



## El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público

José María de Luxán Meléndez\*

Recibido: 09/11/2016 / Aceptado: 22/11/2016

**Resumen.** En este trabajo se repasa la evolución del gasto salarial de las administración pública española y se presentan algunos rasgos del empleo público que están vinculados a la orientación de la política retributiva. Se analiza el coste y la evolución de la política retributiva del sector público en España, que se compara con la situación de Europa. En la discusión se subraya que la administración española es pequeña y relativamente cara, que puede haber perdido capacidad de innovación, y que cuenta con un sistema de retribuciones rígido y centralizado. Se presentan tres líneas de cambio: Incrementar el empleo y estabilizar el gasto; Crecer en innovación y asegurar una trayectoria profesional sostenible; Y mejorar la institucionalización de la participación en los presupuestos e impulsar la negociación colectiva.

**Palabras clave:** Políticas públicas, institucionalismo, política retributiva, sector público, España.

### The impact of the crisis on the remuneration in the public sector

**Abstract.** This work analyses the evolution of wage costs in the Spanish public administration. It presents some characteristics of the public employment, which are related to the orientation of the remuneration policy. The cost and evolution of the Spanish policy is compared to its European counterparts. In the discussion it is stressed that the Spanish administration is small and relatively expensive, that it might have lost its innovative capacity and that it has a rigid and centralized retributions system. This article presents three lines of change: Increase employment and stabilize expenditure, innovative growth and assurance of sustainable professional trajectories and finally improve institutionalization of participative budgets and boost collective bargaining.

**Keywords:** Public policies, institutionalism, remuneration policy, public sector, Spain.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. ¿Cuál es el coste las retribuciones del sector público en España? 3. La política retributiva en el ámbito público: a) la orientación de la política presupuestaria. b) La orientación de diálogo social; 4. La remuneración de los empleados públicos en Europa. El coste del tamaño. 5. Estructura del empleo público en España. a) El peso del empleo *científico-técnico*. b) *El contrato de lealtad*. c) La evolución demográfica. d) Diferencias salariales. 6. Discusión. 7. Propuestas. Fuentes. Bibliografía.

**Cómo citar:** Luxán Meléndez, J. M., «El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 3-2, 00-00.

---

\* Universidad Complutense de Madrid  
josemarialuxan@gmail.com

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Cuál ha sido el impacto de la crisis financiera y económica internacional de 2008 en las retribuciones del sector público. Cuál ha sido la orientación de la política retributiva que las ha modificado, y qué efecto puede haber tenido en la capacidad de actuación de la administración pública son las preguntas que se plantean en este trabajo.

Para ello se repasa la evolución del gasto salarial de la administración pública que se compara con la situación de Europa. Se resume la evolución de la política retributiva del sector público en España. Y se presentan algunos rasgos del empleo público cuya vinculación con la orientación de la política retributiva incide en el desarrollo de las políticas públicas.

“Entre 2008 y 2013, casi todos los países de la OCDE introdujeron reformas en las retribuciones en sus administraciones centrales. En total, 15 países de la OCDE han congelado la remuneración (a veces para ciertas categorías de personal), y siete países redujeron los niveles de remuneración para todas las categorías de personal” (OCDE 2016: 175).

En España la administración al disminuir el ritmo de incorporación de técnicos, profesionales, científicos e intelectuales, al reducir la presencia de las cohortes de edad formadas en la democracia, puede haber frenado su capacidad actual de comprensión y liderazgo de la sociedad del conocimiento, y dificultar sus posibilidades de adaptación futura. Una política retributiva que actúa en un marco rígido y centralizado que no tiene suficientemente en cuenta la presencia de políticas públicas y centros de poder político diferenciados, y en la que el ámbito de la negociación colectiva aparece limitado y fragmentado.

En la discusión se subraya que la Administración Española es pequeña y relativamente cara, pautas que comparte con otros países mediterráneos y latinos, y que se ha acentuado una línea de relaciones laborales dual, que ofrece temporalidad a los jóvenes y reserva el contrato de lealtad para los mayores, un modelo en el que se han incrementado las diferencias salariales. Una administración que puede haber perdido capacidad de innovación. Y para mejorar estos problemas se esbozan tres propuestas: Incrementar el empleo y estabilizar el gasto; Crecer en innovación y asegurar una trayectoria profesional sostenible; Ampliar la participación en el debate presupuestario y en el marco del diálogo social reiniciar la negociación colectiva en el sector público.

## 2. ¿Cuál es el coste las retribuciones del sector público en España?

En 2015 las retribuciones de todas las administraciones públicas españolas, incluido el salario y las cotizaciones a cargo del empleador, fueron 119.125 millones de euros, o 39.892 euros anuales por empleado. Estas cifras, por *importantes* que sean, son por sí mismas poco significativas, si no se considera su evolución o si no se ponen en relación con otros parámetros socio-económicos o con los datos de otros países.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo ha sido mejorada con los comentarios críticos de José Ignacio Cases, José Vicente Gómez Rivas, y José Luis de Ossorno a los que agradezco sus observaciones, aunque sólo soy yo responsable del resultado.

En los años previos a la crisis financiera y económica internacional de 2008, las retribuciones de las administraciones españolas se incrementaron de forma rápida y sostenida hasta alcanzar en 2009 su punto más alto. Se redujeron en el trienio 2010-2012, y en parte se ha recuperado a partir de 2013. Entre 2009 y 2012 disminuyó el gasto salarial en todas las administraciones en 10.497 millones de euros, de ellos, la mayor cantidad, 8.149 millones, en 2012.

La evolución de las retribuciones y la del número de empleados no guardan una relación estrecha, tienen una correlación estadística baja. Por el contrario, el gasto salarial guarda una estrecha relación con la evolución del Producto Interior Bruto Y la variación de la remuneración no guarda correspondencia con el IPC.

Tabla 1. Variación interanual de la remuneración de los empleados públicos en España

	Variación media interanual				Correlación de la remuneración
	1999-2015	1999-2008	2009-2013	2014-2015	1999-2015
Remuneración (nominal)	4,52%	7,49%	-2,19%	1,92%	1
PIB (nominal)	3,90%	6,21%	-1,25%	2,42%	0,72
IPC	2,36%	2,98%	2,23%	-0,40%	0,35
Nº de Empleados	1,49%	2,85%	-1,41%	0,65%	0,58

Fuente: Elaboración propia. INE y EUROSTAT 2016.

Desde el año 2000 el número de empleados de todas las categorías y de todas las administraciones públicas españolas se incrementó, pasando de 2.387.000 en el primer trimestre de 2000 a 3.018.300 empleados en el primer trimestre de 2016.

Entre 1999 y 2015 (tabla 1) el incremento de las retribuciones de los empleados públicos fue en promedio anual superior a la variación del Producto Interior Bruto, del Índice de Precios al Consumo y del número de empleados públicos.

Para conocer las retribuciones del sector público contamos con dos fuentes principales: la Agencia Tributaria<sup>2</sup>, y la Contabilidad Nacional<sup>3</sup>. Sobre el número de

<sup>2</sup> La Agencia Tributaria proporciona una estadística anual que integra datos registrales muy precisos pero excluye a las Comunidades Forales, por lo que se acudirá a la contabilidad nacional que, para toda España, ofrece datos trimestrales y anuales de los salarios (se utiliza D1 y para los datos anuales D.11) del sector (los datos se refieren a la administración pública en su totalidad S 13). La estadística de la Agencia Tributaria es una explotación registral que desde 1999 descansa en la relación de perceptores de rentas que presentan los empleadores y entidades pagadoras de pensiones o de prestaciones por desempleo (Modelo 190). (Agencia Tributaria. Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias 2015).

<sup>3</sup> Conforme al reglamento (UE) nº 549/2013 del parlamento europeo y del consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la unión europea en la contabilidad nacional, el INE publica trimestralmente datos agregados de la remuneración de los asalariados (D.1) sueldos y salarios (D.11); sueldos y salarios en efectivo; sueldos y salarios en especie; cotizaciones sociales a cargo de los empleadores (D.12); cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores (D.121); cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores (D.122), por el sector administraciones públicas (S13) que incluye a la administración central, las administraciones autonómicas, las administraciones locales y fondos de la seguridad social. Contabilidad Nacional. Cuentas Trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

empleados públicos contamos con dos fuentes<sup>4</sup> principales: La Encuesta de Población Activa (EPA) y el Boletín del Registro Central de Personal. Las diferencias metodológicas justifican que las cifras que trimestralmente proporciona la EPA difieran con las que semestralmente recoge el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. La estadística de función pública<sup>5</sup> es una explotación de fuentes administrativas que excluye a los contratados temporales de menos de 6 meses, por lo que en este trabajo, se acudirá a la EPA<sup>6</sup>.

Sobre la cuantía de la retribución por empleado, además de los datos de la Agencia Tributaria y de Contabilidad Nacional contamos con la Encuesta de Población Activa (EPA). Como era de esperar la serie de datos de la EPA y de la Contabilidad Nacional evolucionan de forma paralela, tienen una correlación muy alta (0,94). Las diferencias metodológicas justifican que las cifras del indicador<sup>7</sup> que se presenta para medir la retribución anual, en el que se adopta la perspectiva del pagador, difieran de las que proporciona la EPA, en la que mediante un *variable derivada*<sup>8</sup> se parte

<sup>4</sup> Como era de esperar ambas series son coherentes, y evolucionan de forma paralela, tienen una correlación muy alta (0.90). Además de manera sistemática con metodologías diferentes y resultados coherentes publican cifras sobre el número de empleados públicos la Intervención General del Estado, la Agencia Tributaria., y la Contabilidad Nacional.

