



Eurofound

# Condiciones de trabajo en la administración pública central

[Índice](#)



## Índice

Introducción	1
Definiciones y niveles a escala nacional	2
Razones de las reformas y repercusiones observadas	5
Evolución de las condiciones de trabajo	16
Debate sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de la APC	30
Perspectivas de cambio futuro	34
Conclusiones	37
Anexo 1: Código de los países	40



*Durante las últimas décadas, los trabajadores de la administración pública han estado sujetos a una serie de reformas estructurales y de modernización en el marco de la denominada «nueva gestión pública». El fuerte aumento de la deuda pública en el contexto de la crisis económica y financiera actual ha llevado además a muchas autoridades a tratar de reducir el gasto público mediante congelaciones y reducciones de la remuneración y la contratación de funcionarios. El presente informe trata de ofrecer una visión de conjunto de las principales causas y razones del cambio en la administración pública central en los Estados miembros de la UE y en Noruega. Examina asimismo la repercusión de estos cambios en las condiciones de trabajo del sector y de la evolución previsible de la situación.*

## Introducción

Es bien sabido que en las últimas décadas los trabajadores de la administración pública han estado sujetos a una serie de reformas «estructurales» dirigidas a modernizar la administración y los servicios públicos, en el marco de la denominada «nueva gestión pública».

En general, estas reformas parecen implicar una progresiva igualación de las condiciones de trabajo de la administración pública con las del sector privado. Tal evolución ha tenido una importante repercusión en el empleo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales de los trabajadores del sector público. No obstante, falta información específica acerca del efecto de estas medidas de reestructuración sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos en la UE27.

Por otra parte, la actual crisis económica y financiera ha determinado que se registren en numerosos países de la UE niveles elevados de desempleo y de pobreza, así como, en algunos de ellos, niveles insostenibles de deuda pública. El aumento del gasto público en desempleo y prestaciones sociales y la reducción de los ingresos fiscales debido al estancamiento de la actividad económica han contribuido en gran medida a esto último.

Las autoridades públicas de Europa han aplicado distintas reformas para tratar de reducir el gasto público. Desde 2007/08, estas medidas han consistido principalmente en congelaciones y reducciones salariales para los funcionarios, así como en la reducción de los puestos de trabajo del sector público.

Los datos de la **Encuesta de población activa de 2012 de Eurostat** muestran que el número de trabajadores en la administración pública y el sector de la defensa en el conjunto de la UE27 y Croacia disminuyó de 15,6 millones en 2009 a 14,9 millones en 2012.

El presente informe trata de ofrecer una visión de conjunto de los 28 Estados miembros de la UE y de Noruega acerca de las principales causas y razones del cambio en la administración pública central (APC) y de su repercusión sobre las condiciones de trabajo, así como una proyección de las futuras condiciones de trabajo en este sector.

Concretamente, el informe:

- analiza el concepto de APC en los distintos países europeos, la diversidad de trabajadores y la evolución reciente del empleo;
- describe las condiciones de trabajo del personal de la APC y sus principales cambios;
- identifica los organismos encargados de la inspección y la vigilancia del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre las condiciones de trabajo en las APC nacionales;
- describe las principales reformas realizadas en las APC de los países europeos y las causas y motivos, tanto generales como específicos, de estos cambios;

- analiza el diálogo social sobre las condiciones de trabajo en las APC, las opiniones de los interlocutores sociales sobre los últimos cambios y las iniciativas que han adoptado;
- analiza los cambios y retos futuros de las condiciones de trabajo en la APC.

### Definiciones y niveles a escala nacional

El concepto de administración pública central no está claramente delimitado, presenta diferentes definiciones y facetas, dependiendo del país en que se aplique y de su contexto histórico, cultural y político. No existe siquiera habitualmente una definición nacional de la APC como tal y, de hecho, este término no se emplea en muchos países, que hablan de administración federal, administración estatal o servicio público. No obstante, el concepto se refiere con carácter general a los organismos, órganos e instituciones administrativos que operan a escala central y nacional y tienen dependencia jerárquica de los responsables de la toma de decisiones políticas (normalmente, los ministerios). Por ejemplo, en Bulgaria la administración central comprende:

- la administración del Consejo de Ministros;
- los ministerios;
- las agencias u organismos del gobierno;
- la administración de las comisiones estatales;
- las agencias ejecutivas;
- las estructuras administrativas establecidas mediante ley;
- las estructuras administrativas establecidas mediante decreto del Consejo de Ministros.

En consecuencia, puede parecer obvio que el concepto excluye otras entidades que operan en el ámbito regional o local, pero la cosa no es tan sencilla. Por tanto, la APC incluye organismos descentralizados de ámbito regional o local. La descentralización hace referencia a la transferencia de funciones administrativas mediante la reubicación de organismos de la administración central en distintas áreas geográficas. Por ejemplo, las delegaciones regionales de un ministerio nacional suelen estar incluidas en la APC en todos los países, por lo que todos sus trabajadores se consideran como personal de la APC, con independencia del lugar donde trabajen (Gráfico 1). Por ejemplo, en Francia, la administración pública central (APUC) está subordinada al gobierno central, con independencia de su ubicación geográfica. Por el contrario, las administraciones regionales, departamentales y municipales dependen de las correspondientes autoridades regionales, departamentales y municipales. En la República Checa, la APC incluye organismos administrativos estatales territoriales con autoridad local.

Gráfico 1: Los diferentes niveles de la administración pública central



Fuente: Eurofound

En los estados federales (como Alemania) o bastante regionalizados (como España), la APC sólo incluye la administración federal o estatal y no la de los Länder o las Comunidades Autónomas. Debe observarse que en estos países la APC sólo representa una parte relativamente pequeña del total de trabajadores públicos. Del mismo modo, Bélgica ha experimentado varias reformas desde un Estado unitario centralizado hacia un Estado federal, y muchos funcionarios han sido transferidos de la administración central a las comunidades y regiones.

En algunos países los organismos regionales y locales forman incluso parte de la APC. Por ejemplo, en Estonia la APC incluye a los trabajadores públicos de los condados. En Grecia, incluye siete administraciones regionales descentralizadas. La APC sueca incluye los consejos administrativos de condado.

Aparte del ámbito territorial, otra cuestión importante para definir la APC hace referencia a la clase de entidades que incluye y las actividades que estas realizan. A este respecto, la diversidad de criterios aplicados en los distintos países es enorme, al igual que la diversidad de entidades y organismos administrativos concretos de cada país. Además de los organismos puramente gubernamentales (ministerios), una miríada de entidades, agencias, consejos, juntas, comités e instituciones se consideran también parte de la APC en algunos países, pero no en otros, lo que hace imposible trazar un perfil común.

En Alemania, de acuerdo con la Ley fundamental, hay que distinguir entre la «APC directa» (*unmittelbare Bundesverwaltung*), que comprende las autoridades federales supremas (Cancillería, Bundestag, Ministerios) y otras autoridades superiores, medias e inferiores; y la «APC indirecta» (*mittelbare Bundesverwaltung*), que comprende los organismos y estructuras públicos que desempeñan funciones administrativas como entidades jurídicas independientes (agencias federales, fundaciones e instituciones financieras como el Banco federal). No obstante, la Oficina Federal de Estadística (**Destatis**) no ha utilizado este concepto de APC «directa» e «indirecta» desde 2011 debido a su insuficiencia para distinguir cambios en el estatuto jurídico.

La distinción entre administración estatal directa e indirecta se aplica también en Portugal.

La situación de Italia es un buen ejemplo de diversidad de las organizaciones que pueden incluirse en el concepto de APC. Estas organizaciones incluyen:

- entidades con relevancia constitucional (Tribunal Constitucional, Presidencia de la República);
- Consejo Nacional de Economía y Trabajo);
- Presidencia del Consejo de Ministros y ministerios;
- agencias tributarias;
- agencias reguladoras de actividades económicas (como las de seguridad aérea y ferroviaria);
- instituciones prestadoras de servicios económicos (como la Corporación Nacional de Carreteras y la Institución Nacional de Control del Tráfico Aéreo);
- agencias independientes (como la Autoridad de Defensa de la Competencia);
- instituciones asociadas con administraciones públicas no centrales (como regiones, provincias, municipios, universidades y cámaras de comercio);
- instituciones culturales y asistenciales (como la Cruz Roja y el Comité Olímpico Nacional);
- institutos nacionales de investigación, como el Istat, el Isfol y el CNR.

Hay también muchas diferencias respecto a la inclusión de las empresas públicas o las organizaciones que prestan ciertos servicios públicos (y que van, por tanto, más allá de las funciones administrativas). Por ejemplo, en España la administración pública estatal (la APC en sentido amplio) incluye la administración general del Estado, como los ministerios, los organismos autónomos (un tipo particular de entidades públicas, que no debe confundirse con las comunidades autónomas) y las agencias estatales, el ejército y los cuerpos de policía, la administración de justicia y las empresas públicas y otros organismos públicos.

En cambio, en Hungría la administración central no incluye a las empresas prestadoras de servicios públicos (como los de correos, energía y agua, ferrocarriles y transporte público).

Existen también importantes diferencias respecto a la inclusión de la administración de la seguridad social. Mientras en países como Italia, Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos la interpretación de la APC no incluye instituciones de seguridad social obligatoria, en otros países como Grecia, España, República Checa, Finlandia o Suecia ocurre lo contrario.

