<sup>57</sup>.

La función que tratará de cumplir este apartado no será otra que probar que aquello que en 2016 afirmó el Ministerio es del todo cierto. Para esto, nos remitiremos al informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) *Government at a Glance 2015*<sup>58</sup> en el cual se analizan y presentan datos relativos al empleo público y a sus Administraciones en los Estados que forman la misma, tales como el porcentaje de empleados públicos sobre el total de población ocupada y el gasto en porcentaje sobre el PIB que suponen las retribuciones en el sector público.

Los datos del informe<sup>59</sup> afirman que en España en torno al 17,1 % del total de ocupados son trabajadores del sector público. Para hacernos una idea y poner esta cifra en relieve,

---

<sup>57</sup> Comisión Para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2016). *Informe de la Comisión*. Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, Madrid. (Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e0dedec6-0184-4056-ac7b-4510e6875932/CORA-informe-ejecutivo-Balance-2016-02.pdf>). Última consulta 19 de marzo de 2017.

<sup>58</sup> OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. (Datos disponibles en: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en)). Última consulta 19 de marzo de 2017.

<sup>59</sup> Los datos aportados por la OCDE datan del año 2013.

la media de la OCDE (que consta de 35 Estados) es del 21,3 % de empleados públicos sobre el total de personas ocupadas, siendo el porcentaje más elevado el de países nórdicos europeos como Dinamarca (34,9 %), Noruega (34,6 %) o Suecia (28 %), mientras otros como Francia (20 %) o Italia (18 %) siguen por delante de España.

También se extrae del mismo que España destina una cifra que supone cerca del 11% de PIB a las remuneraciones del sector público. Si comparamos con un país de similares características al nuestro, como puede ser Italia, vemos que en el Estado italiano gastan en torno a un 10 % sobre el PIB en remunerar a sus empleados públicos. Por tanto, un país en situación similar al nuestro gasta menos que España en remunerar a un número mayor de empleados públicos, ya que en el caso de España es 11,1 % sobre PIB para 17,1 % de trabajadores públicos y en el caso de Italia 10 % para 18 % respectivamente. En el caso de la media Unión Europea, por ejemplo, es del 10,4 % sobre el PIB.

Además de esto, si atendemos a la parte de gasto público destinada a la satisfacción de los salarios de los empleados públicos podemos llegar a las mismas conclusiones. De esta manera<sup>60</sup>, el Estado dedicó cerca de un 25 % en la remuneración salarial de los empleados públicos, por el 24 % de Suecia para una cifra en proporción mucho mayor (28 % sobre el total de ocupados) de empleados públicos, como se ha mencionado anteriormente, o por el 22,6 % de Francia (20 % de empleados públicos sobre el total de ocupados).

Queda comprobado de esta manera que la Administración española contrata a menos empleados públicos que la media de países de la OCDE y aún así destina más porcentaje de su gasto en cubrir los salarios de estos empleados. No se olvide, además, que la tendencia española en los últimos años ha sido, como se ha explicado anteriormente, la de reducir su número de empleados públicos mediante, por ejemplo, la reducción de la tasa de reposición.

Sí que es cierto, si fijamos nuestra atención a la comparación con países mediterráneos como el nuestro que sus cifras se acercan más a las de España, pues como hemos visto la diferencia entre el Estado español e Italia existe pero es menor que con otros países,

---

<sup>60</sup> Los datos siguen siendo del mismo informe de la OCDE (nota al pie núm. 39).

así como en el caso de Grecia, quienes invierten un 11 % de su PIB en remunerar a un 23 % de empleados públicos sobre el total de empleados. La comparación, aún con Estados de características que guardan mayor similitud con las nuestras en el aspecto social, sigue siendo negativa en cuanto a las cifras españolas se refiere, siendo difícil encontrar una explicación al por qué de esta situación.

#### **4.2 Problemas en el proceso de toma de decisiones políticas.**

Como ya se ha comentado con anterioridad en el presente trabajo, más de un 72 % de los empleados públicos se encuentran bien al servicio de las Comunidades Autónomas (más del 50 %) bien al de las Administraciones locales (22 %).

Sin embargo, y como se ha podido comprobar en el punto referente a las políticas llevadas a cabo en el periodo de crisis para con los funcionarios, las medidas tomadas en dicho periodo han respondido a actos llevados a cabo por el Gobierno de turno o, en su caso, a las Cortes Generales.

En el punto al que se acaba de hacer referencia, las medidas expuestas iban incluidas por una parte en Real Decretos-ley, que como es sabido son manifestaciones del poder ejecutivo con fuerza de ley para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, o bien recogidas en Leyes de Presupuestos Generales del Estado, la elaboración de los cuales según el artículo 134 de la Constitución corresponde al Gobierno, y su aprobación a las Cortes Generales.

De esta manera se excluye de la toma de medidas y decisiones políticas tanto a las Administraciones autonómicas como a las de carácter local y se provocan situaciones en las que éstas acuden al poder judicial para tratar de evitar cumplirlas, como se ha podido ver en uno de los capítulos anteriores con las distintas intervenciones del Tribunal Supremo o en ciertas cuestiones de inconstitucionalidad elevadas al Tribunal Constitucional por Administraciones autonómicas, en las que el Alto Tribunal siempre se ha puesto de parte de las decisiones del Gobierno.

Este no supone, sin embargo, el único problema observable en lo que respecta al proceso de toma de decisiones políticas. El segundo problema detectado es la exclusión

de la negociación colectiva en el sector público que se ha llevado a cabo desde que comenzó la crisis. Es evidente que el diálogo social se establece como un pilar importante en un Estado democrático, pues permite la negociación colectiva en el ámbito laboral. Esto debe incluir el sector público, cosa que en la toma de decisiones no ha sido tenida en cuenta, pues como se ha mencionado anteriormente ha sido el Gobierno y en ocasiones las Cortes las que han actuado, evitando por tanto la participación de interlocutores sindicales de carácter público en los distintos debates presupuestarios que han derivado en los Presupuestos anuales.

Además, como apunta José María de Luxán Meléndez, quien fue Subsecretario del Ministerio de Trabajo e Inmigración en 2010, en un artículo publicado por la Universidad Complutense de Madrid<sup>61</sup>, *“en el ámbito público no hay una negociación colectiva de ámbito sectorial que englobe a la totalidad de las administraciones, políticas públicas y empleados públicos”*, lo que hace prácticamente imposible que puedan tomar parte en dichos debates en el caso de que existiesen representantes de los empleados al servicio de las distintas Administraciones con poder real de negociar por la totalidad de los mismos.

#### **4.3 Sucesión continuada de políticas de carácter restrictivo.**

Otro de los problemas fácilmente detectables es el hecho de que durante el período de crisis todas las decisiones políticas tomadas han supuesto restricciones para los empleados al servicio de las Administraciones, decisiones que han sido explicadas en el apartado *“Políticas de recorte tomadas por los distintos Ejecutivos con respecto del empleo público (2010-2016)”* de este mismo trabajo, y en las que por tanto no es necesario entrar en detalles, pero quizá sí conviene mencionar de nuevo. Éstas serían las continuadas congelaciones (desde 2011 hasta 2015), la reducción del 5 % del salario en el año 2010, la suspensión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, la reducción de la tasa de reposición, la reducción de días de libre disposición o “moscosos”, la reducción en el número de cargos públicos en las Entidades Locales (quizá la medida más acertada) y el aumento de horas de trabajo por parte de los funcionarios públicos.