<sup>5</sup> Desde 1990 incluye el conjunto de los efectivos que prestan servicio en la Administración Pública Estatal las Administraciones de las Comunidades Autónomas; la Administración Local y las Universidades. Y no incluye a los altos cargos de las Administraciones Públicas, a los Cargos electos, al personal al servicio de los Órganos Constitucionales y Órganos equivalentes, al personal en formación y prácticas, reserva, segunda actividad, o cualquier otra situación que no sea la de servicio activo de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y al Personal laboral con contratos de duración inferior a 6 meses de las Comunidades Autónomas, y al Personal del Centro Nacional de Inteligencia. Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal (BESAP). Enero 2016. En el gráfico 1.2 puede verse que en el periodo 2000-2016 la diferencia media es de 423.887 empleados públicos adicionales en la EPA.

<sup>6</sup> La Encuesta de Población Activa (EPA) que se realiza desde 1964, es una investigación por muestreo, dirigida a la población que reside en viviendas familiares del territorio nacional, e incluye a las personas con trabajo por cuenta ajena o asalariadas que durante la semana de referencia hayan trabajado, incluso de forma esporádica u ocasional, al menos una hora a cambio de un sueldo, salario u otra forma de retribución conexas, en metálico o en especie. (Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa. Metodología 2005)

<sup>7</sup> El índice que hemos calculado de la retribución anual por empleado público incluye los salarios y las cotizaciones sociales a cargo del empleador, es la suma anual del cociente del total del gasto realizado cada trimestre según Contabilidad Nacional y el número de empleados del mismo trimestre de la EPA.

<sup>8</sup> “El INE en lugar de preguntar directamente a las personas de la muestra ha preferido obtener la información mediante el uso de registros administrativos.... Por tanto, se trata de lo que se ha denominado en la literatura estadística una “variable derivada”, (que) tal se obtiene mediante el encadenamiento de un conjunto de diferentes fuentes que proporcionan la información requerida, mediante combinación de datos..., se han utilizado para la estimación del salario, por un lado, los registros de las declaraciones anuales de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de las administraciones tributarias y por otro, los registros del fichero general de afiliaciones y altas y el fichero de bases de cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).” Para calcular la retribución bruta mensual se prorratean las pagas extraordinarias y los incentivos. (Instituto Nacional de Estadística. El Salario del Empleo Principal en la Encuesta de Población Activa Explotación estadística de los Registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias. Noviembre, 2013).

Además es relevante la Encuesta de Estructura Salarial que elabora el INE, en la que no se incluyen los funcionarios que no forman parte de la seguridad social ni los empleados contratados durante menos de 2 meses. “El ámbito poblacional está formado por todos los trabajadores por cuenta ajena que presten sus servicios en centros de cotización y que hayan estado de alta en la Seguridad Social durante más de 2 meses durante el año, siendo uno de ellos el mes de Octubre. La inclusión de este mes se debe a que tiene la ventaja de considerarse “normal” en todos los países de la UE, en el sentido de que está poco afectado por variaciones estacionales o por pagos de vencimiento superior al mes, como las pagas de Navidad” (Encuesta anual de estructura salarial (EAES) Metodología Madrid, octubre de 2012. Y Encuesta de estructura salarial (EES) Metodología Madrid, octubre de 2016).

de la posición del empleado y enlaza a los individuos de la muestra con los registros administrativos en los que consta su información salarial individual.

Para comparaciones internacionales se acude a la base de datos de Eurostat, la OCDE, y la OIT.

Para la Comisión para la Reforma de la Administración Pública en 2016 “el tamaño de la Administración española en términos de empleados públicos experimentó en los últimos 10 años un fuerte crecimiento, siendo llamativo que, desde el comienzo de la crisis, entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2011, el empleo público se incrementó en 288.700 empleados, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Sin embargo, desde el tercer trimestre de 2011 hasta el primer trimestre de 2013, se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores. En este periodo, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha disminuido la ocupación en el sector privado. En consecuencia, 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.” (CORA, 2016: 12).

Desde el punto de vista del gasto salarial (gráfico 1.1), del número de empleados (gráfico 1.2) o de la retribución anual por empleado (gráfico 1.3) entre 1999 y 2015 se puede distinguir tres fases. Una etapa de expansión de la administración entre 1999 y 2008; una segunda de contracción entre 2009 y 2013; y un tercer periodo de moderada recuperación a partir de 2014.

Gráfico 1.1. Retribuciones de los empleados del sector público en España (Millones de Euros. Contabilidad Nacional 2016 y Agencia Tributaria 2015)

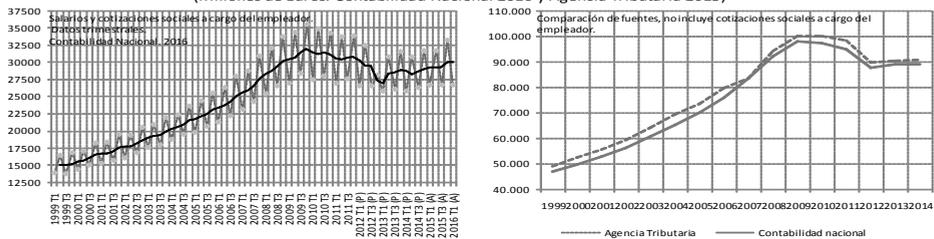


Gráfico 1.2 Evolución del número de empleados en el sector público en España (Miles. Encuesta de población activa y Boletín del personal al servicio de las administraciones públicas. 2016)

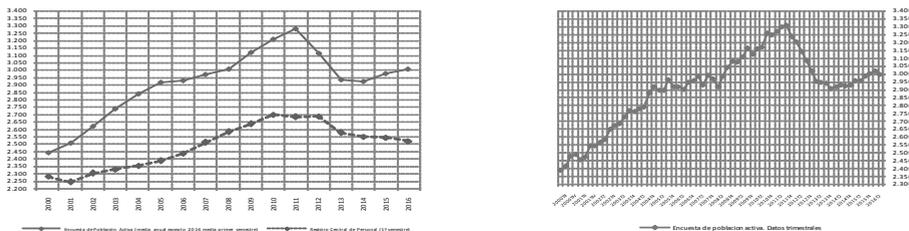
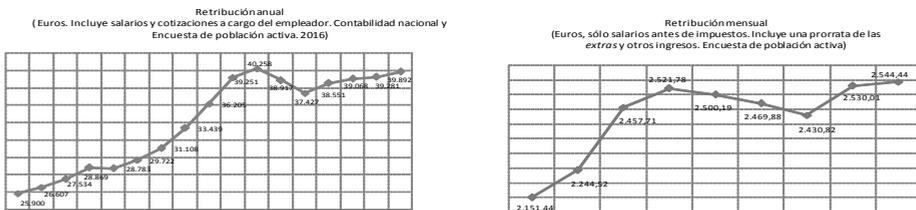


Gráfico 1.3. Retribución por empleado del sector público (Miles de euros. Contabilidad nacional y Encuesta de población activa. 2016)



- Expansión de la administración. 1999-2008

Hasta 2008, en los años previos a la crisis, el salario, incluidas las cotizaciones a cargo del empleador, aumentó de forma sostenida a un ritmo medio interanual del 7,49%, proporción que en toda la década es mucho mayor que la variación del PIB (6,21%), del IPC (2,98%) y del número de empleados (2,85%). Hasta 2009 el número de empleados se incrementó igualmente de forma rápida y sostenida, y la remuneración por empleado pasó desde 25.900 hasta 40.258 euros. Como se sabe la cuantía de las retribuciones tienen un alto componente estacional debido a las pagas extraordinarias y a los pagos por incentivos. En el gráfico 1.1 se observa la repetición de la secuencia de discontinuidad trimestral, que tras el inicio en 2003 del incremento de las pagas extras, se ampliará progresivamente.

- Contracción del gasto y disminución del empleo público. 2009-2013

Entre 2008 y 2013, en los años centrales de la crisis, el gasto salarial total, disminuyó a un ritmo medio interanual del -2,19%, proporción que en toda el quinquenio es mucho mayor que la variación del PIB (-1,25%), del IPC (2,23%) y del nº de empleados (-1,41%). En esta etapa continúa el incremento del número de empleados que con 3.267.530 alcanzó su cota más alta en el primer trimestre de 2011, para descender bruscamente hasta 3.021.100 en el cuarto trimestre de 2012, lo que supone una disminución de 246.430 empleos menos.

Las administraciones públicas recortaron la retribución por empleado que disminuyó hasta 37.427 euros en 2011, para volver a incrementarla hasta 39.068 euros en 2013. La estacionalidad de las retribuciones disminuyó bruscamente en 2012 y 2013.

- Moderada recuperación del empleo y del gasto salarial. 2014-2015

En 2014 el gasto salarial volvió a recuperar una línea de crecimiento, inicialmente muy moderado, que en el bienio ha sido de media del 1,92% interanual, cifra inferior al crecimiento del PIB (2,42%), y superior a la variación del IPC (-0,40%) y del número de empleados (-1,41%). De nuevo, se recuperarán las diferencias estacionales al recobrar progresivamente la cuantía íntegra de las extraordinarias.

Entre 2014 y 2015, la retribución por empleado se incrementó hasta 39.892 euros, muy cerca de la retribución de 2009 (40.258) que, con diferencia, es el punto más alto de la serie. A partir del segundo trimestre de 2014 las administraciones públicas volverán a recuperar un ritmo moderado de crecimiento del empleo, hasta alcanzar en el primer trimestre de 2016 un volumen de 3.018.300 empleados.