Se producen también divergencias similares respecto a otros servicios e instituciones públicos en áreas como la justicia, la seguridad (los cuerpos de policía y el ejército), la salud y la educación. Por ejemplo, en Italia el personal de los ministerios (que forma, por tanto, parte de la APC) incluye también a las fuerzas armadas y la educación pública, mientras en Chipre la APC no incluye ningún servicio respecto al cual se establezcan disposiciones legales específicas (como la educación o las fuerzas armadas).



## Razones de las reformas y repercusiones observadas

### Reformas estructurales y reformas cíclicas

Las administraciones públicas centrales (de hecho, la administración pública y el sector público en su conjunto) se encuentran inmersas en un proceso de profunda reforma y transformación en la mayoría de los países europeos. Aunque algunos de estos cambios pueden asociarse a la crisis económica y financiera actual (medidas cíclicas), durante las últimas décadas las APC nacionales se han sometido ya a varias reformas estructurales dirigidas a modernizar su organización y su funcionamiento, adoptar una orientación clara al ciudadano (el cliente) en la prestación de los servicios y lograr una mayor eficiencia en su ejecución y calidad.

De acuerdo con el informe *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil service* (Demmke and Moilanen, 2010) estos procesos estructurales han hecho referencia a cuestiones de modernización, aumento de la eficiencia, reorganización y flexibilidad. Algunos ejemplos son:

- nueva gestión basada en el rendimiento (Alemania y Bulgaria);
- reorganización de la toma de decisiones (Francia y Malta);
- nuevas concepciones de la gestión, con más evaluación del rendimiento y mayor responsabilidad de los directivos (Bélgica, Luxemburgo y Polonia);
- uso de nuevas técnicas de gestión de recursos humanos (Alemania, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Italia y Portugal);
- ampliación de los servicios de administración electrónica en línea en la mayoría de los países de la UE (con importantes repercusiones en cuanto a las nuevas cualificaciones profesionales requeridas);
- cambios en las necesidades y la organización del personal de atención al público.

En algunos Estados miembros las reformas se han producido de forma paralela a un proceso de delegación de competencias y descentralización de ciertos ámbitos de política (como en Bélgica y Francia), y lo contrario en otros países (España y Suecia).

Estos procesos han dado lugar en muchos casos a la privatización y liberalización de antiguos servicios públicos o a la subcontratación de algunos de ellos (como en el Reino Unido). En algunos Estados miembros se observa también una igualación de las condiciones de trabajo a las del sector privado (como en los Países Bajos y el Reino Unido). De hecho, en el informe de la Comisión Europea **Relaciones laborales en Europa 2012 (3,84 MB en formato PDF)** se indica que incluso el propio concepto de sector público está evolucionando debido a los cambios estructurales en la organización y la prestación de los servicios públicos.

### *Aplicación de reformas estructurales en la APC en casi todos los Estados miembros*

Pueden encontrarse ejemplos de estas reformas estructurales en numerosos Estados miembros.

Cuadro 1: Ejemplos de reformas estructurales

	Denominación	Tiempo	Síntesis
BE	Reforma Copérnico	De 2000 en adelante	Nuevas reformas estructurales, concepción más centrada en la gestión basada en el rendimiento y nuevas técnicas de gestión de recursos humanos.
BG	Varias reformas estructurales	Desde finales de la década de 1990	Modernización y aumento de la eficacia, incluida una nueva clasificación de puestos, nuevos sistemas de remuneración en función del rendimiento y mayor flexibilidad de jornada y en materia de permisos retribuidos.
CZ	Varias reformas estructurales	Desde mediados de la década de 2000	Mayor eficacia y reforma de la gestión de recursos humanos
CY	Reformas estructurales	2005-2010	Intento de corregir el rápido crecimiento del sector público.
FI	Reformas estructurales	De 2003 en adelante	Mayor productividad y eficacia a través de diversas medidas, incluida la reducción de personal.
FR	Revisión general de las políticas públicas	De 2007 en adelante	Descentralización a las regiones y departamentos para aumentar la eficiencia, la rentabilidad y la modernización.
DE	Reformas estructurales	De 2006 en adelante	Normalización de procesos y aplicación de sistemas de gestión de procesos, administración electrónica, y reformas en la carrera profesional, la remuneración y la jornada de trabajo de los funcionarios.
HU	Programa de Desarrollo Magyary 11.0 y Programa de Desarrollo de la Administración Pública Magyary Zoltán 12.0	De 2010 en adelante	Modernización y desarrollo de un servicio eficiente, transparente, competitivo y de alta calidad.
IT	Ley 133/2008 y Riforma Brunetta	De 2008 en adelante	Introducción de nuevas técnicas de gestión de recursos humanos, incluidos planes de remuneración en función del rendimiento de aplicación individual, en lugar de colectiva.
LU	Programa de Gobierno de Luxemburgo 2009- 2012	De 2009 en adelante	Reforma y modernización del gobierno y la administración pública central, mayor atención al reconocimiento de la experiencia, la educación durante toda la vida de los trabajadores públicos y fomento de una mayor asunción de responsabilidades.
MT	Ley de la administración pública	De 2009 en adelante	Mayor flexibilidad en la gestión y mejor definición de los niveles administrativos.
NL	Proyecto «Vernieuwing Rijksdienst»	De 2010 en adelante	Reducción de la tipología de puestos de trabajo, armonización del sistema de evaluación anual del rendimiento y paridad de los trabajadores públicos y privados (con algunas excepciones).
PL	Ley de la función pública	De 2006 en adelante	Reintroducción del sistema de la función pública para los puestos más altos de la administración y cambios en las condiciones de trabajo del Cuerpo de Funcionarios.
PT	Diversas reformas	De 2005 en adelante	Movilidad del personal laboral, nuevos procedimientos de contratación y selección del personal, especialmente en los puestos superiores, nuevo sistema de evaluación del rendimiento, desarrollo de la carrera profesional y escalas de remuneración, nuevos planes de protección social diseñados para converger con los del sector privado y nueva regulación legal del empleo.
ES	Programa Nacional de Reformas	De 2012 en adelante	Reorganización y racionalización del tamaño de la administración pública y mejor definición del papel de los distintos niveles de la administración nacional, regional y local.
SE	Diversas reformas	Desde principios de la década de 2000	Unificación de las autoridades regionales y establecimiento del Centro de Servicio de la Autoridad Nacional para realizar el trabajo administrativo y crear economías de escala.
UK	Gershon Review y Lyons Relocation Review	De 2004 en adelante	Reducción del tamaño del sector público, traslado de recursos hacia los servicios de atención al público, otros ahorros de eficiencia y traslado de los servicios de la APC fuera de Londres.

Fuente: aportaciones nacionales al Informe analítico comparado

En Bélgica, la administración federal está aplicando desde 2000 la Reforma Copernicus (Emerald, 2008), cuyo objetivo es redefinir el sistema administrativo del país en varios ámbitos, entre ellos:

- nuevas estructuras organizativas (tanto verticales como horizontales),
- nueva concepción de la gestión más basada en el rendimiento,
- nuevas técnicas de gestión de recursos humanos (salarios públicos más vinculados al mercado y mayor atención a la gestión de las competencias).

Bulgaria ha realizado varias reformas estructurales desde finales de la década de 1990 (recogidas en la Ley de la administración pública, la Ley de la función pública y la Estrategia de reforma de la administración) para tratar de modernizarla y aumentar su eficacia. A mediados de 2012 se establecieron una nueva tipología de puestos, una nueva remuneración en función del rendimiento (comparable a la del sector privado) y nuevas normas de evaluación de los resultados para los trabajadores de la APC, así como algunos cambios orientados a flexibilizar la jornada de trabajo y los permisos remunerados. El gobierno checo ha tratado desde mediados de la década de 2000 de reformar su APC para aumentar su eficacia y mejorar la gestión de recursos humanos, con medidas como reducción de puestos de trabajo, ampliación de las facultades de ciertos empleadores públicos para fijar los salarios e introducción de la formación obligatoria.

En Chipre, pese al recorte del presupuesto de la APC, el sector público creció un 13 % entre 2005 y 2011, una evolución a la que trata de poner freno el gobierno.

En Finlandia se han aplicado desde 2003 varios programas para aumentar la productividad del sector público. En 2005, el gobierno decidió cubrir únicamente la mitad de los puestos vacantes, aunque este programa se sustituyó en 2011 **por otro más centrado en la eficacia y los resultados que en el volumen de personal (en finés)**.

En Francia se han realizado varias reformas para mejorar la eficiencia y la rentabilidad de los servicios públicos. La principal es la **Revisión general de las políticas públicas (en francés)**, realizada entre 2007 y 2012 para modernizar el Estado, reducir el gasto público y mejorar los servicios públicos, que dio lugar a una profunda reorganización, así como a recortes presupuestarios y reducciones del volumen de empleo. En los últimos 10 años Francia ha realizado también una descentralización de los servicios públicos hacia las regiones y los departamentos.

En Alemania, la modernización de la administración pública se encuentra desde 2006 entre las prioridades del **Plan de trabajo del Gobierno de coalición (en alemán)**. Las medidas abarcan los ámbitos siguientes:

- normalización de procesos y establecimiento de sistemas de gestión de procesos,
- administración electrónica y trabajo en red en la administración pública,
- reformas en la carrera profesional, la remuneración y la jornada de trabajo de los funcionarios.

Algunos informes indican que las reformas continúan: **un estudio del Ministerio Federal de Interior (en alemán, 3,87 MB en formato PDF)** mostró que en 2012 se habían introducido sistemas de gestión de procesos en el 36 % de las estructuras federales y que la aplicación se encontraba en «una primera fase de madurez».