---

<sup>61</sup> Luxán Meléndez, J. M., (2016) “El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 3-2, 143-169.

#### 4.4 La brecha salarial en el empleo público español.

Hay varios motivos que explican la cada vez mayor brecha salarial en el caso de los funcionarios. En primer lugar, por brecha salarial en este caso se hace referencia a la diferencia retributiva entre los empleados públicos que tienen el sueldo más alto con aquellos que perciben una retribución menor. Según el Profesor Luxán Meléndez<sup>62</sup>, entre 2006 y 2014 la distancia entre los dos grupos ha crecido un 23 %.

Él mismo explica que la situación existente en 2006 era que el 21,4 % de los empleados públicos entraban en el grupo de los que más ganaban con una media cercana a los 3.400 euros, lo que multiplicaba por siete la situación de los que menos ganaban, que constituían cerca del 3 % de la ocupación pública.

La situación encontrada en el año 2014 es que los que más ganan son menos (un 17,9 %), pero perciben un salario en este caso que supera en nueve veces a lo que perciben los que menos ganan (que en este caso también son un porcentaje más reducido, de cerca del 2 %).

Lo que quizá puede explicar el hecho de que se haya reducido el porcentaje de los que más cobran pero cobren más que el grupo menor es el hecho de que al no haber existido en muchos de estos años tasa de reposición, no han entrado funcionarios nuevos con un salario base menor, mientras que los que han permanecido en la Administración han podido promocionar en sus puestos. Esto hace que haya menos funcionarios en plantilla y que, por antigüedad y capacidad de promoción interna, los empleados que conforman la “parte alta” del funcionariado cobre más.

El motivo de que el grupo que menos cuantía percibe en sus nóminas sea menor puede ser debido, como se apunta en un documento ocasional publicado por el Banco de España<sup>63</sup> al hecho de que los contratos temporales en las distintas Administraciones se haya reducido en gran medida en el período de crisis. Como se apunta en dicho documento, “*en 2013, el número de efectivos de las AAPP con contrato temporal acabó*

---

<sup>62</sup> Datos obtenidos en el mismo artículo que la nota al pie 42.

<sup>63</sup> Montesinos, A., Pérez, J. J., & Ramos, R. (2014). *El empleo de las administraciones públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis* (No. 1402). Banco de España & Occasional Papers Homepage.

*siendo inferior en 192.600 personas al observado en 2007 (...) mientras que el número de empleados públicos indefinidos en 2013 fue superior al de 2007 en 154.300 efectivos*". También se pone en relevancia que el total de empleados temporales en 2008 era de un 26 % sobre el total de empleados de la Administración Pública mientras que en 2013 es de un 20 % del total.

Es evidente que los empleados de carácter temporal entrarían en su gran parte en el cupo de aquellos que menos cobran por diversos motivos (temporalidad, incapacidad de promoción, etc.). Por tanto, este descenso porcentual del número de contratos temporales entre los empleados públicos puede explicar el hecho de que también se haya reducido el grupo de los que menos cobran.

A pesar de este dato, la conclusión final no es otra que el hecho de que la brecha salarial es en 2014 nueve veces mayor por las siete que se presentaban en 2006, dato que, vistas las medidas gubernamentales tomadas en los últimos años y la evolución comentada es susceptible de hacerse cada vez mayor.

#### **4.5 La mejorable distribución del gasto público.**

Como se ha puesto de manifiesto en el punto referente a la estructura de gasto público, la comparativa de la distribución del gasto público con los demás países de la Unión Europea reflejaba ciertas deficiencias sobre la gestión del mismo en España, tales como el déficit de inversión en educación o la sobreinversión en rescates a la banca. Con respecto a las mismas se ha profundizado en apartados anteriores, además de poder encontrar todos los datos en el ANEXO I.

## **5 CONCLUSIONES FINALES Y POSIBLES SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PLANTEADOS.**

En el presente apartado se expondrán ciertas acciones que en mi opinión considero que si fuesen aplicadas podrían mejorar la situación estructural y retributiva del empleo público en España con respecto a los problemas expuestos en el apartado anterior, que han sido la causa de que la afección de la crisis en el sector público sea tan grande como se ha podido comprobar a lo largo de todo el trabajo. De esta manera, estas posibles soluciones harán las veces de las conclusiones finales del trabajo, siendo la llegada a estas el objetivo principal del mismo.

### **5.1 Comentarios previos a las conclusiones del Trabajo de Fin de Grado.**

Antes de exponer mis ideas de manera conclusiva, haré varios comentarios respecto al proceso de realización de este proyecto. En el presente trabajo, el objetivo principal no ha sido otro que el de tratar de exponer la situación de la Administración Pública española durante el período de crisis, tanto al nivel estructural como en los casos que afectan al personal al servicio de la misma.

Esto, como no podía ser de otra manera, debía de incluir tanto los cambios estructurales que han sufrido las distintas Administraciones como las distintas políticas que los Gobiernos sufrientes de esta época han tomado con la intención de reducir el déficit público y por tanto como forma de ahorro en el gasto público. La exposición de estos datos ha sido posible gracias a las recopilaciones de los mismos aportadas por el INE por medio de las Encuestas de Población Activa, así como de los distintos informes de la OCDE y Eurostat entre otras organizaciones. De la misma forma, las medidas tomadas han sido consultadas en las diversas leyes de Presupuestos Generales del Estado o los Real Decretos-ley emitidos con carácter de urgencia en 2011 y 2012.

Precisamente por el hecho de que el objetivo primario siempre fue la reducción del déficit y por tanto el ahorro en gasto público, durante un apartado concreto he creído necesario hablar de la distribución del mismo tanto en el caso de España como en su comparación con el resto de Estados de la Unión Europea, lo que, desde luego siempre desde el punto de vista del autor de este trabajo, y en vista de lo expuesto, arroja datos



preocupantes en torno a las decisiones que han llevado a España a distribuir el gasto de la manera que lo hace.

Al tener tan en consideración los problemas del Estado español a la hora de distribuir el gasto público se ha considerado conveniente añadir en forma de anexo el informe de Eurostat en el que vienen todos estos datos de distribución del gasto no solo de España sino de sus vecinos miembros de la Unión Europea, de manera que quien lea el trabajo pueda comprobarlos por sí mismo.

En el proceso de realización del trabajo, al haberse comprobado que prácticamente cualquier decisión política tomada era causante de problemas a la Administración, bien en su propia estructura, bien en la repercusión en la vida de sus empleados, bien como forma de conflicto entre las distintas Administraciones (acabando en ocasiones con la intervención de los Tribunales nacionales), he creído conveniente poner en orden estos problemas, de manera que, posteriormente, y siempre desde el punto de vista de un estudiante de derecho, poder mencionar ciertas situaciones que puedan, en caso de ser aplicadas o tomadas, ayudar a mejorar esta situación. De esta manera me gustaría volver a reiterar que el objetivo principal no era otro que el de hablar del impacto de la crisis económica en la Administración Pública española y que por tanto estas posibles soluciones o recomendaciones hechas desde un punto de vista del todo personal no son más que un complemento accesorio al trabajo.