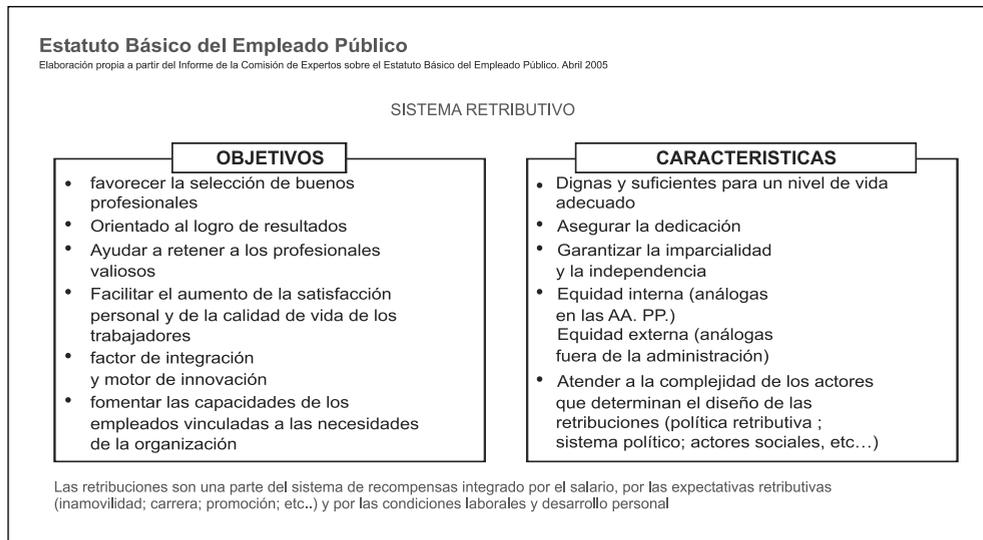
### 3. La política retributiva en el ámbito público

Las líneas generales de la política retributiva en el ámbito del empleo público<sup>9</sup> se expresan en los Presupuestos Generales del Estado y en los acuerdos entre el

---

<sup>9</sup> Para una visión general de la política de reforma de la administración Sevilla destaca las grandes transformaciones de la administración pública española (la democracia, la descentralización y el ingreso en la Unión Europea) y señala un amplio programa de reformas orientadas a facilitar el derecho al *buen gobierno*. (Sevi-

Gobierno y los Sindicatos. Los objetivos y características de cualquier sistema retributivo a los que pretendió dar cabida el Estatuto Básico del Empleado Público<sup>10</sup> están vinculados a las políticas de recursos humanos<sup>11</sup> y son un factor determinante en la orientación de la política retributiva, que “es un aspecto sustancial de la carrera administrativa” (Olías de Lima, 2006: 223).



“Las reformas retributivas se utilizan para modificar el tamaño y la estructura de los salarios y paquetes de beneficios del personal del sector público y tienen un impacto directo en el coste global de la administración. La crisis financiera de 2008 presentó un doble reto para la mayoría de los países de la OCDE: cómo restaurar la sostenibilidad financiera y al mismo tiempo mantener la prestación de servicios de alta calidad en tiempos de creciente demanda. Teniendo en cuenta que las retribuciones de los empleados suponen el 45,6% de los costes de producción de los paí-

lla, 2010, que incluye además trabajos de J. Prats, M. Villoria, R. Jiménez, L. González, J.A. Garde, M. Arenilla) En 2012 se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas con el objetivo de dar cumplimiento a un acuerdo de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas de efectuar un estudio integral del funcionamiento de las Administraciones Públicas cuyos resultados permitieran elaborar un programa de racionalización administrativa con la finalidad de eliminar duplicidades entre el Estado y las CC. AA., reducir cargas burocráticas a los administrados, mejorar la eficacia en la gestión y analizar los entes administrativos para plantear las modificaciones necesarias en cuanto a su número y configuración jurídica. (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2016). *Informe de la Comisión*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid).

<sup>10</sup> Sobre las características del sistema retributivo del empleo público ver *Informe de la comisión de expertos elaborado en abril de 2005* previo a la presentación el Estatuto del Empleado Público, y que estuvo presidida por Miguel Sánchez Morón y formada por José Ignacio Cases, Federico Castillo, Ángel Criado, Fernando Díaz de Liaño, Carlos Galindo, Pedro Guillén, Rafael Jiménez, Francisco Longo, Julia Marchena, Aldo Olcese, Luis Ortega, Salvador del Rey, Tomás Sala, Sara Ugarte, Vicente Vigil-Escalera.

<sup>11</sup> Para una visión general sobre la política de Recursos Humanos pueden ver (Villoria y Del Pino 1997; Olías de Lima, 1995).

ses de la OCDE, las reformas retributivas han sido una respuesta común a estos desafíos”<sup>12</sup>.

Entre 1999 y 2015 (tabla 2), en promedio interanual, el incremento general de las retribuciones fue del 1,1% y el peso mayor de las modificaciones del gasto en retribuciones se produjo en el resto de factores, que tuvieron un incremento medio anual de 3,4%.

Tabla 2. Variación media interanual de la remuneración de los empleados públicos en España

	1999-2015	1999-2009	2010-2015
Total	4,5%	7,4%	-0,82%
incremento general	1,1%	2,0%	-0,83%
otros incrementos	3,4%	5,4%	0,01%

#### a) *La orientación de la política presupuestaria*

Las previsiones de los Presupuestos Generales del Estado determinan la política retributiva de todas las administraciones públicas y regulan todas las modificaciones salariales de carácter general o personal<sup>13</sup>, y las que dependen de cambios en la estructura organizativa<sup>14</sup> o en el sistema<sup>15</sup> de retribuciones (Modificación de la

<sup>12</sup> En el informe “Panorama de las Administraciones Públicas 2015”. sobre las diferencias y semejanzas de los países de la OCDE se resumen señalando que “Portugal implementó recortes salariales, suspendió los *bonos* por desempeño y disminuyó las horas extraordinarias. España ha puesto en marcha una reducción de salario y en 2012 no se abonó la paga extra de diciembre, aunque el 25% de esta paga fue posteriormente devuelto. En Polonia, desde 2009, se congelaron las retribuciones de los funcionarios, se cambió la escala salarial y se eliminó un *bono* especial. Hungría eliminó la decimotercera paga. Estonia abolió componentes salariales basados en la carrera, tales como la retribución adicional por antigüedad, lenguas extranjeras y títulos académicos. En Bélgica, las reformas redujeron la promoción profesional de los empleados. En Alemania, la antigüedad ya no se toma en cuenta para establecer las retribuciones de los puestos de gestión medios y directivos. En la República Checa los salarios promedio para los gerentes de nivel superior aumentaron mientras que el presupuesto global de la remuneración se redujo en un 10%, lo que provocó una disminución de los salarios para muchos trabajadores de plantilla y un aumento en los salarios para algunos directivos. Italia introdujo límites a los salarios de los gerentes de alto nivel y también redujo los niveles retributivos especialmente para el nivel superior. Irlanda redujo el costo de la nómina del servicio público en un 20% en siete años a través de recortes universales y progresivos, de congelaciones salariales, de un tope de retribución para los altos funcionarios, de reducciones para los funcionarios de nueva incorporación, eliminó *bonos* por desempeño y ciertas dietas, y la reducción de las horas extraordinarias y otras retribuciones complementarias. Algunos países, sin embargo, no experimentaron reformas drásticas. Australia, Austria, Bélgica, Chile, Alemania, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y los Estados Unidos no han reducido los niveles de remuneración”.

<sup>13</sup> Las retribuciones personales además de por la variación general se modifican por la antigüedad (trienios), por la movilidad (cambio de puesto), por el rendimiento (productividad), y por la consolidación de los complementos retributivos (complemento de destino y complemento específico).

<sup>14</sup> Por ejemplo la dotación presupuestaria para ejecutar en la Administración General del Estado los acuerdos con los sindicatos que incrementan el complemento de destino y el complemento específico de los puestos menos retribuidos.

<sup>15</sup> Por ejemplo la modificación de las pagas extras primero con la incorporación nuevos conceptos (del 100% del complemento de destino y 100% del complemento específico) y luego con la disminución de otros conceptos (sueldo y trienios que del 100% han pasado a ser un porcentaje diferente según los tipos de funcionarios).

cuantía individual; de la masa salarial; elementos y cuantía de cada elemento retributivo: retribuciones básicas y complementarias; limitaciones de contrataciones indefinidas y temporales y en el ámbito del Estado la dotación de personal de los programas y de las organizaciones administrativas). Igualmente, las dotaciones y reglas presupuestarias determinan la variación del número de empleados, que será el saldo entre la contratación o el nombramiento de nuevos empleados fijos o temporales, limitado por las restricciones presupuestarias, y el número de *salidas* por despido, finalización del contrato, excedencia, jubilación, etc., y por fallecimiento.

“Como parte de los procesos de consolidación fiscal aplicados en los últimos años, un conjunto amplio de países de la Unión Europea (UE) ha puesto en marcha revisiones del funcionamiento y la estructura del gasto de sus Administraciones Públicas (AAPP) con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión del mismo y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo. Dentro de las medidas de ajuste implementadas destacan las relativas a la remuneración de los asalariados de las Administraciones Públicas y, en particular, las que han afectado a su personal. Las AAPP en España no han sido ajenas a estas tendencias. Así, durante la crisis, y en particular a lo largo de 2012, se aprobaron medidas para la corrección del déficit público que afectaron al empleo de las AAPP” (Montesinos 2014).

En el ámbito retributivo en la orientación de la política presupuestaria se pueden distinguir dos etapas. La primera, entre 1996 y 2009, en la que para favorecer el crecimiento de la economía se fija un objetivo de contención salarial, que contrasta con el incremento efectivo del gasto realizado en las retribuciones. Y la segunda, a partir de mayo de 2010, en la que se establece una política de disminución y congelación de las remuneraciones, que contribuye a la estabilización del total del gasto salarial.

#### b) *Contención salarial para favorecer el crecimiento de la economía*

En 1996 se inaugura una política primero de congelación y luego de contención salarial que de manera continuada, se vincula con una “política económica que ha de sentar las bases para hacer posible la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y permitir, así, un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo” (Presupuestos 1997). Se diseña una política de contención en la que el gasto público deberá crecer “por debajo de la tasa de aumento nominal del Producto Interior Bruto” (Presupuestos para 1999). Una orientación presupuestaria en la que en la que se subraya la “repercusión que la estabilidad y crecimiento sostenido de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público” (Presupuestos para 2000).