En Hungría, el **Programa de desarrollo Magyary 11.0 (en húngaro, 2,3 MB en formato PDF)** y el **Programa de desarrollo de la administración Magyary Zoltán 12.0 (14,39 MB en formato PDF)** han tratado de modernizar y desarrollar una administración pública eficiente, transparente, de alta calidad y competitiva, con especial atención a la

administración pública central. En Italia, varias reformas estructurales respaldadas por una **Ley de 2008 (en italiano)** y una de **2009 (en italiano, 955 KB en formato PDF)** han tratado de introducir reglas más estrictas en materia de absentismo y nuevas técnicas de gestión de recursos humanos, incluidos regímenes de remuneración vinculados al rendimiento individual y no colectivo, como antes.

El Gobierno de Luxemburgo ha tratado en los últimos años de **reformular y modernizar su propia estructura y la de la administración pública central (en francés)**, con especial atención a la calidad, la eficiencia y la transparencia. Por ejemplo, el **Programa de gobierno de Luxemburgo 2009–2014 (en francés)** resalta la necesidad de cambiar el modo de operar de la administración pública y la remuneración de los funcionarios, prestando mayor atención al reconocimiento de la experiencia, la formación permanente y la asunción de responsabilidad.

En Malta, la **Ley de la administración pública (202,86 KB en formato PDF)**, adoptada en 2009, persigue aumentar la flexibilidad en la gestión de la administración pública y mejorar la definición de las competencias de los distintos niveles y establece varios mecanismos para asegurar la equidad y el reconocimiento del mérito en los nombramientos para los organismos públicos.

En Polonia, la reforma estructural más importante de los últimos tiempos corresponde a la **Ley de la función pública de 2009 (Majcherkiewicz, 2009)**, que devuelve a la función pública los puestos administrativos más altos, retirados por el gobierno anterior entre 2006–2008 para disponer de más flexibilidad y capacidad de influencia política. La Ley de 2009 introduce también varios cambios en las condiciones de trabajo de los distintos cuerpos de la función pública, que se explican en otros apartados de este informe.

En Portugal se realizaron varias reformas estructurales del régimen de empleo público en 2005–2009 para hacerlo más eficiente y orientado al ciudadano y más rentable. Algunos ejemplos son los cambios relacionados con la movilidad del personal laboral, así como las novedades en materia de:

- sistema de evaluación del rendimiento;
- regulación legal del empleo;
- carrera profesional y escalas salariales,
- contratos de trabajo;
- reglamento disciplinario para el personal laboral y contratado;
- régimen de protección social.

Se han establecido también nuevos procedimientos de contratación de personal, incluidos los puestos directivos superiores.

En España, además de las medidas aplicadas a corto plazo para hacer frente a la crisis económica, la administración pública central está inmersa en varias reformas estructurales para reorganizar y racionalizar el tamaño de las administraciones nacional, regionales y locales y aumentar la productividad de los trabajadores públicos, así como reducir la duplicación de actividades entre estos niveles de la administración. Pueden hallarse varios ejemplos de estas reformas en el **Programa Nacional de Reformas 2012 (en español)**. En los Países Bajos se han realizado varios cambios estructurales en el sector público, tales como la reducción de la tipología de puestos para aumentar la movilidad entre los organismos públicos y la armonización de los sistemas de evaluación anual del rendimiento, introducidos por el **proyecto «Vernieuwing Rijksdienst» (proyecto de renovación de la administración pública central) (en**

[neerlandés, 650,58 KB en formato PDF](#)). El gobierno desea realizar cambios para establecer una paridad total entre los trabajadores públicos y privados (con algunas excepciones para grupos concretos de trabajadores públicos, como los pertenecientes a la policía, la defensa y el poder judicial).

En Suecia se han realizado varias reformas durante los últimos 15 años para aumentar la eficiencia y reducir los costes de la APC. La principal reforma está orientada a unificar las autoridades regionales, concentrando en una autoridad nacional las partes anteriormente independientes. Algunos ejemplos de ello son la Agencia de Seguridad Social, la Agencia Tributaria, la Agencia Forestal y las [Aduanas de Suecia](#). Pueden obtenerse más datos sobre estos cambios en el [informe 2010 de Anna Pauloff y Johan Quist, Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning \(en sueco, 174,19 KB en formato PDF\)](#). En junio de 2012 se estableció el Centro de Servicio de la Autoridad Nacional para realizar (y normalizar) el trabajo administrativo, crear economías de escala y permitir que las distintas autoridades se centren en sus actividades principales. Pueden obtenerse más detalles en la [edición de julio del Departamento Social \(en sueco, 93 KB en formato PDF\)](#).

En el Reino Unido se han realizado cambios en el sector público con la finalidad política de reducir su tamaño, en el marco de las reformas estructurales de la economía. Esta tendencia responde a la convicción de que el sector privado está mejor situado que el sector público para prestar servicios de forma efectiva en términos de costes debido a la eficiencia del libre mercado para emplear con mayor rendimiento el dinero de los contribuyentes. En 2004 se elaboraron dos importantes informes que han ayudado a configurar las nuevas condiciones del servicio público. La [Gershon Review](#) identificó los ahorros precisos para trasladar recursos de los servicios burocráticos a la atención al público y otras mejoras de la eficiencia. La Lyons Relocation Review mostró la posibilidad de lograr ahorros de costes trasladando a las regiones el trabajo de departamentos situados en Londres. El resultado ha sido una tendencia creciente a la descentralización, así como un mayor recurso a las organizaciones privadas y de voluntariado para prestar servicios financiados por el Estado. Los cambios en las condiciones de los trabajadores de la APC reflejan también el reconocimiento por el Estado del empeoramiento de las condiciones del sector privado y el deseo trasladar al sector público las buenas prácticas del sector privado

Puede observarse que muchos países comenzaron estos procesos bastante antes de la crisis económica de 2008: algunos a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 (como en los casos de Bélgica, Bulgaria y Suecia) y la mayoría a partir de mediados de la década de 2000 (como Alemania, República Checa, Finlandia, Polonia, Portugal y Reino Unido).

### *Reformas relacionadas con la APC favorecidas además por la crisis económica (reformas cíclicas)*

La crisis económica ha suscitado graves preocupaciones en la mayoría de las autoridades públicas europeas sobre los excesivos niveles de deuda pública, que han llevado a muchos Estados miembros a aplicar medidas de austeridad para tratar de reducir el gasto público y los déficit presupuestarios. Fruto de ello, las últimas reformas de la administración pública (que han pasado de los planteamientos «suaves» dirigidos a mejorar la eficiencia y reducir los costes a largo plazo a estrategias de recortes de costes y aumento de la eficiencia) han provocado una reducción de tamaño o congelación del número de trabajadores del sector público y el deterioro de sus condiciones de trabajo. Algunos ejemplos de estas medidas son:

- la reducción de los niveles de empleo, mediante la limitación de la contratación de nuevo personal, la sustitución de funcionarios y empleados públicos que se jubilan, y la utilización de empleados públicos y trabajadores temporales para ocupar los puestos de funcionarios (véase en el apartado siguiente la aclaración de estas categorías);
- las medidas relacionadas con los horarios de trabajo, incluida la ampliación de la vida laboral y las limitaciones de los regímenes de jubilación anticipada, los cambios restrictivos en los sistemas de permisos, y el refuerzo de la flexibilidad en el terreno del tiempo de trabajo;

- congelaciones y reducciones de los niveles de remuneración, incluidas las aplicadas de manera directa en otras áreas relacionadas con la retribución, como el de las primas, además de modificaciones de las bajas por enfermedad y las pensiones.

### Relaciones laborales

#### *Tipologías de trabajadores de la APC: similitudes entre los Estados miembros*

Pese a las diferencias previas en la definición y la concepción de la APC en Europa, los tipos de relaciones laborales correspondientes a los diversos niveles administrativos (central-federal-nacional o regional-local) coinciden en general en gran medida, pese a las disparidades en los convenios colectivos concretos o las condiciones de trabajo aplicables a cada organismo administrativo. En la mayoría de los países, los trabajadores de la APC (y los trabajadores públicos en general) pueden ser de dos tipos:

- funcionarios, cuya relación laboral se rige por el Derecho público;
- personal laboral, cuya relación laboral se rige por el Derecho privado.

Además de estos dos tipos básicos, en algunos países se aplican condiciones especiales a ciertos cuerpos (como los de la administración de justicia, la defensa y la policía) y a ciertas categorías profesionales, en particular las de nivel directivo (como en Bélgica y España). De hecho, en todos los países están sujetos a una legislación especial:

- los miembros electos del parlamento;
- los cargos políticos de ministro, secretario de Estado, director de organismos públicos y de las autoridades e instituciones de la administración pública central;
- los cargos nombrados con arreglo a criterios políticos para puestos de la administración pública.