Como punto final al trabajo, sí quisiera mencionar que, conociendo que la crisis ha afectado a prácticamente todos los ámbitos laborales en el país, el hecho de que los funcionarios no cuenten con una sindicación bien organizada y que las decisiones tomadas provengan netamente de los órganos centrales del Estado ha afectado muy negativamente a los empleados públicos como creo se ha podido comprobar en el trabajo, y les sitúa continuamente en una situación de vulnerabilidad continua a la que otros estamentos laborales no se ven expuesta.

## **5.2 Abrir paso a nuevas formas de negociación de las políticas retributivas.**

La primera de las propuestas o soluciones tiene que ver con el problema de la negociación colectiva, además de con el de la centralización de las decisiones políticas tomadas.

En mi opinión, por una parte la apertura de las negociaciones tiene efectos evidentemente negativos, ya que sería mucho más costoso en materia de tiempo llegar a acuerdos entre las distintas Administraciones o para el caso del diálogo social, dado que es evidente que cada parte defendería en la medida de lo posible sus intereses. La solución a esto puede ser, quizá, la contratación de mediadores profesionales que puedan acelerar los pasos.

En el caso de la apertura de negociaciones a las Administraciones locales o autonómicas, sin embargo, también se evitaría las consecuencias anteriormente comentadas en el presente trabajo, es decir, el hecho de que estos entes acudan posteriormente al poder judicial en busca de la defensa de estos intereses.

Esto supone un mayor coste económico para las arcas del Estado, además de los posibles efectos que pueda tener una sentencia desfavorable a la decisión del Gobierno. Es decir, si el Tribunal Constitucional considerase inconstitucional una medida tomada mediante Real Decreto-ley, por ejemplo, la anulación de los efectos sería de carácter retroactivo y supondría un coste importantísimo a la Administración central.

## **5.3 Unificar o acercar las posiciones de representación de los funcionarios.**

En otro orden de cosas, en relación a la apertura de las negociaciones a la negociación colectiva, sería conveniente unificar de alguna manera a los representantes de los funcionarios públicos, ya que como se ha comentado antes en palabras de J. M. de Luxán Meléndez:

*El modo actual de decisión, sobre las retribuciones de los empleados públicos (...) supone una organización única, en la que desde los Presupuestos Generales del Estado se toman decisiones (...) que afectan de manera estructural a la totalidad de*

*sus elementos. Un modo que (...) separa el ámbito negociación y participación de los trabajadores de la misma institución y limita la capacidad de negociación, que se presenta frenada por el ejercicio del poder soberano.*<sup>64</sup>

Con esto es evidente que el autor expresa que la no existencia de esta figura que hable en nombre de los funcionarios como representante sindical hace muy difícil la participación de los empleados públicos en el diálogo social para las cuestiones que les corresponde.

Estas medidas, aunque difíciles de implantar, creo que mejorarían la calidad del sistema retributivo por lo ya expuesto y, además, la transparencia en cuanto a las cuentas de la Administración, ya que el contenido de las decisiones no dependería solo de una parte (el Gobierno), sino que nacería de un diálogo de dos partes contrapuestas cuya función no sería otra que la de entenderse por el beneficio de los empleados de la Administración y por tanto de la calidad de los servicios de los mismos.

Siendo cierto que existen ciertas uniones sindicales como la Central Sindical Independiente y de Funcionarios, coincido con el autor en sus palabras en tanto que la participación de los funcionarios en la toma de decisiones es prácticamente nula.

#### **5.4 La necesidad de renegociar la tasa de reposición.**

Si España pretende mantener un nivel mínimo en cuanto a los servicios públicos que ofrece el Estado, la tasa de reposición de efectivos no puede ni debe ser otra que la del 100 %. Esta condición además provocaría la reducción progresiva de la brecha salarial comentada anteriormente en la medida de lo posible, ya que evidentemente no todos los funcionarios por preparación, méritos, antigüedad y demás cuestiones de relevancia, merecen cobrar lo mismo.

Esta medida supondría del mismo modo la estabilización del número de empleados públicos en las Administraciones, lo que evitaría el proceso de reducción de empleados públicos que también se ha explicado anteriormente y que ha llevado al aumento de la

---

<sup>64</sup> “El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público” cit. pág. 35.

jornada laboral de una gran parte del cuerpo funcional por el mismo salario en el momento en el que el Gobierno Central decidió no establecer una normativa de bases sino una norma fija que afectase a todos los empleados públicos por igual, cuando cabe recordar que parte de los empleados del régimen local o autonómico se vieron obligados a empeorar sus condiciones.

Es evidente que la reducción del porcentaje de reposición es una medida de contención de gasto público. Si pretende ser llevada de nuevo al cien por cien, por tanto, implicaría un aumento en el gasto que el Estado debe ser capaz de asumir. Se haría del todo necesario eventualmente buscar soluciones compensatorias, ya sean de redistribución del gasto, de ahorro por parte de otras partidas o de aumentar la recaudación impositiva del Estado para hacer frente a todas estas inversiones.

### **5.5 Suprimir duplicidades administrativas como medida estabilizadora del gasto.**

En mi opinión, y en relación a este último punto, la medida más acertada como compensatoria del gasto que supondría elevar la tasa al 100 %, y teniendo en cuenta que las subidas de impuestos ya han sido tomadas, sería la de la supresión de duplicidades administrativas en ciertas entidades locales o autonómicas.

Es cierto que en un primer momento podría suponer una disminución en el número de funcionarios<sup>65</sup> y que por tanto el número de empleados al servicio administrativo se reduciría, pero al ser posiciones o acciones duplicadas no existe necesidad de contar con ellas dos veces, sin que supusiese un cambio en la estructura autonómica o local que prevalece en la CE.

De esta manera generaríamos que en los servicios “no duplicados” se contase con una tasa de reposición del 100 % sin necesidad de un aumento de impuestos o una redistribución del gasto de las arcas del Estado, puesto que el ahorro vendría de la supresión de duplicidades administrativas.

---

<sup>65</sup> En el posible caso de tener que suprimir entidades gubernamentales, como las Diputaciones Provinciales.

Ya fuera de la opinión personal del autor del presente trabajo, la propia CORA en su informe de 2013<sup>66</sup> toma constancia del problema de las duplicidades y menciona en primer lugar en su resumen ejecutivo la necesidad de “*supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles*”, creando una Subcomisión de duplicidades administrativas que estudiase los casos en los que poder llevar a cabo esta supresión.

También se propone reforzar los “*mecanismos de planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos ámbitos en los que, pese a no detectarse la existencia de duplicidades en sentido estricto, concurren competencias sectoriales y territoriales*” lo que ya lleva el proyecto no solo a eliminar duplicidades, sino a, para el caso en el que pueda llegarse a un ahorro público integrando las competencias de ciertas entidades locales, tratar de hacerlo.

Se proponen, entre otras medidas, la potenciación de los órganos de cooperación y el establecimiento o mejora de sistemas de información compartidos, de manera que se eviten “*disfunciones en la interoperabilidad de las distintas bases de datos diseñadas e implementadas por las CC.AA. y las del Estado*”, hecho que además beneficia el objetivo principal (evitar duplicidades entre Estado y CCAA) en tanto que crea bases de datos y sistemas de información conjuntos.