Esta orientación de contención salarial, que vincula el incremento de las retribuciones a la variación prevista en el IPC, se extenderá hasta el presupuesto de 2010. Entre 1999 y 2009 (tabla 2), en promedio interanual, el incremento general de las retribuciones fue del 1,96% y el peso de esta variación en el incremento total del gasto salarial, fue tan sólo en promedio anual del 26,3%, es decir la mayor parte de las modificaciones del gasto en retribuciones depende del resto de factores, que tuvieron un incremento medio anual de 5,49%.

La política primero de congelación<sup>16</sup> y sobre todo de contención del gasto salarial<sup>17</sup>, fue sólo parcialmente sostenida entre 1996 y 2009, y contrasta con el acelerado crecimiento del número de empleados públicos.

Hasta 2002 se limitaron las nuevas contrataciones, para el personal fijo el ajuste se estableció en el 25% de la tasa de reposición de efectivos y para el personal temporal la contratación se limitó a circunstancias excepcionales.

Mientras que desde 2003<sup>18</sup> y hasta 2009, tras la recuperación del diálogo social, y en una etapa de expansión del gasto público, se abandona la política de contención y se opta por un incremento rápido del total del gasto salarial al que contribuye el ajuste en la reposición de efectivos que se extendió al 100%, e igualmente el acuerdo de constituir un plan de pensiones, de ampliar las pagas extraordinarias hasta igualarlas con una retribución mensual, y además de incrementar la cuantía mínima de los complementos de los puestos de trabajo ocupados.

c) *Disminución y congelación de las retribuciones para contribuir a la consolidación fiscal y a la estabilidad presupuestaria*

En mayo de 2010 se inaugura una política primero de disminución y luego de congelación salarial que de manera continuada, se vincula a una situación de recesión por la que desde finales de 2008 atraviesa la economía española “y que se inscribe en un contexto de crisis económica generalizada a nivel mundial [...]. Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 se caracterizan también por iniciar un proceso de consolidación fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo” (Presupuestos de 2010).

Entre 2010 y 2015 (tabla 2), en promedio interanual, la disminución general de las retribuciones fue del -0,83% y el peso de esta variación en la variación total del gasto salarial, fue del 92,2%, es decir, casi la totalidad de la disminución salarial. La disminución del resto de componentes del gasto fue de media anual un 0,01%.

La política de disminución y congelación salarial se extiende hasta los presupuestos de 2016 en los que se establece, “como novedad y fruto de la situación de mejora económica actual que, con carácter general, en el año 2016, las retribuciones (de los empleados públicos) no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015” (Presupuestos 2016).

Esta política de disminución y congelación salarial, sostenida entre 2010 y 2015, está acompañada de una rígida limitación de la contratación de personal fijo, que se

---

<sup>16</sup> El Presupuesto para 1997 establece la congelación salarial de todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público. [...] Otra medida adoptada es la restricción en la oferta de empleo público durante 1997, disponiéndose que el número de plazas de nuevo ingreso sea inferior al 25 por 100 que resulte por aplicación a la tasa de reposición de efectivos, debiendo concentrarse las convocatorias en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios. (Exposición de motivos de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996).

<sup>17</sup> Una vez asentada la economía española en esta nueva etapa de crecimiento y estabilidad, el Título III, relativo a los Gastos de Personal, establece un incremento cuantitativo de las retribuciones del conjunto del personal público igual a la inflación prevista. (Exposición de motivos de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998. BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1997).

<sup>18</sup> El ejercicio 2003 es el primero en que tiene aplicación la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (presupuestos para 2003).

reduce al 10% de la tasa de reposición de efectivos. Además se eliminan las dotaciones para contribuir al plan de pensiones, se reducen una parte de las pagas extraordinarias, temporalmente se suspende su abono, y en 2013 se amortizan los puestos no cubiertos. El impacto en el total del gasto salarial fue en promedio anual del -0,92%, equivalente a la disminución del número de empleados que entre 2010 y 2015 llegó al -0,73%.

#### d) *La orientación de diálogo social*

Para resaltar la importancia del diálogo social el acuerdo de 2011 subraya que “ha sido desde la transición a la democracia uno de los elementos que han contribuido a configurar de manera decisiva la regulación de nuestro sistema social y laboral. Forma parte esencial, por tanto, de la historia de nuestras relaciones laborales democráticas y ha sido fundamental en el proceso de consolidación y desarrollo de nuestro Estado social y democrático de Derecho”<sup>19</sup>. Y en el ámbito del sector público las negociaciones entre el Gobierno y Sindicatos han tenido también un papel muy relevante. Baste recordar los temas tratados en el acuerdo de 2009 firmado entre el Gobierno y los Sindicatos para la función pública que en el marco del diálogo social 2010 – 2012. O en el ámbito laboral del Estado los epígrafes del convenio colectivo único.

Sin embargo, 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. Y además, en cada nivel la representación y negociación está fragmentada según el tipo de relación jurídica que los empleados tengan con la administración, de manera que convive una línea para los funcionarios que se expresa en Acuerdos y Juntas de Personal y otra para los laborales que conduce a Comités de Empresa y Convenios Colectivos. Además los interlocutores sociales no tienen una participación institucional relevante en el debate presupuestario.

Entre 1995 y 2015 la continuidad de la negociación laboral en el ámbito público ha estado muy condicionada por la orientación de la política general. Se han sucedido etapas en las que ha tenido gran relevancia con otras en la que el Gobierno ha limitado los acuerdos con los sindicatos y ha modificado unilateralmente las retribuciones y las condiciones de trabajo.

Por señalar sólo un ejemplo que sirve para subrayar la importancia de la negociación laboral en la Administración General del Estado, en 2009 Gobierno y Sindicatos acordaron una política de contención salarial y además impulsar una agenda<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (2011).

<sup>20</sup> Impulsar la buena administración, la calidad y la eficacia de los servicios públicos (Modernización y nuevas tecnologías; Impulso de la calidad y eficacia del servicio público) Mejorar las condiciones de trabajo, la profesionalización y la productividad de las empleadas y empleados públicos (Formación y cualificación; Condiciones de trabajo e impulso a la Igualdad) 3 Racionalizar el empleo público, reducir la temporalidad y modernizar la Administración (Reordenación del Empleo Público; Carrera profesional y promoción interna; Consolidación del empleo y reducción de la temporalidad; Desarrollo normativo; Oferta de Empleo Público; Plan de Ordenación de Recursos Humanos; Medidas específicas para la negociación) Reforzar los derechos sindicales y favorecer los cauces de la negociación colectiva (Derechos sindicales; Negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público); Retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas; Comisión de Seguimiento, Interpretación y Evaluación del Acuerdo.

de reformas públicas orientadas a la buena administración, la calidad y la eficacia de los servicios públicos, que incluía medidas para la reducción de la temporalidad y para establecer un Plan de ordenación de recursos humanos.

#### 4. La remuneración de los empleados públicos en Europa

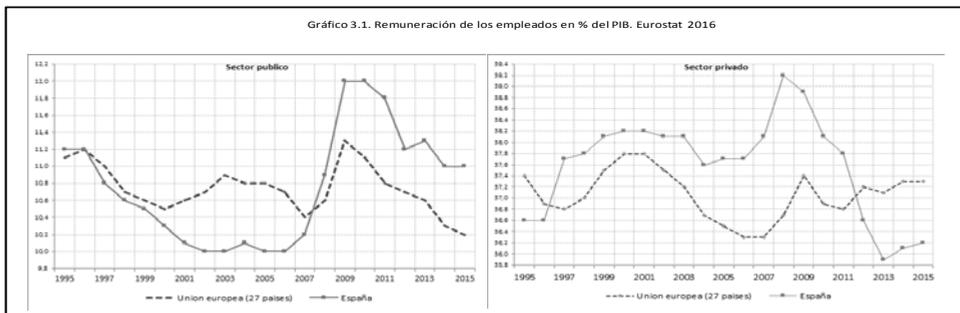
Hay grandes diferencias en la evolución de las retribuciones de los países europeos y hay también un contraste muy importante en la evolución de las retribuciones del sector público y del sector privado que “reflejan opciones con respecto al método, alcance, el nivel y la prestación de los servicios públicos<sup>21</sup>”.

##### a) *Evolución de las retribuciones del sector público en Europa*

Si se observan (Gráfico 3.1) las variaciones que entre 1995 y 2015 se han producido en la retribución del sector público y del sector privado en el conjunto de la Unión Europea y se comparan con las variaciones en España, se constata que han evolucionado de forma diferente.

En relación con el Producto Interior Bruto, hasta 2007 el gasto salarial en el sector público español era inferior al de los países europeos, mientras que desde 2008 ha estado siempre por encima. España gastaba menos, y desde 2008 gasta más.

Por el contrario en el sector privado hasta 2011, las retribuciones españolas han sido desde 1997 superiores en % del PIB a las de los países europeos, y desde 2012 son inferiores. España gastaba más y desde 2012 gasta menos.



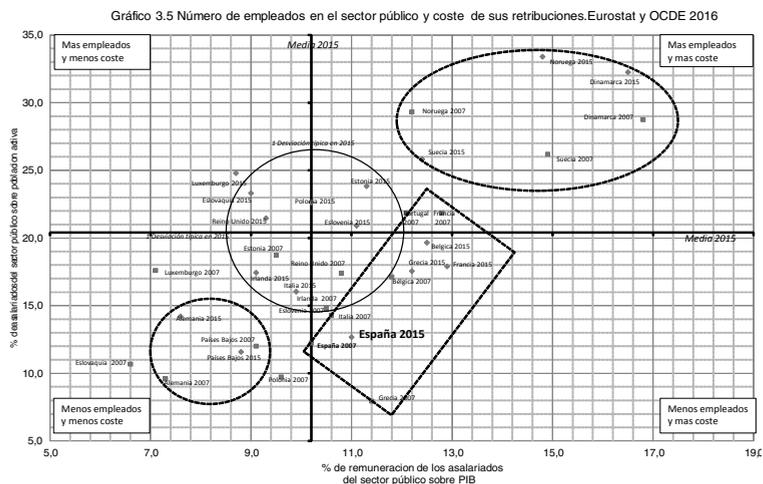
Entre 1995 y 2007 hubo una gran homogeneidad en la evolución de la cuantía de las retribuciones de los países europeos, en todos ellos la variación es análoga y, excepto Austria, tienen una alta correlación con la media europea. Por el contrario, en los años posteriores a la crisis, entre 2008 y 2015, hay una gran diversidad. En diecisiete países se mantiene una correlación positiva alta con la media Europea, lo que expresa que la cuantía de las remuneraciones de los empleados públicos varía en el mismo sentido. Pero al tiempo cuatro países, entre los que destacan Italia y

<sup>21</sup> OCDE. *Government at a Glance* 2009.