Los funcionarios suelen estar regulados por una ley o estatuto específico que establece sus derechos, obligaciones, condiciones de trabajo y medidas disciplinarias particulares. Las características laborales diferenciadas de los funcionarios públicos suelen estar relacionadas con ciertos criterios:

- procedimientos específicos de contratación: en los que se aplican sistemas de competencia abierta y exámenes regulados, con ciertos requisitos de entrada referentes a cuestiones como nacionalidad, inexistencia de antecedentes penales y nivel de formación;
- grado de seguridad en el empleo: hasta hace poco tiempo estaban legalmente reconocidos en general el carácter indefinido del empleo y la protección frente al despido (salvo en casos disciplinarios muy extremos), aspectos que ahora se hallan en estudio en varios países;
- carrera profesional: en la función pública suele estar muy regulada y sujeta a sistemas de mérito, antigüedad y exámenes adicionales;
- obligaciones y medidas disciplinarias específicas: códigos de conducta específicos que establecen principios éticos y normas de comportamiento;
- condiciones de trabajo reguladas: incluidos los sistemas de remuneración, la jornada de trabajo y las bajas;
- regímenes especiales de seguridad social: cotizaciones a la seguridad social a cargo del Estado, jubilación anticipada y prestaciones de jubilación específicas;

- movilidad interna: entre administraciones y territorial;
- medidas de conflicto colectivo: en algunos países (Bulgaria, Alemania, Estonia y Polonia) está limitado el derecho de huelga de los funcionarios, incluido el derecho de asociación (en Polonia y Malta) o de contratación colectiva (en Bulgaria, donde el papel de los sindicatos es meramente consultivo).

En cambio, como ya se ha mencionado, las relaciones laborales y de trabajo del personal laboral están sujetas a la legislación laboral general y a los convenios colectivos concretos.

En la mayoría de los países se distingue entre los empleados con contrato indefinido y con contrato temporal. En algunos casos, los primeros están restringidos a ciertas categorías o puestos (los puestos científicos y técnicos en Grecia, por ejemplo) y los segundos están destinados a cubrir emergencias o necesidades de temporada. De hecho, en varios países el origen del empleo público contractual fue precisamente la cobertura de necesidades temporales. En Chipre, determinadas categorías de personal laboral se definen como «trabajadores eventuales», pese a que algunos de ellos tienen contrato indefinido. En todo caso, este tipo de empleo se ha generalizado por su flexibilidad. Debido a ello, esta clase de empleados solicitan con frecuencia la modificación judicial de sus contratos temporales en contratos de duración indefinida alegando que en realidad cubren puestos permanentes. Actualmente, el acceso al empleo público contractual está mucho más regulado.

Este distinto estatuto implica que en la mayoría de los países las condiciones laborales del personal laboral son muchas veces peores que las de los funcionarios. No ocurre así, en cambio, en Austria, donde en los últimos años ha habido un proceso de armonización de escalas salariales, regímenes de pensiones y otros aspectos. La única diferencia radica ahora en el régimen de empleo, que en el caso de los funcionarios aún es de carácter indefinido. En el Reino Unido no existen diferencias en el estatuto de los funcionarios y el personal laboral, pese a la distinción histórica existente en el common law.

En varios países puede observarse un proceso de «asimilación progresiva» de las relaciones laborales entre la administración pública y el sector privado, como en los Países Bajos y el Reino Unido.

En los últimos 25 años la relación laboral del personal laboral se ha «normalizado» en los Países Bajos con la correspondiente a los empleados del sector privado.

Se han introducido los siguientes cambios:

- introducción de las negociaciones de las condiciones laborales, el modelo del sector (1989; 1993);
- sujeción del personal laboral a la normativa de seguridad social de los empleados del sector privado (régimen de baja por enfermedad, desempleo, discapacidad) (mediados de la década de 1990);
- sujeción de los servicios públicos a la Ley de comités de empresa (1995) y a la Ley sobre el tiempo de trabajo (1996);
- privatización del fondo público de pensiones ABP (1996);
- aplicación de la Ley del seguro de salud al personal laboral (2006).

El objetivo de este «proceso de normalización» ha sido desarrollar un sistema más flexible de negociación de las condiciones de trabajo, con los contratos privados como punto de referencia, así como lograr mayor movilidad entre el empleo público y el privado. Sin embargo, estos cambios no han producido siempre los resultados deseados.

En el Reino Unido, en la práctica, la normativa laboral se aplica actualmente por igual a todos los trabajadores, sean del sector público o privado. La administración pública central se concebía como un trabajo para toda la vida, con promociones en función de la antigüedad y altos niveles de seguridad en el empleo, una configuración generada a través de la práctica del sector, más que de la ley o del common law. Aunque el trabajo indefinido a tiempo completo continúa siendo la regla general, hay empleados con contrato temporal, eventuales y contratados a través de ETT, así como un número creciente de servicios externalizados, en los que los trabajadores del sector privado realizan tareas de la administración pública central.

### Variaciones en el número de trabajadores de la APC en Europa

Según los datos de las aportaciones nacionales a este Informe analítico comparado, puede calcularse que en la UE27 y Noruega hay aproximadamente 9,7 millones de trabajadores de la APC. Francia, Italia y el Reino Unido tienen el mayor número (2,4 millones, 1,9 millones y 1,8 millones, respectivamente), seguidos de Rumanía, los Países Bajos y Portugal (466 000; 434 000 y 432 000 respectivamente). Debe señalarse, en cualquier caso, que no todos los países se ajustan la definición de NACE 84, lo que puede explicar la diferencia respecto a las cifras de Eurostat, según cuya **Encuesta de población activa 2012** el empleo en la administración pública (NACE 84) alcanzó casi 15 millones en UE 27 + Croacia en 2012.

No obstante, debe tenerse en cuenta que estas cifras han de interpretarse en su contexto. Varios estudios muestran que la cuota de trabajadores del sector público y, por tanto, de la APC, sobre el empleo total varían notablemente entre los distintos países.

Cuadro 2: Desglose de los países de la UE en función de las cuotas del empleo total que corresponden al sector público

Cuota del empleo total que corresponde al sector público	Países
Más del 29 %	Noruega, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Países Bajos.
25 %-27 %	Finlandia, Alemania, Malta e Irlanda.
20 %-23 %	Lituania, Hungría, Austria, Estonia, Letonia, Eslovaquia, Grecia, Italia y España
Menos de 20 %	Portugal, Polonia, Eslovenia, República Checa, Chipre, Bulgaria y Rumanía.

Fuente: LFS Eurostat. NACE Rev.2. Secciones O, P, Q; Bordogna and Pedersini, 2012

En la mayoría de los países, el empleo en la APC ha experimentado una notable tendencia a la baja en los últimos cinco a siete años, especialmente desde la crisis económica de 2008 (véase más abajo). No obstante, las tendencias deben analizarse cuidadosamente, pues de acuerdo con los datos disponibles, el número de trabajadores de la APC se ha incrementado en nueve Estados miembros desde 2005 y ha caído en 14.

Los datos disponibles muestran también que la importancia de los trabajadores en la APC respecto a los de la administración pública en su conjunto varía notablemente en cada país, lo que está obviamente relacionado con la estructura federal, semidescentralizada o centralizada del Estado. Así, mientras en Bélgica, España y Alemania los trabajadores de la APC representan menos del 10 % del empleo público total, en otros países más pequeños con estructuras más centralizadas representan más del 70 % (como en Letonia, Hungría, los Países Bajos, Portugal, Eslovaquia y Finlandia).

La información disponible muestra que en todos los países, excepto Chipre, Alemania, Letonia, Hungría y Eslovenia, los funcionarios representan más del 60 % del empleo total en la APC. No obstante, se observa una tendencia a reducir su número en al menos 9 de los 15 países de los que se dispone de datos. Por último, los datos disponibles indican una presencia relativamente equilibrada de mujeres en la APC en prácticamente todos los países, excepto Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Rumanía (con menos del 40 % del empleo total) y Bulgaria, Polonia o Eslovaquia (con más del 65 % del total). En 11 de los 21 países de los que se dispone de datos el empleo femenino en la APC ha aumentado en los últimos cinco a siete años, mientras que ha disminuido en los restantes.