Este punto, por tanto, no quiere hacer referencia en ningún momento a la centralización de competencias, ni se pretende proponer como posible solución, sino que se refiere a mantener el modelo de Estado descentralizado que ampara la Constitución Española, eliminando tanto instituciones que demuestren ser del todo innecesarias (cuestión que queda al criterio de la CORA), así como situaciones desempeñadas más veces de las necesarias o reservas de datos duplicadas que suponen un coste extra a las arcas del Estado.

---

<sup>66</sup> Comisión Para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, Madrid (Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>) Última consulta en 2 de abril de 2017.

## BIBLIOGRAFÍA

### — Legislación:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).
- Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (BOE 27 de diciembre de 2007).
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE 24 de diciembre de 2008).
- Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (BOE 24 de diciembre de 2009).
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (BOE 23 de diciembre de 2010).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (BOE 30 de diciembre de 2013).
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE 17 de septiembre de 2014).
- Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE 30 de diciembre de 2014).
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE 30 de octubre de 2015).
- 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 (BOE 31 de octubre de 2015).
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE 24 de mayo de 2010).
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE 31 de diciembre de 2011).
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 14 de julio de 2012).

- Instrucción de 21 de diciembre de 1983, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dictan normas sobre jornada y horario de trabajo, licencia y vacaciones del personal (BOE 22 de diciembre de 1983).

— **Jurisprudencia:**

- ATS (Sala 3ª, Sección Especial), 2014/2170 del 2 de abril de 2014; Recurso núm. 63/2013. Ponente: Rodríguez Zapata Pérez, Jorge. RJ 2014/2170
- STC (Pleno), núm. 81/2015 de 30 de abril de 2015; recurso núm. 5736/2012. Ponente: Enríquez Sancho, Ricardo. BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015. RTC 2015\81
- STC (Pleno), 83/2015 de 30 de abril de 2015; cuestión de inconstitucionalidad núm. 1697/2013. Ponente: Ollero Tassara, Andrés. BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015. RTC 2015\83
- STC (Pleno) 156/2015 de 9 de julio de 2015; recurso núm. 5741/2012. Ponente: Narváez Rodríguez, Antonio. BOE núm. 194 de 14 de agosto de 2015. RTC 2015\156.

— **Documentos bibliográficos y referencias de internet:**

➤ *Documentos estadísticos:*

- Eurostat, Statistics Explained (2015) "*Government expenditure by function - COFOG*", 7 de julio de 2015 (Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)). Última consulta 5 de abril de 2017.
- Eurostat: General government deficit/surplus (Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00127&language=en>) Última consulta en 24 de marzo de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, (2011) *Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2010*, de 28 de enero, INE, Madrid. (Disponible en:

<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0410.pdf>) Última consulta 3 de marzo de 2017.

- Instituto Nacional de Estadística, (2012) *Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2011*, de 31 de enero, INE, Madrid. (Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>). Última consulta 3 de marzo de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, (2014) *Encuesta de Población Activa. Segundo trimestre 2014*, de 24 de julio, INE, Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0214.pdf>). Última consulta en 3 de marzo de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, (2016) *Encuesta de Población Activa. Segundo trimestre 2016*, de 28 de julio, INE, Madrid. (Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0216.pdf>) Última consulta 3 de marzo de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística (2016) *Índice de Precios del Trabajo. Base 2008. Serie 2008-2014*, de 18 de noviembre, INE, Madrid. (Disponible en [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177027&menu=ultiDatos&idp=1254735976596](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177027&menu=ultiDatos&idp=1254735976596) y acceso a la nota de prensa del INE en <http://www.ine.es/prensa/np1001.pdf>) Última consulta 5 de marzo de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, (2017) *Sección Prensa/Encuesta de Población Activa (EPA). Serie histórica*. INE, Madrid. (Disponible en [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm)) Última consulta en 12 de abril de 2017.
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. (Datos disponibles en: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en)). Última consulta 19 de marzo de 2017.

➤ *Documentos de carácter político:*

- Sesión plenaria del Congreso de los Diputados núm. 153 celebrada el miércoles 12 de mayo de 2010. (Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_162.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_162.PDF)). Última consulta 10 de febrero de 2017.



- Sesión plenaria del Congreso de los Diputados núm. 46 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles 11 de julio de 2012 (Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL\\_047.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL_047.PDF)). Última consulta 14 de febrero de 2017.
- Comisión Para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, Madrid (Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>) Última consulta en 2 de abril de 2017.
- Comisión Para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2016). *Informe de la Comisión*. Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, Madrid. (Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e0dedec6-0184-4056-ac7b-4510e6875932/CORA-informe-ejecutivo-Balance-2016-02.pdf>). Última consulta 19 de marzo de 2017.
- Federación de Servicios Públicos de la UGT. (2017). *Propuestas de FESP-UGT para la recuperación de derechos en las Administraciones Públicas*, 28 de febrero de 2017, UGT, Madrid. (Disponible en <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:o35syb0D9AoJ:https://www.redaccionmedica.com/contenido/images/PROPUESTA%2520DE%2520UGT%2520EN%2520SERVICIOS%2520P%25C3%259ABLICOS.docx+&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=es>) Última consulta en 5 de marzo de 2017.

➤ *Artículos de prensa:*

- Abellán, L. y Bolaños, A. “El gobierno lanza un duro plan de ajuste al desbordarse el déficit y el paro”. *El País.*, 30 de enero de 2010 (Disponible en [http://elpais.com/diario/2010/01/30/economia/1264806001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/30/economia/1264806001_850215.html)) Última consulta 10 de febrero de 2017.
- Agencia Efe, “El sueldo de los empleados públicos se congela por cuarta vez en democracia”, *ABC*, 30 de diciembre de 2011 (Disponible en <http://www.abc.es/20111230/espana/abci-sueldo-funcionarios-cuarta-democracia-201112301245.html>). Última consulta 10 de febrero de 2017.

- Agencia Efe “Hacienda cifra en 6.315 millones el ahorro por las medidas de los funcionarios”. *El Economista*, 11 de julio de 2012 (Disponible en <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/4111799/07/12/Hacienda-cifra-en-6315-millones-el-ahorro-por-las-medidas-de-funcionarios-.html>) Última consulta 14 de febrero de 2017.
- Agencia EFE “El sueldo de los senadores será un 1% más alto en el ejercicio 2017”, *El Economista*, 28 de marzo de 2017 (Disponible en <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8253900/03/17/El-sueldo-de-los-senadores-sera-un-1-mas-alto-en-el-ejercicio-2017.html>) Última consulta en 6 de abril de 2017.
- Europa Press, “Economía/PGE.- El Gobierno se aplica la subida de funcionarios y Rajoy ganará 65,81 euros más al mes”, *El Economista*, 4 de abril de 2017 (Disponible en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8271929/04/17/Economia-PGE-El-Gobierno-se-aplica-la-subida-de-funcionarios-y-Rajoy-ganara-6581-euros-mas-al-mes.html>) Última consulta 6 de abril de 2017.
- Europa Press, “Protestas de centenares de funcionarios ante el Congreso y Génova por los recortes”, *Radio Televisión Española*, 12 de julio de 2012 (Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20120712/funcionarios-justicia-protestan-ante-pp-recortes-ahi-esta-cueva-ali-baba/545699.shtml>) Última consulta 4 de abril de 2017.