PIB, con el número de empleados públicos, medido por el % de asalariados del sector público sobre la población activa en 2007 y 2015, la correlación es en ambos casos pequeña (respectivamente 0,53 y 0,40), por lo que la cuantía total de las retribuciones no depende directamente del número de empleados públicos.

Sin embargo la dispersión (gráfico 3.5) de la relación entre la cuantía de las retribuciones y el número de empleados, permite distinguir cuatro grupos de países.



- Países con más empleados y más coste

Los países escandinavos cuentan con una administración grande, en la que el número de empleados públicos oscila entre una cuarta parte y más de un tercio de la población activa, que corresponde con un coste de la remuneración de sus empleados, también el más alto de los países europeos, en un intervalo que fluctúa entre un 12 y un 17% del PIB. Noruega y Dinamarca han incrementado el número y el coste de los empleados públicos, mientras Suecia ha disminuido su coste y en menor medida el número de empleados.

- Países con menos empleados y menos coste

Alemania<sup>24</sup> y los Países Bajos cuentan con una administración pequeña, en la que, sobre la población activa, el número de empleados públicos es inferior al 15%. Y de manera paralela, en ambos países, también el coste de las retribuciones es en 2015 el más reducido de Europa, por debajo del 9% del PIB.

- Países con un coste y un tamaño próximo a la media europea

Un grupo de países<sup>25</sup> centro europeos, el Reino Unido e Irlanda cuentan con una administración próxima al promedio de los países europeos, en la que, de manera

<sup>24</sup> Los datos de empleados de Alemania son de 2007 y 2009.

<sup>25</sup> Eslovaquia sólo en 2015, Eslovenia, Estonia, y Polonia sólo en 2015.

proporcional, el coste de las retribuciones se sitúa también cercano a la media europea.

- Países con un coste medio alto y un tamaño medio bajo

Los países mediterráneos y latinos, Bélgica, Grecia, España, Francia, Italia y Portugal, conforman un grupo en el que coste y tamaño tienen alguna asimetría. Cuentan con una administración de tamaño próxima a la media Europea, en un intervalo muy amplio, entre un 8 y 22% de empleados sobre la población activa, más grande en Francia y más pequeña en España, mientras que el intervalo<sup>26</sup> del coste de las retribuciones, entre un 10 y un 13%, es algo más alto que el promedio europeo, también mayor en Francia y menor en España.

## 5. Estructura del empleo público en España

Entre los rasgos del empleo público que condicionan de manera significativa la evolución de las retribuciones, se pueden señalar cuatro que tienen un fuerte impacto en la actividad de las administraciones públicas: El peso del grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales en el sector público, que denominaremos *científico-técnico*. El peso del *contrato de lealtad* en la administración. El efecto de la evolución demográfica del empleo público. Y las diferencias salariales entre los empleados públicos.

### a) *El peso del empleo científico-técnico*

Por su especialización en los ámbitos científico, educativo y sanitario, por la utilización masiva de las tecnologías de la información en la gestión y prestación de los servicios públicos, entre los que destaca la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, o por la amplitud de sus funciones directivas, el sector público se caracteriza por el empleo masivo de personal del alta cualificación (técnicos, profesionales, científicos, e intelectuales) cuya ocupación<sup>27</sup> participa en procesos de generación, difusión y utilización de conocimientos *científico-técnicos*.

Los empleados del sector público de este grupo, en 2014, percibieron<sup>28</sup> de promedio un sueldo bruto anual de 35.154 euros que se sitúa en el segundo tramo salarial<sup>29</sup> más alto del empleo público. En 2016 los técnicos y profesionales, científicos

<sup>26</sup> Con la notable excepción de Italia en 2015.

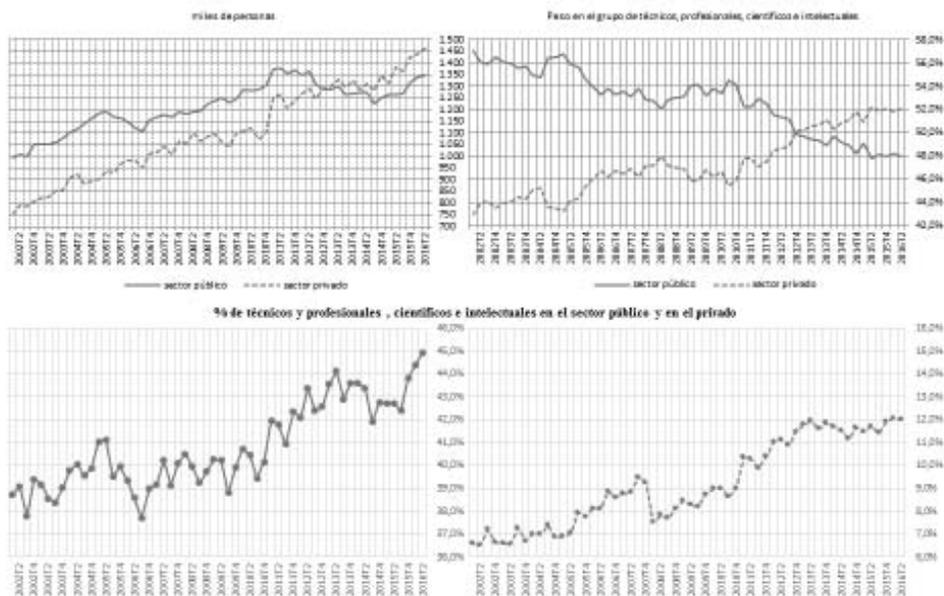
<sup>27</sup> El grupo...comprende las ocupaciones cuyas tareas principales requieren para su desempeño conocimientos profesionales de alto nivel y experiencia en materia de ciencias físicas y biológicas o ciencias sociales y humanidades. Sus tareas consisten en aplicar el acervo de conocimientos científicos o intelectuales a los diferentes campos o, por medio de la enseñanza, asegurar la difusión sistemática de esos conocimientos. Engloba a las ocupaciones asociadas a titulaciones grado y postgrado universitario (Metodología de la Encuesta de Población Activa).

<sup>28</sup> INE. Encuesta de Estructura Salarial 2014, publicada el 28 de octubre de 2016. Se refiere a los empleados públicos funcionarios y laborales del régimen general de la seguridad social no incluye los funcionarios de clases pasivas.

<sup>29</sup> Decil noveno. En la Encuesta de Población Activa se incluye todos los empleados públicos, tanto del régimen de la seguridad social como del de clases pasivas pero no un desglose salarial por ocupación.

e intelectuales son el grupo más numeroso del sector público (45%) mientras que en el total de la economía, este grupo supone el 18.5% del total de los asalariados. Desde 2002 el grupo científico-técnico se incrementó en el ámbito público en 344.600 empleados, un saldo medio anual de 24.610 empleos adicionales, y en el sector privado en 685.500, un saldo anual de 48.960 empleos. El peso del sector público en este grupo ha disminuido de manera constante pasando de un 57% en 2002 (1<sup>er</sup> t) a un 40,4 % en 2016 (1<sup>er</sup> t).

**Gráfico 4.1 Asalariados técnicos y profesionales científicos e intelectuales . EPA**



Desde 2002 a 2016 en la evolución del número de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales del sector público se pueden señalar tres etapas (gráfico 4.1 y tabla 4).

- En los años anteriores a la crisis, entre 2002 y 2008, el número de empleados del grupo científico-técnico creció de forma sostenida, a un ritmo de 31.370 empleos anuales, con un promedio semejante al resto del sector público, lo que se tradujo en un saldo de 188.200 empleos adicionales.
- En los años centrales de la crisis, entre 2008 y 2013, hay dos fases muy diferenciadas: En un primer momento, en el trienio 2008-2011, en el grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales se incrementó el ritmo de contratación, con un promedio anual de 62.700 empleos adicionales, y un saldo de 188.100 empleos. Y por el contrario en los dos años siguientes, 2012 y 2013, el grupo científico-técnico disminuyó en 86.000 empleos.
- Y finalmente entre 2014 y 2016 el saldo de nuevo ha sido positivo, 54.300 empleos, con un promedio anual de 18.100, mucho más pequeño que el incremento medio anual anterior a la crisis.

Tabla 4. Variación anual del grupo de asalariados técnicos y profesionales, científicos e intelectuales. Número de empleos adicionales. EPA 1° trimestre (2016-2002)

	2016 -2002	2016-2013	2013-2011	2011-2008	2008 -2002
Grupo científico-técnico sector público	344.600	54.300	-86.000	188.100	188.200
<i>promedio anual</i>	<i>24.610</i>	<i>18.100</i>	<i>-43.000</i>	<i>62.700</i>	<i>31.370</i>
Grupo científico-técnico sector privado	685.500	138.000	45.300	195.200	307.000
<i>promedio anual</i>	<i>48.960</i>	<i>46.000</i>	<i>22.650</i>	<i>65.070</i>	<i>51.170</i>
Total grupo científico-técnico	1.030.100	192.300	-40.700	383.300	495.200
<i>promedio anual</i>	<i>73.580</i>	<i>64.100</i>	<i>-20.350</i>	<i>127.770</i>	<i>82.530</i>
Total asalariados sector público	449.300	66.600	-315.800	346.800	351.700
<i>promedio anual</i>	<i>32.090</i>	<i>22.200</i>	<i>-157.900</i>	<i>115.600</i>	<i>58.620</i>
Total asalariados sector privado	503.600	881.600	-1.064.600	-1.989.400	2.676.000
<i>promedio anual</i>	<i>35.970</i>	<i>293.870</i>	<i>-532.300</i>	<i>-663.130</i>	<i>446.000</i>
Total asalariados	952.900	948.200	-1.380.400	-1.642.600	3.027.700
<i>promedio anual</i>	<i>68.060</i>	<i>316.070</i>	<i>-690.200</i>	<i>-547.530</i>	<i>504.620</i>

En este ámbito hasta 2011 la orientación de los sectores público y privado fue semejante, ambos crecieron de forma continua, aunque a un ritmo mucho mayor en el sector privado (7,4% anual) que en el sector público (4,2% anual), pasando en su conjunto de 1.745.700, a 2.624.200 en 2011. Un ritmo de crecimiento del grupo de técnicos y profesionales, científicos y técnicos del 5,6% anual mucho mayor que el del total de los asalariados que fue del 1,1% de promedio anual.