Cuadro 3: Evolución nacional del número de trabajadores de la APC

	N.º de trabajadores de la APC	Evolución (+/- % sobre el año indicado)	Porcentaje del total de trabajadores de la administración pública	Porcentaje de funcionarios	Evolución (+/- % sobre el año indicado)	Porcentaje de mujeres	Evolución (+/- % sobre el año indicado)
BE	76 197 (2012)	-5,2 % (2006)	7,2 % (2010)	76,5 % (2012)	-2,1 % (2006)	52,8 % (2012)	-2,7 % (2006)
BG	43 095 (2010)	-35,4 % (2005)	55,8 % (2010)	66,7 % (2010)	-20,9 % (2005)	65,7 % (2010)	-32,6 % (2005)
CZ (1)	316 900 (2011)	-4,9 % (2005)	---	---	---	47,8 % (2011)	-2,1 % (2005)
DK	77 894 (2011)	+3,8 % (2008)	53,4 % (2011)	---	---	38,2 % (2011)	+2,9 % (2008)
DE (2)	267 706 (2012)	-9,4 % (2005)	5,8 % (2012)	49,1 % (2012)	+0,1 % (2005)	35,6 % (2012)	---
EE	22 286 (2011)	-5,7 % (2005)	55,3 % (2011)	88,9 % (2007)	-2,1 % (2005)	53,0 % (2011)	---
IE	39 200 (2012)	-8,8 % (2008)	---	---	---	---	---
EL	---	---	---	---	---	---	---
ES (3)	237 394 (2011)	+2,1 % (2007)	8,8 % (2011)	69,1 % (2011)	+3,0 % (2009)	51,9 % (2011)	0,0 % (2009)
FR (4)	2 390 000 (2009)	-7,0 % (2005)	45,2 % (2009)	83,0 % (2009)	-10,0 % (2005)	52,0 % (2009)	-4,6 % (2005)
IT(5)	1 898 500 (2011)	-7,4 % (2005)	55,3 % (2011)	87,1 % (2011)	+2,7 % (2005)	52,8 % (2011)	-5,7 % (2005)
CY (6)	48 128 (2011)	+13,3 % (2005)	---	40,0 % (2011)	+23,2 % (2005)	54,1 % (2011)	+27,1 % (2005)
LV(7)	50 223 (2012)	-28,5 % (2008)	87,0 % (2012)	23,3 % (2012)	-23,2 % (2008)	---	---
LT (8)	82 200 (2011)	+0,6 % (2008)	---	65,6 % (2011)	-1,8 % (2010)	51,1 % (2011)	+5,2 % (2008)
LU(9)	19 100 (2011)	+11,7 % (2005)	---	---	---	---	---
HU(10)	246 400 (2011)	-6,2 % (2008)	79,6 % (2011)	18,8 % (2011)	-54,9 % (2008)	50,1 % (2011)	+2,4 % (2005)
MT(11)	8 270 (2011)	+7,4 % (2005)	20,1 % (2011)	---	---	42,1 % (2011)	+67,6 % (2005)
NL	464 000 (2011)	+1,5 % (2005)	87,5 % (2011)	---	---	33,0 % (2011)	+9,3 % (2005)
AT	45 987 (2011)	-7,3 % (2005)	---	60,0 % (2011)	---	53,0 % (2011)	-17,0 % (2005)
PL	182 166 (2011)	+10,6 % (2005)	42,0 % (2011)	67,4 % (2011)	+1,6 % (2009)	69,2 % (2011)	+1,6 % (2009)
PT	432 053 (2012)	-23,7 % (2005)	74,0 % (2012)	---	---	62,0 % (2012)	-22,5 % (2005)
RO (12)	466 000 (2011)	-10,4 % (2005)	---	---	---	38,6 % (2011)	+5,8 % (2005)
SL	32 616 (2012)	-5,9 % (2005)	64,4 % (2012)	30,0 % (2011)	-26,0 % (2005)	42,6 % (2011)	+2,2 % (2005)
SK (13)	96 717 (2012)	-3,0 % (2008)	82,3 % (2012)	83,8 % (2012)	+35,7 % (2008)	68,9 % (2012)	-8,1 % (2008)
FI	83 300 (2012)	-9,8 % (2005)	73,0 % (2011)	---	---	---	---
SE	136 500 (2012)	3,5 % (2005)	---	---	---	49,2 % (2012)	+6,0 % (2005)
UK (14)	1 760 100 (2012)	-11,8 % (2005)	20,2 % (2012)	96,2 % (2012)	-10,2 % (2005)	50,4 % (2012)	-11,4 % (2005)
NO (15)	163 000 (2012)	+17,3 % (2005)	---	---	---	47,2 % (2012)	+24,2 % (2005)

1. Número total de trabajadores de la administración pública. 2. Empleados federales básico (excluido el personal militar) 3. Administración General del Estado (excluidos cuerpos de policía, fuerzas armadas, Administración de Justicia y empresas públicas). 4. Los datos de los funcionarios corresponden a «personal indefinido (titulares)» y son estimaciones (tanto el porcentaje como la evolución). 5. Los datos de los funcionarios corresponden a «trabajadores permanentes». 6. Número total de trabajadores de la administración pública. 7. El epígrafe de «Trabajadores de la APC» incluye a los ministerios y sus instituciones subordinadas; el de «Administración pública total» incluye a las organizaciones financiadas con cargo al presupuesto del Estado (APC, instituciones independientes, tribunales, fiscalía, parlamento, etc.) y las fuerzas armadas nacionales. 8. Número total de empleados en NACE 84 (administración pública y defensa; seguridad social obligatoria) 9. Número total de trabajadores de la administración pública. 10. Administración pública central para NACE 84. Datos por sexos sobre el número total de trabajadores de la administración pública (NACE 84). 11. Los trabajadores de la APC corresponden a NACE Rev. 2 código 84.1 (administración pública). 12. Los datos del número total de trabajadores de la administración pública se basan en la definición de la Ley de la administración pública, que incluye ministerios y departamentos, agencias, entidades públicas, comisiones y juntas o comités. Número total de trabajadores de la administración pública. 13. El empleo de los funcionarios corresponde a puestos de duración indefinida. 14. El empleo de los funcionarios corresponde a puestos de duración indefinida. 15. Datos referentes al número total de trabajadores de la administración pública.

Fuente: *aportaciones nacionales*.

### Tendencia decreciente de empleo en la APC durante la crisis económica

La tendencia general decreciente de empleo en la APC, anteriormente analizada, se ha acentuado con la crisis económica iniciada en 2008 en muchos Estados miembros, concretamente en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía.

Cuadro 4: Recortes y congelaciones de empleo en la administración pública

	Fecha	Medidas	Forma de aplicación
AT	2008-2011	Reducción del 5,1 % en el número de trabajadores públicos federales.	Política restrictiva de contratación de funcionarios, especialmente en puestos administrativos para los que existe una alternativa de contratación de Derecho privado.
BE	2011	El gobierno federal de coalición reducirá el empleo público central total en 4 000 puestos equivalentes a tiempo completo durante los dos próximos años ( <b>Gobierno de Bélgica, 2011</b> ).	Varias medidas de ahorros de costes de personal en la APC, incluida la sustitución de sólo uno de cada tres trabajadores públicos salientes.
DK	Plan de recuperación de mayo de 2010	Iniciativas para ahorrar costes en la APC, incluida la reducción de tamaño de varios ministerios, juntas y agencias ( <b>Finansministeriet, 2010</b> ).	Congelación del empleo público en varios ministerios, con despido de 956 trabajadores de la APC en 2012.
DE	2009-2012	Introducción del límite constitucional de endeudamiento («Schuldenbremse») en 2009 ( <b>Bundesfinanzministerium, 2012</b> ).	Recortes de empleo previstos en 2010, 2011 y 2012 del 1,0 %, el 1,5 % y el 1,5 % anual, respectivamente.
EE		Ley de presupuestos del Estado de 2009 ( <b>EE090200491</b> ).	Recorte de gastos del sector público, incluidos despidos.
EL	Desde 2008	Reestructuración, con eliminación de más de 80 000 puestos públicos.	Ratio de «1 contratación por cada 5 salidas». Se ha facilitado el traslado de personal en el conjunto del sector público para cubrir las necesidades cambiantes de los servicios.
FR	2009-2012	Reducción constante del número de trabajadores de la APC.	Reducción de 2 484 000 en 2009 a 2 392 000 en 2011.
IT	2007-2011	Se ha reducido el número de trabajadores de la APC en más de 150 000 (-7 %) entre 2007 y 2011. La caída desde 2009 es de en torno al 2 % anual debido a las restricciones existentes.	Sólo se puede contratar un trabajador por cada 5 que dimiten o se jubilan.
LV	2009	<b>Memorando de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de Letonia</b> firmado el 28 de enero de 2009.	Reducción del 10 % del número de trabajadores de la administración central a finales de junio de 2009.
NL	2008-2011	Proyecto «Vernieuwing Rijksdienst» (proyecto de renovación de la APC) ( <b>Rekenkamer, 2010</b> ).	Reducción de aproximadamente el 10 % del número de ministerios y de personal laboral.
PT	2009	Ley 59/2008.	Congelación de la contratación externa en el sector público; la mayoría de los funcionarios se convierten en personal laboral con contrato indefinido.
PL*		Proceso de reducción del número de trabajadores públicos.	Limitación del número de nombramientos en la función pública.
RO	desde 2009	Recorte de empleo.	De 490 000 personas en 2009 a 466 000 dos años después ( <b>Insse, 2012</b> ).
ES	2011-2012	Reducción del 2 % del personal asalariado en la APC.	Congelación de la oferta pública de empleo de la administración central.
Reino Unido	2008-2012	Reducción de 330 000 puestos en la APC.	Mayor utilización de modelos de prestación de servicios a cargo de trabajadores del sector privado que trabajan en el marco de la APC (externalización) y trabajadores con contrato de duración determinada.

Fuente: *corresponsales del EIRO 2013*

Aunque esta tendencia a la baja es similar en el conjunto de la IE, algunos países tienen rasgos específicos.

Por ejemplo, en Polonia el gobierno nombrado tras las elecciones de 2007 trató de reducir el nivel de empleo en la administración del Estado. Esto dio lugar a la **Ley de 2010 sobre racionalización del empleo en los organismos dependientes del presupuesto del Estado y ciertas unidades del sector financiero público en los años 2011–2013 (en polaco)**, que establecía una reducción del 10 % del empleo público entre 2011–2013. No obstante, el Tribunal Constitucional consideró en 2011 inconstitucionales algunas partes de la Ley, que fue suspendida. El número de trabajadores de la administración del Estado aumentó en 14 795 en el período 2008-2011, aunque el gobierno trata de gestionar este proceso limitando el número de nombramientos de funcionarios.

En el Reino Unido, el empleo en la APC se ha reducido en 330 000 puestos entre 2008 y 2012. La APC británica se caracteriza por un recurso creciente a la externalización y al empleo de personal de bajo nivel con contrato de duración determinada. Aunque el número de funcionarios directamente empleados ha caído, el gasto total gestionado por funcionario ha aumentado considerablemente en los últimos años.

En Grecia, además de los recortes de empleo y la reestructuración, muchos integrantes del personal laboral con contratos de duración determinada están atrapados en renovaciones contractuales sucesivas anuales o de ocho meses, lo que los medios de comunicación y los sindicatos denominan «cautividad laboral».