— **Obras doctrinales:**

- Burzaco Samper, María. *Régimen Local. Normativa actualizada con las reformas operadas por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Esquemas*. Dykinson, Madrid, 2014.
- Luxán Meléndez, J. M., (2016) “El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 3-2, 143-169.
- Montesinos, A., Pérez, J. J., & Ramos, R. (2014). *El empleo de las administraciones públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis* (No. 1402). Banco de España & Occasional Papers Homepage.

# **ANEXO I**

General government expenditure in the EU

# Government expenditure accounted for 48.1% of GDP in the EU in 2014

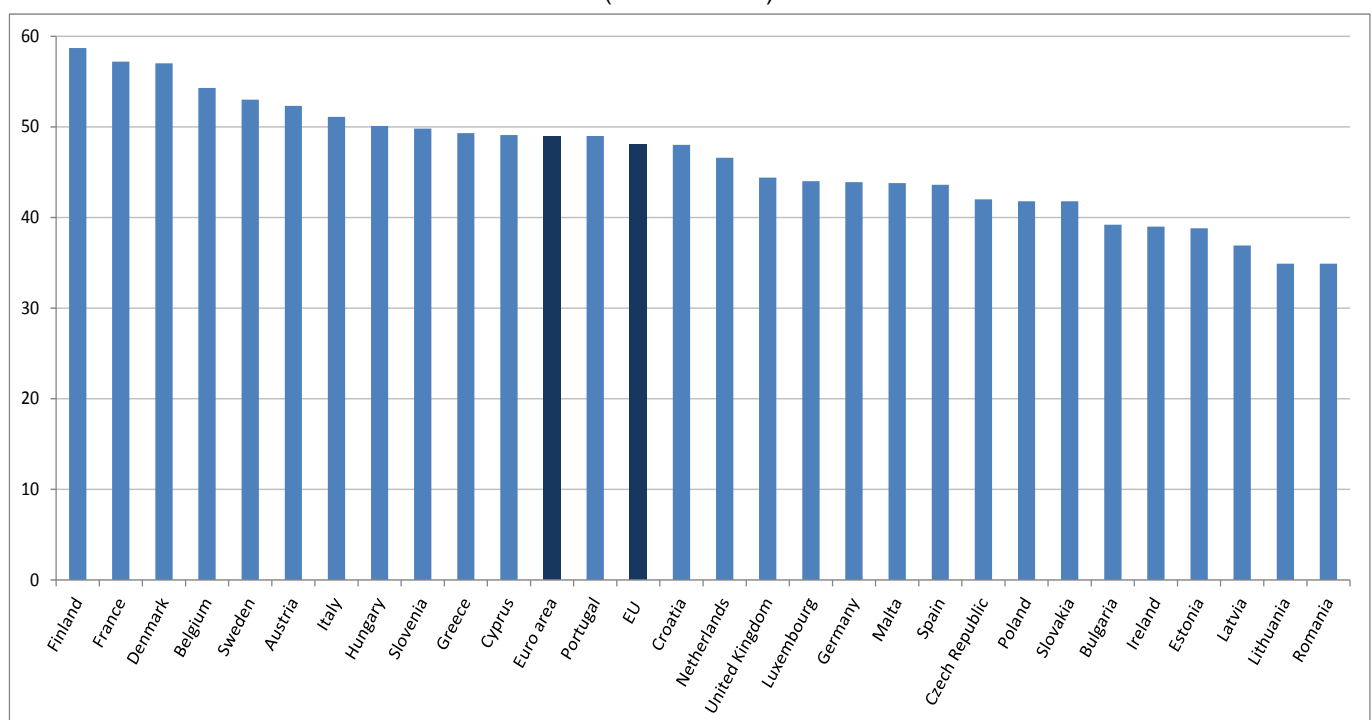
## Mainly devoted to social protection

In 2014, total general government expenditure amounted to €6 701 bn in the **European Union**<sup>1</sup> (EU). This represented almost half (48.1%) of EU GDP in 2014, compared with 48.6% in 2013. In the **euro area**<sup>1</sup>, the share stood at 49.0% in 2014 (49.4% in 2013). Among EU Member States, general government expenditure varied in 2014 from less than 35% of GDP in **Lithuania** and **Romania** to more than 57% in **Finland**, **France** and **Denmark**.

A detailed breakdown of general government expenditure by main functions<sup>2</sup> is available for 2013. In the **EU**, the function 'social protection' was by far the most important, accounting for 40.2% of total general government expenditure. The next most important areas in terms of general government expenditure were 'health' (14.8%), 'general public services' such as external affairs and public debt transactions (14.1%), 'education' (10.3%) and 'economic affairs' (8.8%). The functions 'public order and safety' (3.7%), 'defence' (2.9%), 'recreation, culture and religion' (2.2%), 'environmental protection' (1.7%) and 'housing and community amenities' (1.4%) had more limited weights. This data at **EU** level mask however significant differences between the EU Member States regarding both the share and the ranking of each function of general government expenditure.

This information on general government expenditure by function comes from an online [publication](#)<sup>3</sup> released by **Eurostat, the statistical office of the European Union**.

**Total general government expenditure in the EU Member States, 2014**  
(as % of GDP)



## Largest decreases of general government expenditure relative to GDP in Greece and Slovenia

In 2014, total general government expenditure accounted for more than half of GDP in eight EU Member States, with the highest shares being recorded in **Finland** (58.7%), **France** (57.2%) and **Denmark** (57.0%). Conversely, total general government expenditure represented less than 40% of GDP in six Member States: **Lithuania** and **Romania** (both 34.9%), **Latvia** (36.9%), **Estonia** (38.8%), **Ireland** (39.0%) and **Bulgaria** (39.2%).

In 2014, the ratio of general government expenditure to GDP decreased in a majority of EU Member States compared with 2013. The highest increase in the ratio of general government expenditure to GDP was recorded by far in **Cyprus**<sup>4</sup> (+7.7 percentage points between 2013 and 2014), followed by **Malta** (+1.6 pp), and **Austria** (+1.4 pp). In contrast, significant decreases were registered in **Greece**<sup>4</sup> (-10.7 pp) and **Slovenia**<sup>4</sup> (-9.9 pp). Total general government expenditure as percentage of GDP dropped at **EU** level by 0.5 pp in 2014 compared with 2013, and by 0.4 pp in the **euro area**.