Entre 2011 y 2016 la orientación de la variación media anual de los sectores público y privado del grupo *científico-técnico* es opuesta. En el ámbito privado, con un ritmo más reducido, el grupo ha seguido creciendo a un 2,9% de promedio anual, mientras que en el sector público, el grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales se ha reducido a una tasa media de -0,5%.

Entre 2014 y 2010 las retribuciones del grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales del sector público descendieron un 4,9% mientras que las del sector privado se incrementaron en un 3%.

#### b) *El contrato de lealtad*

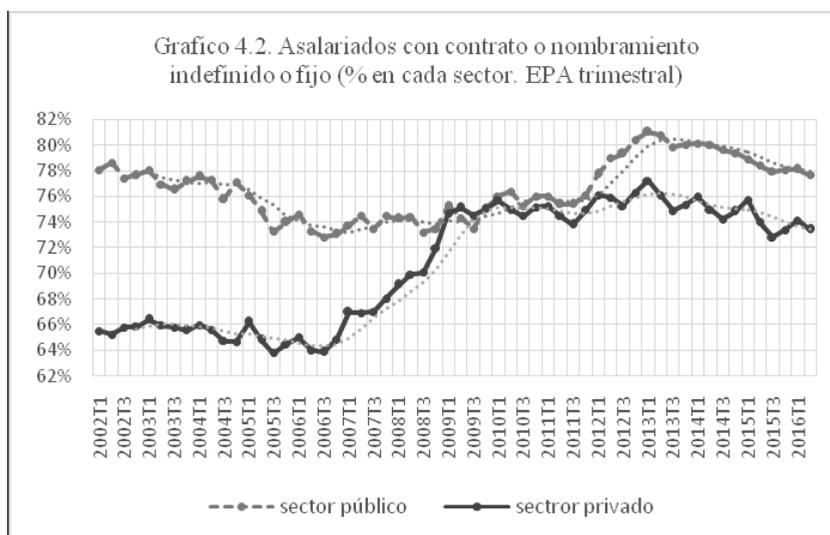
Por su dependencia del poder político y por su especialización en el interés general, el sector público se caracteriza por la utilización masiva del *contrato de lealtad*<sup>30</sup>

<sup>30</sup> “El contrato de lealtad, típico de las organizaciones públicas, es aquel en el que el trabajador pone a disposición de su patrono unas capacidades profesionales, recibe instrucciones imprecisas que debe completar con su pericia o su conocimiento del contexto, las especificaciones del trabajo o de los objetivos pueden ser cambiadas en cualquier momento y el desempeño sólo puede ser evaluado en términos de lo que cada uno aporta a la organización” (Oliás de Lima, 1995: 22).

que para garantizar su imparcialidad y profesionalidad incorpora una exigencia de mérito y capacidad en la selección y en la promoción de los empleados públicos, y una garantía de inamovilidad reforzada. A esta idea se asocia una retribución mayor para los nombramientos y contratos indefinidos, que para los temporales, y para estos un modo de selección más flexible, que se adapte a necesidades inmediatas y no a las exigencias del ingreso en una carrera profesional, que se presume de larga duración.

Desde 2002, si se utiliza como criterio el porcentaje de contratos de duración indefinida (gráfico 4.2) en la evolución del empleo se pueden señalar cuatro etapas:

- De 2002 a 2005 la diferencia entre el sector público y el sector privado permanece estable, de media durante los tres años la proporción de trabajo indefinido fue 12 puntos más alta en el sector público (77%) que en el privado (65%)
- Entre otros factores, como consecuencia de la política<sup>31</sup> laboral, en el trienio 2006-2008, en el sector privado se incrementó muy rápidamente el porcentaje de contratos fijos, hasta igualarse al del sector público que se mantendrá estable durante los tres años, con un promedio trimestral del 74%.
- En los años centrales de la crisis, entre 2009 y 2011, vinculado al masivo incremento del paro en el sector privado, ambos sectores tienen la misma tasa de trabajo indefinido. De media trimestral, el 75% de los asalariados de ambos sectores tienen un nombramiento o un contrato fijo.
- Y por último a partir de 2012, se observa primero un incremento del peso relativo de los contratos permanentes sobre todo en el sector público, que alcanzará su cota más alta en el primer trimestre de 2013 (81%), para disminuir luego progresivamente hasta un 78% y 73%, respectivamente en los sectores público y privado, en el 2º trimestre de 2016.

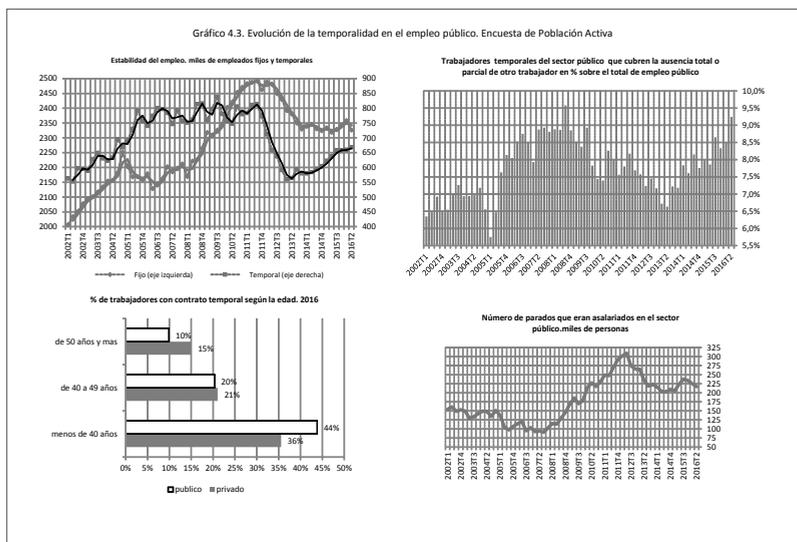


<sup>31</sup> Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 9 de mayo de 2006 firmado entre el Gobierno y los Sindicatos.

La variación del número de asalariados fijos y temporales (gráfico 4.3) en el sector público tiene una orientación distinta; en ambos casos entre 2002 y 2016 el saldo supone un fuerte incremento, 320.100 de indefinidos y 105.900 de temporales adicionales, si bien el ritmo de incremento es el doble entre los indefinidos, 5,4 puntos porcentuales de promedio anual, que entre los temporales, 1,8 puntos porcentuales de promedio anual.

Hasta 2005 el número de ambos colectivos se incrementó de forma paralela. Mientras que la orientación de la evolución del número de fijos y temporales difiere en el periodo de 2006 a 2011, etapa en la que el número de temporales permanece relativamente estable, en promedio trimestral sobre 780.00 temporales, mientras que crece de forma rápida el número de indefinidos, tres puntos porcentuales de promedio anual, y pasan de 2.178.900 en el primer trimestre de 2006 a 2.462.300 en el cuarto trimestre de 2011. Y desde 2012 de nuevo evolucionaran de manera semejante, primero, en 2012 y 2013 un rápido descenso del empleo y luego un incremento sostenido de los contratos temporales que pasaran de 579.600 en el primer trimestre de 2014 a 668.500 en el segundo trimestre de 2016, mientras que el número de fijos permanecerá estable en torno a un promedio de 2.235.000.

Pese al carácter excepcional de la contratación temporal<sup>32</sup> desde 2002 hasta 2016, su utilización en el sector público es equivalente a la del sector privado, respectivamente, de media un 23% y un 29%. Entre los tipos de contratación temporal<sup>33</sup> los contratos más habituales en el sector público, en 2016, son los que cubren la ausencia total o parcial de otro trabajador (276.800 trabajadores) y los que persiguen realizar una obra o servicio determinado (172.700 trabajadores).



<sup>32</sup> Para una correcta comprensión de los distintos tipos de contratos deben tenerse en cuenta las modificaciones que sobre sus características ha ido incorporando la política laboral.

<sup>33</sup> La Encuesta de Población Activa distingue siete tipos de contratos temporales: Eventual por circunstancias de la producción; De aprendizaje, formación o práctica; Estacional o de temporada; En periodo de prueba; Cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador; Para obra o servicio determinado; y Verbal.

Frente a la idea de que el empleo público es indefinido, llama la atención que casi la mitad de los empleados públicos de menos de 40 años tengan en 2016 un contrato temporal (44%), una proporción mucho más elevada que la del sector privado en el que la temporalidad entre los empleados de menos de 40 años es el del 36%.