Además de los recortes de empleo generalizados, los datos disponibles muestran que hay varios Estados miembros (Dinamarca, Polonia, Portugal, España) en los que grupos específicos de trabajadores públicos (como los contratados por tiempo determinado o temporales y los de mayor edad) han experimentado una notable tendencia a la baja. Por ejemplo, en Dinamarca, el hecho de que los despidos entre trabajadores de la APC en los últimos años hayan afectado especialmente a los trabajadores mayores de edad igual o superior a 55 años ha sido resaltado en el **artículo de Henning Jørgensen de 2011 «The state fires older people first», en Politiken online (en danés)** y por el **sindicato comercial y administrativo HK (en danés)**. Los informes muestran que aproximadamente una tercera parte de los trabajadores despedidos pertenecían a este grupo de edad, que representa sólo una sexta parte de los trabajadores de la APC.

En Polonia, formas atípicas de empleo en la APC son claramente más habituales en los últimos cuatro años, con un aumento de los contratos de «Derecho civil», que no ofrecen algunos de los derechos laborales habitualmente previstos en el Código Laboral (como los de vacaciones, salario mínimo y remuneración por horas extraordinarias) (**Centrum Analiz Fundacji Republikanskiej, 2012**).

En Portugal, la congelación de la contratación externa en el sector público se ha producido de forma pareja a una reducción de las formas precarias de empleo público, pues los recortes presupuestarios han determinado una disminución del personal con contrato de duración determinada. Por otra parte, desde 2009 sólo los trabajadores que desempeñan funciones de soberanía (fuerzas armadas, policía, asuntos exteriores y justicia) continúan disfrutando del estatuto de funcionarios con nombramiento por tiempo indefinido. La mayoría de los funcionarios portugueses se han convertido en trabajadores en funciones públicas con contrato indefinido, aunque los contratados antes de enero de 2006 disfrutaban de mayor seguridad en el empleo. En septiembre de 2012, sólo el 17 % del total de trabajadores de la APC podían considerarse funcionarios, mientras que hasta 2008 tenían ese estatuto, con contrato indefinido, el 80 %.

En España, los datos disponibles muestran que la reducción de los niveles de empleo afecta especialmente al personal laboral temporal, mientras que el número de personas con contrato indefinido se ha mantenido mucho más estable. Por tanto, puede esperarse que el nivel medio de satisfacción con la estabilidad en el empleo se haya reducido recientemente entre los trabajadores públicos de España, con arreglo a las **cifras del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (en español)**.

### Evolución de las condiciones de trabajo

Es importante destacar que el análisis de las condiciones de trabajo en la APC y de su modificación está sujeto a la limitada disponibilidad de información, que no suele distinguir entre las condiciones de trabajo de los distintos subgrupos de trabajadores públicos.

### Condiciones de trabajo existentes, en comparación con las de otros grupos de trabajadores

#### *Mejores condiciones de trabajo en la administración pública que en el sector privado*

Es importante resaltar que en la mayoría de los países de la UE28, trabajar en la administración pública en su conjunto se considera más seguro y atractivo que hacerlo en el sector privado. Si analizamos **la Quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo de Eurofound**, los trabajadores de la administración pública (NACE Rev 2 - O) disfrutaban de lo siguiente:

- los máximos niveles de seguridad en el puesto y en el empleo;
- niveles relativamente bajos de intensidad de trabajo;
- altos niveles de autonomía en el trabajo;
- jornada de trabajo regular;
- escasas dificultades para tomar permisos por urgencias familiares;
- muy altos niveles de representación de los trabajadores;
- buena relación con los compañeros;
- buena formación financiada por el empleador ;
- menores riesgos físicos.

Esto contribuye a tener menor tensión y más tiempo para «realizar el trabajo». Por otra parte, los trabajadores de la administración pública parecen tener:

- mayor riesgo de cambios organizativos;
- mayores niveles de absentismo por razones de salud;
- más dificultad que los del sector privado para encontrar un trabajo con remuneración similar cuando abandonan el puesto.

Las fuentes nacionales confirman también que los trabajadores del sector público tienen mejores condiciones de trabajo en varias áreas.

La información disponible en varios países (como Bélgica, Noruega, Países Bajos, España y Suecia) confirma que los trabajadores de la administración pública disfrutaban en general de mayor satisfacción laboral que sus equivalentes del sector privado. Así se observa en informes de la fundación de investigación **Stichting Innovatie and Arbeid de 2010 (en neerlandés)**; **Estadísticas de Noruega, 2010**; **la Encuesta neerlandesa de condiciones de trabajo de 2011 (en neerlandés)**; el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social español de 2010 (en español)**; y la organización empresarial estatal sueca **Arbetsgivarverket en 2012 (en sueco, 636 KB en formato PDF)**. Existen también casos en algunos países

(como Bélgica, Bulgaria, Grecia y Lituania) de niveles más altos de seguridad en el empleo y la carrera profesional. La información de [Estadísticas de Noruega de 2010](#), la organización empresarial estatal sueca [Arbetsgivarverket en 2012 \(en sueco, 636 KB en formato PDF\)](#) y la [Encuesta neerlandesa de condiciones de trabajo de 2011 \(en neerlandés\)](#) muestran también que estos trabajadores tienen mayor probabilidad que los de la empresa privada de poder planificar y organizar su trabajo y decidir su ritmo de trabajo.

En Alemania, Bulgaria, España y Suecia, los trabajadores de la administración pública muestran altos niveles de satisfacción con su jornada de trabajo y mayor autonomía para decidirla, conforme a los informes de Eurofound ([BG0901029I](#)); [la asociación alemana de seguro de accidentes de los trabajadores federales \(en alemán, 1,4 MB en formato PDF\)](#); [el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España \(en español\)](#) y la organización empresarial estatal sueca [Arbetsgivarverket en 2012 \(en sueco, 636 KB en formato PDF\)](#). En Chipre, los trabajadores de la administración pública disfrutaban de flexibilidad en la hora de incorporarse al trabajo (aunque con ciertos límites), algo infrecuente en el sector privado. En Lituania y Polonia, los trabajadores de la administración pública disfrutaban jornadas de trabajo mejor definidas y más regulares que la economía en su conjunto, de acuerdo con [Estadísticas de Lituania y la Oficina Estadística Central de Polonia \(en polaco\)](#). En los Países Bajos, la [Encuesta neerlandesa de condiciones de trabajo de 2011 \(en neerlandés\)](#) muestra que los trabajadores públicos tienen jornadas semanales más cortas que sus homólogos privados. Los trabajadores de la administración pública muestran también disponer de flexibilidad de jornada, lo que permite una mejor conciliación de la vida laboral y familiar y aumenta su satisfacción laboral. Por ejemplo, en Polonia, parecen tener más oportunidades de cambiar su jornada de trabajo y tomar un día libre sin necesidad de gastar un día de vacaciones por razón de urgencias familiares, según la [Oficina Estadística Central de Polonia \(en polaco\)](#). En Alemania, España, Noruega y Países Bajos, los trabajadores de la administración pública tienen también menos problemas para adaptar la jornada por motivos personales o familiares, de acuerdo con [Estadísticas de Noruega; la asociación alemana de seguro de accidentes de los trabajadores federales \(en alemán, 1,4 MB en formato PDF\)](#); [la Encuesta neerlandesa de condiciones de trabajo de 2011 \(en neerlandés\)](#) y el [Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España \(en español\)](#). En Bélgica, tienen más oportunidades de disfrutar una excedencia o trabajar a tiempo parcial, como puede observarse en el [sitio web para los empleados de la administración federal \(en francés\)](#).

La información disponible en varios países como Bélgica, República Checa, España, Grecia, Lituania y Reino Unido) muestra también que los trabajadores de la administración pública disfrutaban de mejor remuneración que los del sector privado. Por ejemplo, en la República Checa el salario mensual bruto medio de un trabajador de la administración pública era en 2012 de 1 084 EUR, frente a los 967 EUR del conjunto de la economía, debido no sólo a los salarios más altos, sino también a una remuneración considerablemente mayor en forma de primas y prestaciones sociales y de otra clase, según la [Oficina Estadística checa](#). En Lituania, el salario bruto mensual de la administración pública en 2011 era de 776 EUR, frente a una media de 593 EUR para el conjunto de la economía, según [Estadísticas de Lituania](#). En España, la remuneración media anual por trabajador del sector público en conjunto es un 18 % más alta que la media nacional, según el [Instituto Nacional de Estadística \(en español\)](#). Por último, en el Reino Unido, los datos de la Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) muestran que los trabajadores del sector público ganan de media no sólo un 2,2 % más que los privados (véase la [nota de prensa de la Oficina Nacional de Estadística de 22 de noviembre de 2012 \(51 KB en formato PDF\)](#)), sino disfrutaban también de mayores regímenes de beneficios y prestaciones (incluidas más vacaciones anuales y baja remunerada por enfermedad) que la media del sector privado. Curiosamente, un [informe del Banco Nacional de Bélgica \(en francés, 478 KB PDF\)](#) indica que los trabajadores de la administración pública no sólo tienen mayores salarios de partida, sino, como muestra un [informe de 2011 del Seminario CSC sobre administración pública, 8,98 MB en formato PDF](#), también menores diferencias salariales entre hombres y mujeres, como ocurre también en la República Checa (véase el [estudio de TRIXIMA, Average Earning Information System, 2012](#)).