### Total general government expenditure in the EU Member States, 2014

	in millions of euro	in euro per inhabitant	as % of GDP	Change 2014/2013, in percentage points of GDP
<b>EU</b> <sup>1</sup>	<b>6 701 315</b>	<b>13 153</b>	<b>48.1</b>	<b>-0.5</b>
<b>Euro area</b> <sup>1</sup>	<b>4 961 272</b>	<b>14 617</b>	<b>49.0</b>	<b>-0.4</b>
<b>Belgium</b>	218 585	19 592	54.3	-0.1
<b>Bulgaria</b>	16 486	2 279	39.2	1.0
<b>Czech Republic</b>	65 148	6 191	42.0	0.1
<b>Denmark</b>	146 643	25 987	57.0	-0.1
<b>Germany</b>	1 274 415	15 469	43.9	-0.4
<b>Estonia</b>	7 567	5 751	38.8	0.0
<b>Ireland</b>	72 324	15 672	39.0	-1.7
<b>Greece</b> <sup>4</sup>	88 371	8 039	49.3	-10.7
<b>Spain</b>	461 124	9 924	43.6	-0.7
<b>France</b>	1 226 481	18 530	57.2	0.2
<b>Croatia</b>	20 684	4 887	48.0	0.3
<b>Italy</b>	826 262	13 591	51.1	0.2
<b>Cyprus</b> <sup>4</sup>	8 597	10 084	49.1	7.7
<b>Latvia</b>	8 882	4 452	36.9	0.9
<b>Lithuania</b>	12 676	4 328	34.9	-0.6
<b>Luxembourg</b>	20 745	:	44.0	0.5
<b>Hungary</b>	51 782	5 250	50.1	0.3
<b>Malta</b>	3 490	8 171	43.8	1.6
<b>Netherlands</b>	305 424	18 111	46.6	-0.2
<b>Austria</b>	171 936	20 140	52.3	1.4
<b>Poland</b>	172 760	4 489	41.8	-0.4
<b>Portugal</b>	84 729	8 146	49.0	-1.1
<b>Romania</b>	52 306	2 622	34.9	-0.4
<b>Slovenia</b> <sup>4</sup>	18 565	9 004	49.8	-9.9
<b>Slovakia</b>	31 410	5 797	41.8	0.7
<b>Finland</b>	119 691	21 913	58.7	0.9
<b>Sweden</b>	227 679	23 481	53.0	-0.3
<b>United Kingdom</b>	986 554	15 293	44.4	-1.1
<b>Iceland</b>	5 849	17 959	45.4	1.4
<b>Norway</b>	172 306	33 536	45.7	1.6

The source dataset is available [here](#).

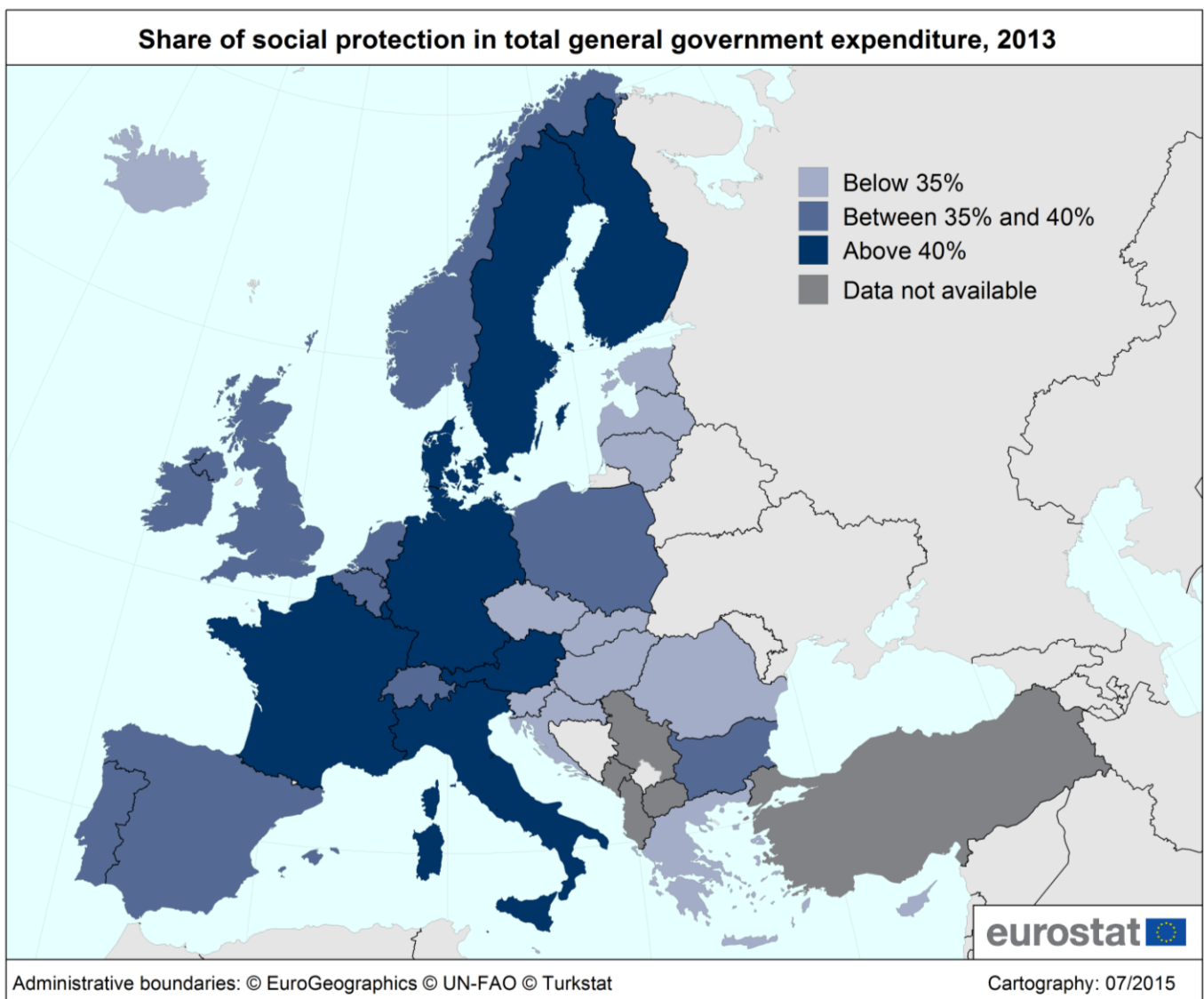
: Data not available

## Share of social protection expenditure related to old age highest in Italy

In all EU Member States, social protection represented the most important area of general government expenditure. Its weight varied across EU Member States from 28.6% of total general government expenditure in **Cyprus** to 44.4% in **Luxembourg**. Eight EU Member States devoted more than 40% of their expenditure to social protection.

Social protection expenditure can be further broken down into nine detailed groups. The group 'old age', which includes pensions, made up the largest part of social protection expenditure in all EU Member States. More than a quarter of total general government expenditure was devoted in 2013 to old age in **Italy** (27.6%), **Bulgaria** (25.9%), **Luxembourg** (25.8%), **Austria** (25.3%) and **Romania** (25.1%). 'Old age' accounted for 21.4% of total general government expenditure in the **EU**, and for 22.0% in the **euro area**.

The group 'sickness and disability' represented a notable share in the **Netherlands** (10.1% of total general government expenditure in 2013), **Croatia** (9.5%) and **Denmark** (9.0%), while the share of 'family and children' related expenditure was highest in **Denmark** (8.8% of total general government expenditure) and **Luxembourg** (8.0%). Expenditure for 'unemployment' was highest in **Ireland** (7.6% of total general government expenditure), followed by **Spain** (6.7%), **Denmark** (5.9%), **Belgium**, **Germany** and the **Netherlands** (all 4.3%).