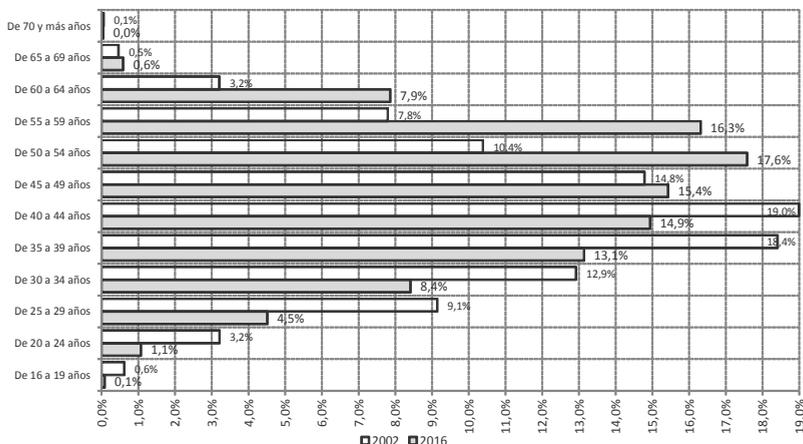
E igualmente frente a la idea de la estabilidad, de que la administración cuenta con una especial protección frente al despido, llama la atención que el número de parados que anteriormente trabajaban como asalariados en el sector público haya pasado de 154.200 en 2002 a 217.100 en 2016, un incremento muy importante del 41%, aunque inferior al 61% de incremento de los que trabajaban como asalariados en el sector privado.

### c) La evolución demográfica

Entre 2002 y 2016 la administración pública ha envejecido. La pirámide de edad (gráfico 4.4) adopta una posición cada vez más invertida en la que el tramo más numeroso ha pasado del grupo de 40 a 44 años de edad en 2002 al tramo de 50 a 54 años en 2016.

En todas las cohortes de edad inferiores a 44 años el porcentaje de empleados públicos en 2016 es inferior al de 2002. Y aunque las exigencias de formación en la mayor parte de los empleos de la administración pública, justifican que la base de la pirámide sea reducida, las diferencias en los tramos de 20 a 29 años son especialmente acusadas. Llama igualmente la atención el peso de los empleados públicos que en 2016 tienen entre 60 y 64 años, un 7,9% que se jubilarán mayoritariamente en los cinco años siguientes.

Gráfico 4.4. Distribución por edades de los empleados públicos en 2002 y 2016. 2º trimestre  
Encuesta de Población Activa.



### d) Diferencias salariales

Entre 2006 y 2014 la distancia salarial (gráfico 4.5) entre los que tienen sueldos más altos y los que cobran una menor retribución ha crecido tanto en el sector público como en el privado, respectivamente un 23% y un 50%.

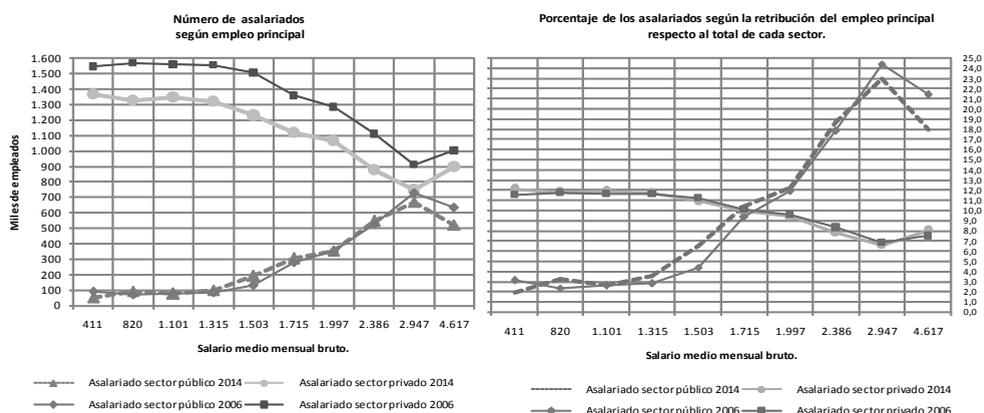
En el sector público los que más ganaban en 2006, eran el 21,4% del total del empleo público y tenían de promedio un sueldo mensual de 3.388 euros, siete veces superior al grupo de los que menos ganaban, que estaba formado por el 3,1% del empleo público. Mientras que 2014, los que más ganan, son menos un 17,9% pero ahora tienen una retribución nueve veces mayor que los que menos ganan, que también son menos, el 1,9%. Las diferencias salariales del sector público son mucho menores que las del sector privado, que en 2006 eran ocho veces mayores entre los que más y menos ganan, y en 2014 la diferencia es de doce veces.

En el decil más alto, las retribuciones del sector privado, en 2014 son un 10% más altas que las del ámbito público, y por el contrario en el decil con menos retribuciones los asalariados del sector público tiene un sueldo mensual un 22% superior al del sector privado y en los tramos centrales tienen una retribución equivalente, algo superior en el ámbito público.

La especialización del sector público en la generación, difusión y utilización del conocimiento que caracteriza la ocupación del grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, mayoritario en el ámbito público, explica las diferencias (gráfico 4.6) de la distribución retributiva que contrasta con la de los asalariados del sector privado.

En 2014 el empleo público se concentra en el tercio retributivo más alto de España, un 60 % percibe una retribución mensual bruta superior a 2.173 euros, mientras que en 2006 la suma de los que estaban en los tres deciles más altos, por encima de 1.766 Euros, era del 64%. Y el empleo privado en el tercio retributivo más alto, en 2014 agrupa a un 22% y en 2006 la suma de los que estaban en los tres deciles más altos, era del 23%. Pocos empleados de las administraciones públicas tienen en 2014 un sueldo muy alto<sup>34</sup>, pero la mayoría tiene un sueldo superior a 26.276 euros<sup>35</sup> brutos anuales, por encima de la media (22.858 euros), y del salario más frecuente (la moda es de 16.491 euros) de España.

Gráfico 4.5 Distribución la retribuciones de los asalariados. EPA



<sup>34</sup> De acuerdo con la Agencia Tributaria en 2014 había 151.158 perceptores de renta de más de 90.342 euros anuales, de ellos 15.580 de las administraciones públicas. Agencia Tributaria Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias Últimos datos Año 2014. Publicado: 17/11/2015

## 6. Discusión

En este trabajo se repasa la evolución del gasto salarial de las administraciones públicas y se presentan algunos rasgos del empleo público que están vinculados a la orientación de la política retributiva.

- Una administración pequeña y relativamente cara

España tiene una administración pública pequeña, que para retribuir a sus empleados públicos gasta algo más que los países europeos.

El sector público español en los años anteriores a la crisis financiera internacional de finales de 2008 era más pequeño que la media de la Unión Europea, y pese al derrumbe del empleo público del bienio 2012-2013, esta distancia no se ha modificado en los años posteriores.

El gasto salarial del sector público español era entre 2001 y 2007 algo inferior al promedio europeo, mientras que desde 2009 es algo superior que el europeo.

En España no hay desequilibrio entre la evolución de la economía y el gasto salarial público, entre 2000 y 2015, el PIB y las remuneraciones del sector público guardan una estrecha correlación estadística. Y, por el contrario, la variación del número de empleados no tiene correlación estadística con las variaciones del PIB y pese a su indudable impacto, tampoco con las variaciones del total de la remuneración del empleo público.

Entre 1999 y 2015 el sector público español incrementó el gasto en retribuciones un 4,52% de promedio anual. En los años previos a la crisis, la remuneración creció de forma rápida y sostenida hasta alcanzar en 2009 su punto más alto, se redujo en los años siguientes y a partir de 2013, ha recuperado la senda de crecimiento.

Antes y después de la crisis, entre 2007 y 2015, los países de la Unión Europea disminuyeron en dos décimas el coste de las retribuciones de los empleados públicos en porcentaje del Producto Interior Bruto. Y de forma inversa en los mismos años el empleo público se incrementó en seis décimas sobre la población activa. La pauta europea después de la crisis ha sido menos coste y más empleados.

En España, a diferencia de Europa, entre 2007 y 2015, aumentó en ocho décimas el coste de las retribuciones del sector público, mientras que el volumen de empleo se incrementó en cuatro décimas sobre la población activa.

En el gasto la pauta española ha sido contraria a la europea. Se ha incrementado el coste, que ahora es algo mayor que el promedio europeo, mientras que en el empleo, como en Europa, España cuenta ahora con más empleados, pero todavía son muchos menos que los de la media europea.

La posición española no es singular. Los países mediterráneos y latinos conforman un grupo en el que el coste y el tamaño de la administración, con pautas diferenciadas del resto de Europa, tienen un coste medio alto y un tamaño medio bajo. Cuentan con una administración de tamaño próxima a la media Europea, en un intervalo muy amplio, entre un 8 y 22% de empleados sobre la población activa, más grande en Francia y más pequeña en España, mientras el coste de las retribuciones, oscila en un intervalo que va de un 10 a un 13% del Producto Interior Bruto, algo más alto que el promedio europeo, también mayor en Francia y menor en España.

- Una administración con menos capacidad de innovación.

La evolución de algunos rasgos de la estructura del empleo público español permite valorar que la política retributiva, desarrollada como respuesta a la crisis, ha tenido un impacto negativo en la administración, que aparece como una organización dual, envejecida, con una carrera profesional concentrada en los tramos retributivos más altos, y en la que se ha limitado la incorporación de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales.

Se ha acentuado una pauta de relaciones laborales dual, en la que a los más jóvenes se oferta *precariedad* y se reserva la estabilidad del *contrato de lealtad* para los mayores.

En 2016 el 44% de los empleados del sector público de menos de 40 años tienen una vinculación temporal y, por el contrario, la estabilidad es la norma para los empleados de más de 40 años, entre los que un 76% tiene una vinculación indefinida.

La retribución de la mayoría de los empleados públicos se concentra en los tramos altos de la estructura salarial española y aunque la diferencia entre los que tienen sueldos más altos y los que cobran menos se ha incrementado, la distancia salarial del sector público sigue siendo mucho menor que la del sector privado.

En el sector público los que más ganan en 2014 (el 18% del total del empleo público) de promedio cobran un sueldo mensual bruto de 4.351 euros, nueve veces superior al grupo de los que menos ganaban, distancia que antes de la crisis era de siete veces. Y el 60% del empleo público que se concentra en el tercio retributivo más alto de España, percibe una retribución mensual bruta superior a 2.173 euros.