La información nacional de Bélgica, Países Bajos, Rumanía y Suecia muestra que los trabajadores de la administración pública disfrutaban más oportunidades de formación pagada por el empleador que sus equivalentes del sector privado, como muestran las cifras del [Departement Werk en Sociale Economie de 2009 de Bélgica \(en neerlandés\)](#); el

sindicato rumano **Blocul Național Sindical, 2012 (en rumano)**; y la organización empresarial estatal sueca **Arbetsgivarverket (en sueco, 636 KB en formato PDF)**. La **Encuesta neerlandesa de condiciones de trabajo de 2011 (en neerlandés)** muestra también que el porcentaje de trabajadores públicos que reciben formación interna y externa (77,3 % y 55,1 %, respectivamente) es superiores al del sector privado (56,7 % y 42,2 %, respectivamente).

La información de España, Letonia y Lituania muestra una muy baja prevalencia de enfermedades y accidentes laborales entre los trabajadores de la función pública en comparación con las medias nacionales, como puede observarse en informes de la **Inspección de Trabajo estatal de Letonia (412 KB en formato PDF)** y el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España (en español)**. Los datos de **Estadísticas de Lituania** muestran también que los trabajadores públicos tienen mejores condiciones de salud y seguridad laboral que sus homólogos privados.

En términos más generales, los datos griegos resaltan que los trabajadores públicos disfrutaban más oportunidades de ejercitar el derecho de huelga que los del sector privado.

### *Existencia de algunos aspectos negativos*

Sin perjuicio de la valoración globalmente «positiva», los trabajadores del sector público parecen tener problemas de carga de trabajo, remuneración, violencia y agresiones.

Existe entre ellos la percepción (especialmente entre las mujeres de Suecia) de tener mayor carga de trabajo que los trabajadores del sector privado, como puede observarse en informes de Bulgaria (**BG0901029I**), la **Inspección de Trabajo estatal de Letonia (412 KB en formato PDF)** y la organización empresarial estatal sueca **Arbetsgivarverket (en sueco, 636 KB en formato PDF)**. En Dinamarca, la Autoridad del Entorno Laboral (Arbejdstilsynet) inspeccionó seis ministerios y agencias públicas y observó que cinco de ellos incumplían los requisitos de un entorno psicosocial aceptable por la elevada carga de trabajo y las presiones de tiempo, según un informe del sitio web del **sindicato comercial y administrativo HK (en danés)**.

En Bulgaria la satisfacción respecto a los niveles de remuneración, formación y oportunidades de la carrera profesional es también muy baja (**BG1204011I**), y en Hungría los salarios del sector privado parecen superiores a los del sector público (815 EUR frente a 751 EUR en 2011).

En Bélgica, España y Países Bajos, los trabajadores públicos parecen especialmente expuestos a agresiones y violencia de terceros, según se observa en informes de la fundación de investigación **Stichting Innovatie and Arbeid (en neerlandés)**, el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social español de 2010 (en español)**; y la **Encuesta neerlandesa de condiciones de trabajo de 2011 (en neerlandés)**. En los Países Bajos, por ejemplo, el 27 % de los trabajadores públicos manifestaba en 2011 estar expuesto a riesgos y peligros (incluida la violencia y el acoso), frente a una media nacional del 20,3 %.

Estos elementos podrían explicar parcialmente algunas actitudes de los trabajadores de la APC. En Estonia, los funcionarios tienen un menor compromiso con el trabajo que los trabajadores del sector privado, según un **informe de 2010 del Servicio Público de Estonia (en estonio, 5 MB en formato PDF)**. En Alemania y Bélgica el absentismo entre los trabajadores del sector público es especialmente alto respecto a otros sectores, aunque en el caso alemán esto es especialmente prevalente entre los trabajadores de menor categoría, según un **informe del Ministerio del Interior de 2011 (en alemán)**. Los trabajadores de la administración pública de Noruega parecen estar especialmente afectados por los cambios organizativos y tienen mayores tasas de absentismo que sus homólogos del sector privado por motivos de salud, según Estadísticas de Noruega, 2010.

### *Escasos datos específicos sobre las condiciones de trabajo de la APC*

Como ya se ha mencionado, son muy pocos los datos específicos a escala nacional sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de la administración pública central. Los datos existentes se refieren a diferentes temas. No obstante, confirman la existencia de un diferencial global a favor de los trabajadores de la APC.

En Austria, los datos disponibles para 2011 permiten comparar las condiciones de trabajo de los trabajadores del «servicio administrativo» (*Allgemeiner Verwaltungsdienst o Vertragsbedienstete*, que concuerda de forma aproximada con la definición dada de APC) con las de otros grupos del servicio público federal, como los jueces y fiscales, los artesanos y trabajadores cualificados del servicio público federal o los militares. De ellos se desprende que los empleados del servicio administrativo (APC) austriaco están particularmente satisfechos con:

- la seguridad en el trabajo;
- los niveles de remuneración;
- el grado de autonomía en el trabajo;
- las instalaciones y condiciones del lugar de trabajo;
- el horario de trabajo;
- las oportunidades de conciliación de la vida laboral y no laboral, especialmente por lo que respecta a la familia.

Además, parecen verse menos afectados por el estrés en el trabajo que otros grupos de trabajadores públicos. En Finlandia, los empleados estatales muestran niveles de satisfacción con la seguridad en el trabajo y con las oportunidades de formación superiores a la media nacional según datos de 2011 del **Ministerio de Empleo y Economía (en finés)**. En Letonia, la información de la **Oficina Estadística Central** muestra que los trabajadores de la APC perciben remuneraciones más elevadas que los demás trabajadores públicos y los privados. Se observa un resultado similar en Polonia, donde los trabajadores de la APC tienen salarios brutos medios más altos que los del sector público en conjunto y, desde luego, que los del sector privado. En Polonia, datos de la **Oficina Estadística Central (en polaco)** de 2011 revelan que la remuneración mensual media de los trabajadores de la APC fue de 4 696,38 PLN (1 140 EUR), frente a 3 961,03 PLN (914 EUR) en el sector público en conjunto y 3 217,95 PLN (781 EUR) en el sector privado.

En cambio, según la **Cancillería Federal austriaca**, los trabajadores de la APC parecen menos satisfechos en lo que respecta a:

- las oportunidades de desarrollo profesional;
- la participación en el desarrollo de las cualificaciones y en la formación profesional;
- el reconocimiento de su trabajo.

Por otra parte, datos de 2010 de la **Asociación federal alemana del seguro de accidentes de trabajo (en alemán, 1,4 MB en formato PDF)** indican que los trabajadores manuales y de oficina de las categorías inferiores (Niedrige Laufbahngruppen) tienen unas condiciones de trabajo peores (en lo que respecta a la atmósfera de trabajo, la falta de comunicación, la información y participación, la monotonía y la falta de una carrera profesional) que los empleados de la APC de las categorías superiores.

## Órganos competentes para el control de las condiciones de trabajo en la APC

### Número limitado de órganos específicos

En la mayoría de países europeos no parece haber órganos específicos dotados de competencias de inspección y de observancia del cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre condiciones de trabajo en la administración pública nacional en general o en la APC en particular.

Como indica el cuadro siguiente, en la mayor parte de los países la Inspección de Trabajo (o entidad equivalente) desempeña esas competencias tanto respecto al sector público como al privado.

Cuadro 5: *Organismos nacionales competentes en materia de condiciones de trabajo*

AT	Inspección de Trabajo de Austria
BG	Inspección General de Trabajo—Agencia Ejecutiva
CZ	Inspección Nacional de Trabajo (SÚIP)
DK	Autoridad Danesa sobre el Entorno de Trabajo (Arbejdstilsynet)
FI	<b>Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo</b>
IT	Inspección de Trabajo
LV	Inspección de Trabajo Estatal (VDI)
LU	<b>Inspection du Travail et des Mines</b>
NL	<b>Inspectie SZW</b>
NO	<b>Arbeidstilsynet</b>
PL	Inspección Nacional de Trabajo
PT	Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT)
RO	<b>Inspectia Muncii (IM)</b>
SK	Inspección Nacional de Trabajo (PIN)
ES	Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)
SE	<b>Arbetsmiljöverke</b>
SI	<b>Inspección de Trabajo de la República de Eslovenia</b>

Fuente: *Contribuciones nacionales al EWCO*

En algunos países existen organizaciones específicas con competencias en materia de inspección y de cumplimiento de la normativa sobre las condiciones de trabajo en la administración pública central.

Cuadro 6: *Organismos con competencias de control de las condiciones de trabajo en la administración pública central*

FR	ISS (Inspección de Salud y Seguridad)	En 2011 se amplió al sector público la legislación sobre comités de higiene, seguridad y condiciones de trabajo (CHSCT)
DE	Administraciones de SST de los estados federados e instituciones públicas independientes del seguro de accidentes	La Ley de SST de 1996 creó la <b>Oficina Central de SST</b> (en alemán)
LT	<b>Departamento de la Función Pública del Ministerio del Interior (VTD)</b> (en lituano) <b>Inspección de Trabajo del Estado (VDI)</b> (en lituano)	VTD: cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos VID: personal con contrato laboral (de conformidad con el Código de trabajo).



En Francia, las funciones de la Inspección de Trabajo no abarcan el sector público. Su equivalente funcional en la administración pública central es la Inspección de Salud y Seguridad en el Trabajo (ISST). Este cuerpo contaba con 122 inspectores a finales de 2009, según el informe **L'inspection du travail en France en 2010 (en francés, 21,5 MB en formato PDF)**. En 2011 se amplió al sector público (incluida la administración pública central) la legislación sobre comités de higiene, seguridad y condiciones de trabajo (**CHSCT**).