## Slovakia with highest share of government health expenditure, Greece for economic affairs

Member States differ somewhat in the second most important area of general government expenditure. Expenditure related to health came second in eleven EU Member States: **Slovakia** (health accounted for 18.3% of total general government expenditure in 2013), the **Netherlands** (17.7%), the **Czech Republic** and **Ireland** (both 17.4%), the **United Kingdom** (16.7%), **Lithuania** (15.9%), **Germany** (15.8%), **Austria** (15.6%), **Denmark** (15.3%), **Finland** (14.5%) and **France** (14.2%).

On the contrary, general public services, which include external affairs and public debt transactions, represented the second most important type of general government expenditure in **Cyprus** (24.4%), **Hungary** (20.9%), **Croatia** (18.8%), **Portugal** (17.9%), **Italy** (17.5%), **Malta** (16.5%), **Belgium** and **Spain** (both 15.5%), **Sweden** (14.6%) and **Poland** (13.5%).

Economic affairs expenditure made up the second largest share of general government expenditure in **Greece** (25.5%) and **Slovenia** (24.2%) mainly driven by one-off support to financial institutions, as well as in **Romania** (17.5%) and **Bulgaria** (13.2%), while it was education in **Latvia** (15.7%), **Estonia** (15.4%) and **Luxembourg** (12.7%).

## Share of education expenditure varied by one to two across EU Member States

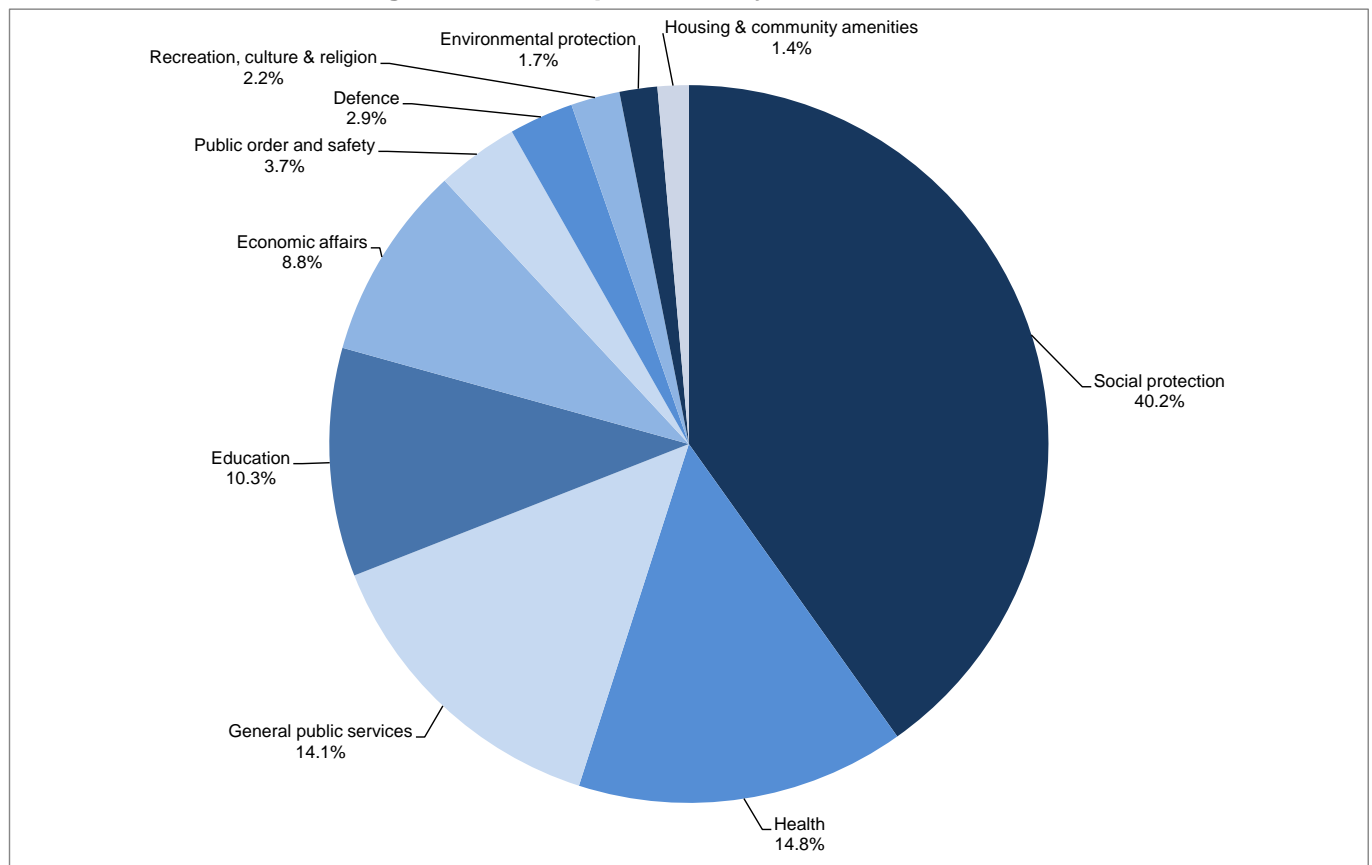
With a share above 15% of total general government expenditure in 2013, **Cyprus** (15.7%) and the three Baltic EU Member States - **Latvia** and **Lithuania** (both 15.7%) as well as **Estonia** (15.4%) - recorded the highest proportions devoted to education among EU Member States, while **Greece** (7.6%), **Italy** (8.0%) and **Romania** (8.1%) had the lowest.

The area 'culture, recreation and religion' accounted for less than 3.5% of general government expenditure in every EU Member State, except **Estonia** (5.4%), **Latvia** (4.2%) and **Hungary** (3.7%).

The share of general government expenditure related to environmental protection was generally limited across EU Member States, with the notable exceptions of **Malta** and the **Netherlands** (both 3.2%).

The share of 'public order and safety' expenditure in total government expenditure was higher in **Slovakia** (8.0%), **Bulgaria** (7.0%) and **Romania** (6.3%) than in other EU Member States, while for 'defence' the **United Kingdom** (5.0%), **Estonia** (4.7%), **Poland** (3.9%), **Cyprus** (3.8%) and **Greece** (3.6%) registered the highest proportions.