Una administración progresivamente envejecida en la que, en 2016, la mayoría de sus empleados ha nacido antes de 1966, y forma parte de las generaciones *predigitales*, cuya primera formación fue previa al cambio político y al proceso de modernización socioeconómica del régimen constitucional.

En 2016 los empleados de la categoría de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales son el grupo más numeroso del sector público. En este ámbito hasta 2011 la orientación de los sectores público y privado fue semejante, ambos crecieron de forma continua, pero a un ritmo mucho mayor en el sector privado (7,4% anual) que en el sector público (4,2% anual). Y entre 2011 y 2016 la orientación de los sectores público y privado es opuesta. En el ámbito privado, a un ritmo más reducido, el grupo ha seguido creciendo a un 2,9% de promedio anual, mientras que en el sector público, el grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales se ha reducido a una tasa media de -0,5%.

La administración al disminuir el ritmo de incorporación de técnicos, profesionales, científicos e intelectuales, al reducir la presencia de las cohortes de edad formadas en la democracia, puede haber frenado su capacidad actual de comprensión, innovación y liderazgo de la sociedad del conocimiento, y dificultar sus posibilidades de adaptación futura.

- Un sistema de retribuciones rígido y centralizado

La política de congelación o contención del gasto salarial es una constante en la política retributiva que contrasta con el incremento continuo del gasto salarial.

De forma paradójica el incremento efectivo del número de empleados públicos convive con una orientación sostenida de reducción de la contratación temporal, que se asocia a circunstancias excepcionales, y de contracción de la oferta de empleo estable en la que el nuevo empleo se vincula a una tasa de reposición que ha oscilado entre una propuesta de disminución de la administración (reposición del 10 al 50%) y otra de mantenimiento del tamaño (reposición del 100%).

A partir de criterios de política económica, orientados a favorecer el crecimiento de la economía, reducir el déficit público, a contribuir a la consolidación fiscal, o a la política de estabilidad y sin consideraciones expresas sobre su vinculación con la orientación de la política de recursos humanos ni sobre las políticas públicas a las que atiende, las decisiones más relevantes sobre las retribuciones públicas se adoptan de manera centralizada por el Gobierno en el marco del debate de los Presupuestos Generales del Estado, en el que se atribuye un carácter básico a sus elementos centrales, lo que obliga a todas las administraciones públicas.

La orientación del gasto salarial está íntimamente asociada con el diálogo social general y con los acuerdos en el sector público. En los periodos de relevancia del diálogo social o de los acuerdos Gobierno-Sindicatos, el acuerdo salarial ha estado acompañado de una política de función pública muchas veces expresada en los mismos acuerdos. Mientras que los momentos de ruptura o de limitación del diálogo social parecen asociados a una inercia en la política de función pública.

## 7. Propuestas

Para mejorar la respuesta a los problemas planteados se señalan tres propuestas: Incrementar el empleo y estabilizar el gasto. Crecer en innovación y asegurar una trayectoria profesional sostenible. E institucionalizar la participación en los presupuestos e impulsar la negociación colectiva.

- Incrementar el empleo y estabilizar el gasto.

La comparación con el entorno incorpora medidas de referencia que permiten valorar una situación, pero no pueden traducirse en objetivos porque el volumen de empleo público y el gasto necesario para retribuirlo dependen de la orientación de las políticas públicas, en cuyo diseño la política retributiva es sólo uno de los factores, pero desde luego si se quiere que el sector público español se parezca más al promedio europeo se debería optar por estabilizar el gasto y e incrementar el empleo público.

Para alcanzar el promedio europeo un modelo sencillo, ya ensayado con un éxito limitado, podría consistir en cambiar retribuciones por empleo y su viabilidad estará muy condicionada por el ritmo de crecimiento de la economía. Con diferentes variantes esta orientación supone que para comportarse como Europa se puede optar entre dos vías, simplificando se pueden bajar los sueldos y la diferencia utilizarla para nuevos empleos o tener en cuenta el crecimiento económico y consolidar las retribuciones de los ya empleados, asegurando en mayor o menor medida que su valor se actualiza, y con distintas proporciones emplear el margen en nuevos empleos y en reducir el déficit.

Otra orientación, la que aquí se esboza, requiere cambiar las preguntas. No se trataría sólo de comprobar si España se aproxima a Europa en el volumen de gasto o

de empleo, sino en preguntar por el modo de decidir y por el tipo de empleo que se quiere incorporar.

- Crecer en innovación y asegurar una trayectoria profesional sostenible.

La capacidad de innovación para atender las demandas y multiplicar los apoyos de las políticas públicas vinculadas al cambio y a las transformaciones de la sociedad del conocimiento, se verá favorecida si se acelera el ritmo de incorporación al sector público de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, en un escenario que integre una oferta de estabilidad y una nueva estructura retributiva en la que se acentúe la carrera profesional, limitando las retribuciones del inicio y sin ampliar las diferencias salariales, permita alargar el tiempo necesario para llegar hasta los escalones más altos, extendiendo el principio de mérito y capacidad como único criterio para la mejora retributiva, de manera que pueda asegurarse una trayectoria profesional sostenible.

Crecer en innovación debe ir acompañado de una significativa reducción de la precariedad de la oferta a los nacidos en la democracia, y configurar un programa de empleo orientado a incorporar en el sector público a las generaciones formadas en la *sociedad en red*, una apuesta para incorporar las cohortes de edad nacidas en torno a 1980, que permita rejuvenecer los servicios públicos y evitar un reemplazo generacional abrupto.

- Institucionalizar la participación en los presupuestos e impulsar la negociación colectiva.

Para determinar las pautas que rijan las variaciones retributivas, es útil preguntarse que si para fijar los objetivos de las políticas públicas es viable continuar una orientación que parece abandonar los instrumentos de decisión política para entregarse a una conducción autónoma, que traslada las decisiones a comprobar la posición de un cuadro de mandos, que responda a estabilizadores automáticos en los que la decisión se deduzca de un modelo en el que el Índice de Precios al Consumo, pasado o futuro, o la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto, o la combinación de otros índices diera mecánicamente una pauta de acción adecuada. Desde luego es imprescindible contar con instrumentos para medir, con un observatorio para evaluar el desarrollo de una política pública, pero su alcance sirve para informar no para sustituir la decisión pública.

El modo actual de decisión, sobre las retribuciones de los empleados públicos, participa de una concepción que supone una organización única, en la que desde los Presupuestos Generales del Estado se toman decisiones muy detalladas que afectan de manera estructural a la totalidad de sus elementos. Un modo que, en gran medida, obvia la presencia de una pluralidad de políticas públicas y de centros de poder político diferenciados, que responden a una gran diversidad de demandas y apoyos sociales, y que cuenta con una anómala dualidad en la negociación colectiva, que por razones históricas según el tipo de contrato o nombramiento 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.

Reducir la rigidez e incrementar la descentralización funcional y territorial del proceso de decisión permitiría mejorar la conexión entre ingresos y gastos, aumen-

tar la transparencia y facilitar la participación en el presupuesto de los actores sociales y territoriales. Esto implica concebir la administración como un sector institucional de la economía y no como una única organización sujeta a reglas uniformes.

Y junto a las implicaciones que tuviera ampliar el margen de las políticas públicas o mejorar la autonomía financiera de las administraciones públicas, una cuestión clave del proceso de decisión en materia de retribuciones esta necesariamente unida al papel del diálogo social, que se vería reforzado si se avanza en fórmulas de institucionalización de la participación de los agentes sociales en el debate presupuestario, y sobre todo si se refuerza el papel de la negociación colectiva en el ámbito público, y se elimina la duplicidad de cauces de representación.

## Fuentes

- Agencia Tributaria. Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias Últimos datos Año 2014. Publicado: 17/11/2015.
- EUROSTAT. Base de datos de la Comisión Europea.
- ILOSTAT. Base de datos de la Organización Internacional del Trabajo.
- Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Nacional Base 2010. Cuentas anuales y semestrales de los sectores institucionales (30 septiembre 2016).
- Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa. Datos trimestrales. Últimos datos Trimestre 2/2016 Publicado: 28/07/2016. Datos anuales. Últimos datos Año 2015 Publicado el 26/02/2016.
- Instituto Nacional de Estadística Encuesta de estructura salarial. Datos anuales. Últimos datos año 2014, publicado el 28/10/ 2016.
- Registro Central de Personal. Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. (BESAP). Última publicación Enero 2016.

## Bibliografía

- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2016). *Informe de la Comisión*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística. (2008). *Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario*. INE, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística. (2012). *Encuesta anual de estructura salarial (EAES). Metodología*. INE, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). *El salario del empleo principal en la Encuesta de Población Activa. Explotación estadística de los Registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias*. INE, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Contabilidad Nacional de España. Base 2010 Proyecto Documento para la Comisión Permanente del Consejo Superior de Estadística*. INE, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística. (2016). *Encuesta de estructura salarial (EES). Metodología*. INE, Madrid.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2011). *Acuerdo Social y Económico. Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

- Montesinos, A., J. Pérez, J y Ramos, R. (2014). *El empleo de las administraciones públicas en España: Caracterización y evolución durante la crisis*. Banco de España, Madrid.
- OCDE. (2009). *Government at a Glance 2009*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.
- OCDE. (2013). *Panorama de las administraciones públicas 2011*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.
- OCDE. (2014). *Panorama de las administraciones públicas 2013*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid 2014.
- OCDE. (2016). *Panorama de las administraciones públicas 2015*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.
- Olías de Lima, B. (1995). *Gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Editorial Complutense, Madrid.
- Olías de Lima, B. (2006). *Manual de organización administrativa del Estado*. Síntesis, Madrid.
- Sánchez Morón, M., Cases Méndez, J. I., y otros. (2005). *Informe de la Comisión de Expertos. Estatuto Básico del Empleado Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Sevilla, J. (2010). *La reforma de la administración General del Estado*. LID, Madrid.
- Villoria Medienta, M y Del Pino Matute, E. (1997). *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Tecnos, Madrid.