General government expenditure by function in the EU, 2013



**General government expenditure in the EU Member States by function, 2013**  
(as % of total government expenditure)

	General public services	Defence	Public order & safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing & community amenities	Health	Culture, recreation & religion	Education	Social protection	of which:					
											Sickness & Disability	Old age	Survivors	Family & children	Unemployment	Others
<b>EU<sup>1</sup></b>	14.1	2.9	3.7	8.8	1.7	1.4	14.8	2.2	10.3	40.2	5.8	21.4	2.9	3.5	3.2	3.4
<b>Euro area<sup>1</sup></b>	14.3	2.5	3.5	9.0	1.7	1.4	14.7	2.2	9.7	41.0	5.5	22.0	3.6	3.3	3.8	2.7
<b>Belgium</b>	15.5	1.7	3.4	12.2	1.8	0.6	14.6	2.4	11.8	36.1	5.1	16.2	3.5	4.5	4.3	2.7
<b>Bulgaria</b>	10.9	3.2	7.0	13.2	2.4	3.5	12.1	2.2	9.8	35.7	0.7	25.9	:	6.4	0.2	2.5
<b>Czech Republic</b>	11.1	1.8	4.2	14.3	2.5	2.0	17.4	2.7	12.3	31.7	5.2	18.9	1.4	3.2	0.6	2.4
<b>Denmark</b>	13.6	2.3	1.8	6.3	0.7	0.5	15.3	3.2	12.3	43.9	9.0	14.6	0.0	8.8	5.9	5.6
<b>Germany</b>	14.3	2.4	3.5	7.5	1.3	0.9	15.8	1.9	9.7	42.6	6.7	20.6	4.2	3.5	4.3	3.3
<b>Estonia</b>	10.3	4.7	4.9	12.5	1.7	1.4	13.0	5.4	15.4	30.7	5.8	17.4	0.2	4.0	2.6	0.8
<b>Ireland</b>	16.5	1.0	3.9	7.5	1.6	1.6	17.4	1.8	10.2	38.6	7.8	10.2	2.6	6.4	7.6	4.1
<b>Greece</b>	16.3	3.6	3.1	25.5	1.4	0.5	8.6	1.1	7.6	32.4	2.5	24.3	2.5	1.1	1.5	0.4
<b>Spain*</b>	15.5	2.1	4.5	10.0	1.9	1.0	13.6	2.6	9.1	39.7	5.2	19.8	5.3	1.4	6.7	1.4
<b>France</b>	11.9	3.1	2.9	8.7	1.8	2.4	14.2	2.6	9.6	42.9	5.0	23.6	2.8	4.4	3.4	3.8
<b>Croatia*</b>	18.5	2.9	4.6	12.9	0.9	2.1	14.3	3.1	10.6	30.1	9.3	12.8	2.7	3.5	0.8	1.1
<b>Italy</b>	17.5	2.3	3.8	8.2	1.8	1.4	14.1	1.4	8.0	41.3	3.5	27.6	5.4	2.0	2.3	0.5
<b>Cyprus</b>	24.4	3.8	5.2	7.0	1.1	4.6	7.4	2.2	15.7	28.6	1.3	13.1	3.1	3.3	3.2	4.6
<b>Latvia</b>	13.2	2.4	5.2	13.0	1.8	3.3	10.0	4.2	15.7	31.2	5.1	20.8	0.0	2.3	1.1	2.0
<b>Lithuania</b>	14.9	2.8	4.7	9.8	1.3	0.7	15.9	2.3	15.7	32.0	8.0	16.3	1.1	2.8	1.3	2.7
<b>Luxembourg</b>	11.5	0.8	2.3	9.5	2.6	1.6	11.9	2.6	12.7	44.4	5.2	25.8	0.0	8.0	3.3	2.0
<b>Hungary</b>	20.9	1.0	4.2	13.7	1.8	1.6	10.4	3.7	9.5	33.3	6.9	16.0	2.6	4.3	0.9	2.6
<b>Malta</b>	16.5	1.6	3.3	12.0	3.2	0.8	13.6	2.1	13.9	32.9	3.5	19.5	4.0	2.5	1.4	2.0
<b>Netherlands</b>	11.0	2.5	4.2	8.2	3.2	1.1	17.7	3.4	11.8	36.7	10.1	14.7	0.3	2.2	4.3	5.2
<b>Austria</b>	14.2	1.2	2.6	11.1	1.0	0.7	15.6	1.9	9.8	41.9	4.0	25.3	3.0	4.7	2.8	2.2
<b>Poland</b>	13.5	3.9	5.3	9.6	1.8	1.7	10.9	2.5	12.5	38.3	6.2	22.0	4.4	3.0	1.4	1.2
<b>Portugal</b>	17.9	2.1	4.4	6.7	0.8	1.4	13.3	2.0	13.5	37.8	3.0	23.8	3.7	2.3	3.2	1.8
<b>Romania</b>	14.0	2.2	6.3	17.5	2.1	3.3	11.4	2.5	8.1	32.6	2.4	25.1	0.2	2.3	0.5	2.0
<b>Slovenia</b>	11.3	1.6	3.6	24.2	1.2	1.2	11.6	3.0	10.9	31.4	4.2	17.2	2.7	3.6	1.6	2.2
<b>Slovakia*</b>	13.4	3.1	8.0	7.9	2.2	1.7	18.3	3.1	12.2	30.1	5.3	15.9	2.2	3.6	0.6	2.5
<b>Finland</b>	14.4	2.6	2.4	8.2	0.4	0.7	14.5	2.5	11.2	43.1	7.9	20.8	1.4	5.8	4.0	3.3
<b>Sweden</b>	14.6	2.8	2.6	8.1	0.6	1.4	13.1	2.0	12.4	42.3	8.6	22.7	0.7	4.8	2.9	2.7
<b>United Kingdom</b>	12.5	5.0	4.8	6.8	1.8	1.5	16.7	1.7	12.0	37.2	6.2	18.9	0.1	3.7	0.6	7.6
<b>Iceland</b>	18.6	0.1	3.2	11.0	1.2	1.3	16.8	7.4	17.1	23.2	6.6	5.6	0.0	5.4	2.2	3.4
<b>Norway</b>	9.7	3.1	2.3	10.6	1.9	1.6	17.0	3.1	11.1	39.7	13.9	14.0	0.5	7.5	0.8	3.0
<b>Switzerland</b>	11.7	3.0	4.9	12.3	2.2	0.6	6.5	2.5	17.8	38.6	c	c	c	c	c	c

The source dataset is available [here](#).

\* Spain, Croatia and Slovakia: data are provisional.

Figures may not add up due to rounding.

c: confidential



1. The European Union (EU28) includes Belgium, Bulgaria, the Czech Republic, Denmark, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Croatia, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Malta, the Netherlands, Austria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Finland, Sweden and the United Kingdom.  
The euro area (EA19) includes Belgium, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Austria, Portugal, Slovenia, Slovakia and Finland.
2. The Classification of the Functions of Government (COFOG) classifies government expenditure into ten main divisions (known as the 'COFOG I level' breakdown): general public services; defence; public order and safety; economic affairs; environmental protection; housing and community affairs; health; recreation, culture and religion; education; social protection. These divisions are further broken down into 69 groups (COFOG II level).  
[http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_NOM\\_DTL&StrNom=COFOG\\_99&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=COFOG_99&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC)
3. **Eurostat**, Statistics Explained article "**Government expenditure by function - COFOG**", available on the Eurostat website: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)
4. The year-on-year change of general government total expenditure in percentage points of GDP can be influenced by one-off events such as disposals of non-financial non-produced assets, capital injections treated as capital transfers notably to support financial institutions as well as changes in fiscal policy. Details by country can be found on [Statistics Explained](#).

Issued by: **Eurostat Press Office**

**Vincent BOURGAEIS**  
Tel: +352-4301-33 444  
[eurostat-pressoffice@ec.europa.eu](mailto:eurostat-pressoffice@ec.europa.eu)

Production of data:

**Raquel DIAS**  
**Pavel DVORAK**  
**Michele MAROTTA**  
**Luka RUCKA**  
**Laura WAHRIG**  
Tel: +352-4301-37 687  
[laura.wahrig@ec.europa.eu](mailto:laura.wahrig@ec.europa.eu)

 [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)

 [@EU Eurostat](https://twitter.com/EU_Eurostat)



**Media requests:** Eurostat media support / Tel: +352-4301-33 408 / [eurostat-mediasupport@ec.europa.eu](mailto:eurostat-mediasupport@ec.europa.eu)