En Alemania, la inspección de las condiciones de trabajo en la APC difiere de la establecida con carácter dual respecto a la salud y la seguridad (SST) en el sector privado. Está confiada a las administraciones de SST de los estados federados y a las instituciones públicas independientes del seguro de accidentes, que tienen competencias conjuntas en materia de inspección de las condiciones de trabajo y prevención de accidentes. La Ley de SST de 1996 ubicó la **Oficina Central de SST** (en alemán) en el Ministerio Federal del Interior, que es el que supervisa la actuación de la aseguradora pública de accidentes **Uk-Bund**. La Oficina no cuenta con inspectores, sino que delega la función de inspección en aseguradoras de accidentes o en asociaciones de responsabilidad por accidente.

En Lituania, el Departamento de la Función Pública del Ministerio del Interior (**VTD**) es el competente en materia de inspección de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y de cumplimiento de las leyes y reglamentos. La Inspección de Trabajo del Estado (**VDI**) es la competente respecto a las condiciones de trabajo del personal con contrato laboral (con arreglo al Código de trabajo).

### *Funciones de los inspectores*

Aparte de sus funciones «normales» según lo referido anteriormente, estos órganos a menudo asumen otras funciones, por ejemplo de asistencia técnica, mediación y conciliación. Se han identificado asimismo algunas iniciativas y programas interesantes. En Chipre, el Departamento de Trabajo está aplicando, en el momento de redactar estas líneas, un proyecto de reducción de la brecha salarial por razón de género entre todos los trabajadores, que afecta tanto a los funcionarios como al personal laboral.

En Finlandia, los inspectores se han centrado en los últimos años en cuestiones específicas de la administración pública central, como:

- la posible violencia de los clientes;
- el acoso y el comportamiento inadecuado;
- la carga psicosocial;
- los horarios de trabajo.

En Italia, el Departamento de Administración Pública puso en marcha en 2003-2004 un proyecto sobre **bienestar en el trabajo (en italiano, 1KB en formato PDF)**, que comprende la celebración de seminarios y la realización de una encuesta entre los empleados del sector público. En 2009, la Ley 150/2009 exigió la realización de encuestas de bienestar organizativo en todas las unidades públicas. En diciembre de 2012, la Comisión Independiente para la Evaluación, la Transparencia y la Integridad de las Administraciones Públicas (**CIVIT**) estableció normas mínimas al respecto. Hasta ahora, sin embargo, la mayoría de las administraciones no han realizado encuestas ni han publicado sus resultados.

En los Países Bajos, el último Catálogo de trabajo y salud de la APC se publicó en 2011 y abarcaba las siguientes áreas ámbitos:

- agresión y violencia;
- salud en el trabajo;
- equilibrio entre la vida laboral y la personal
- programa para personas de edad avanzada;
- diversidad de las plantillas;
- líneas de promoción;
- nuevos puestos de trabajo de secretaría;
- mediación;
- cualificaciones de los directivos en materia de RRHH;
- reinserción social;
- espacio profesional.

Los conocimientos especializados en este ámbito del trabajo y la salud en la APC son gestionados por la Agencia de la Sociedad del Trabajo, que a su vez supervisa el Centro de Conocimientos Especializados en Organización y en Personal. Este Catálogo es utilizado por las organizaciones empresariales y sindicales como pauta sobre el modo de cumplir la normativa sobre condiciones de trabajo.

### *Intervención de otras instituciones*

No obstante, incluso en países donde la Inspección de Trabajo tiene las competencias tanto en lo que respecta al sector público como al privado, intervienen también otras instituciones que se ocupan específicamente de la administración pública. Por ejemplo en Eslovenia, la función de la **Inspección de Trabajo** está limitada en el sector público por las facultades conferidas a la **Inspección de la Administración Pública**. En Italia, la CIVIT (véase anteriormente) tiene encomendadas las competencias de supervisión en materia de cumplimiento de la normativa, transparencia y riesgos de corrupción en la administración pública, así como de bienestar en el trabajo.

En Luxemburgo, la **Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire** regula los procedimientos disciplinarios sobre los funcionarios públicos y la **Chambre des fonctionnaires et employés publics** incluye entre sus competencias la preservación y defensa de sus intereses materiales y morales y la **supervisión del cumplimiento de la legislación pertinente (en francés)**.

En los Países Bajos, aparte de lo relativo a la inspección, los Catálogos de trabajo y salud permiten a muchos sectores operar con un cierto grado de autonomía en materia de condiciones de trabajo. Un paso previo para ello es que los interlocutores sociales lleguen a un acuerdo, que ha de ser aprobado por el organismo de seguridad, la **Inspección SZW**. En la APC hay seis catálogos. Comprenden los siguientes riesgos:

- sustancias peligrosas
- exigencias físicas;
- exigencias psicosociales;

- lugares de trabajo
- otros instrumentos.

En Polonia, algunos ámbitos específicos de las condiciones de trabajo son competencia de órganos distintos de la Inspección de Trabajo. En el Cuerpo de la Función Pública, algunas competencias son compartidas por la Dirección de la Función Pública, el Consejo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda. En Rumanía, la Agencia Nacional de Funcionarios Públicos (**ANFP**) vela por el cumplimiento de la normativa en aspectos como los siguientes:

- nombramientos;
- readmisiones;
- remuneraciones;
- vacantes;
- contratación y promoción;
- evaluación del rendimiento profesional.

Debe señalarse que en determinados países tienen competencias en esta materia algunos órganos regionales: en la República Checa hay ocho inspecciones de trabajo regionales, en Finlandia los organismos de ámbito regional configuran el **Administración de Salud y Seguridad en el Trabajo** y en España las comunidades autónomas de Cataluña y del País Vasco asumieron la competencia de sus inspecciones de trabajo en 2010 y 2011 respectivamente.

### *Entidades específicas con funciones específicas*

En algunos países se observa una división de las tareas de supervisión entre varias entidades, dependiendo de las condiciones de trabajo de que se trate.

### **Países con órganos específicos de control en lo que respecta a la APC**

En Bélgica, la protección jurídica de las normas legales en aspectos de la carrera como la evaluación, la promoción, el nombramiento y la sanción corresponde al **Consejo de Estado**, pero la **inspección social** se encuadra en el Departamento de Seguridad Social y la **inspección de trabajo** en el Departamento de Trabajo, que actúan tanto en el sector público como en el privado.

En Chipre, el Departamento de Inspección de Trabajo es el competente en lo que atañe a la mejora y el cumplimiento de la normativa de salud y seguridad en el trabajo, mientras que el Departamento de Relaciones Laborales se ocupa de la prevención y resolución de los conflictos laborales y de la protección del derecho de sindicación de los trabajadores. También tienen funciones asignadas los Servicios de Seguridad Social, y el Defensor del Pueblo desempeña tareas de inspección en casos de discriminación en el empleo. En todos los casos, la actuación de estos órganos abarca tanto el sector privado como el público.

En Irlanda, el **Civil Service Conciliation and Arbitration Scheme (251 KB en formato PDF)** se ocupa de las denuncias y las propuestas en materia de condiciones de servicio de los funcionarios públicos y vela por la más completa cooperación entre el Estado, como empleador, y los propios funcionarios, como empleados. Además, el **organismo de ejecución** del Acuerdo sobre el servicio público está constituido por representantes de los directivos y los sindicatos del sector público y presidido por una personalidad independiente.

En Malta, los trabajadores del servicio público se rigen por el Código de gestión del servicio público (PSMC), de conformidad con la Ley de la administración pública. La supervisión de la aplicación de este Código compete al Departamento de Relaciones de los Empleados, del Gabinete del Primer Ministro. No obstante, los procedimientos disciplinarios deben ajustarse a las normas dictadas por la Comisión del Servicio Público (CPS). Además, la **Comisión de Empleo** desempeña funciones de protección contra las distinciones, exclusiones y preferencias injustificables. El Defensor del Pueblo, a su vez, brinda otros medios de recurso a los funcionarios públicos que se consideren tratados injustamente en el trabajo.

### Países sin órganos específicos de control en lo que respecta a la APC

En el Reino Unido no existe ningún órgano específico con competencias en materia de inspección y de cumplimiento de la normativa para los trabajadores del sector público. Dentro del Health and Safety Executive, la **Equality and Human Rights Commission (EHRC)** y otras instituciones nacionales desempeñan sus funciones de forma transversal en todos los sectores de la economía, no específicamente para los trabajadores del sector público. En lo que respecta al cumplimiento de la legislación laboral, el sistema vigente en el Reino Unido se basa, en general, en la interposición de las correspondientes demandas ante los tribunales de trabajo.

En el sector público griego no existe ningún órgano, equivalente a la Inspección de Trabajo del sector privado, que supervise la aplicación de la legislación laboral o de las sanciones impuestas. Las cuestiones referidas al estado o el cumplimiento de las normas de salud y de seguridad, por ejemplo, son competencia de los órganos de supervisión de cada servicio.

En Hungría, la Oficina de Responsabilidad del Gobierno (**Kormányzati Ellenőrzési Hivatal**) tiene asignada la competencia en materia de cumplimiento de la normativa en los servicios prestados por la administración pública y es, por lo tanto, sólo indirectamente responsable de las condiciones de trabajo. En todo caso, no parece haber en Hungría una tradición de inspección de las condiciones de trabajo.

Como puede verse, existe una amplia gama de situaciones y enfoques nacionales en lo que respecta a la inspección y al cumplimiento de las disposiciones sobre condiciones de trabajo en la APC, si bien en todos los casos, salvo en Hungría, existen regímenes a tal fin. En todo caso, según las aportaciones nacionales, cabe afirmar que la Inspección de Trabajo y otros órganos (específicos de la APC o no) se centran sobre todo en la SST, quedando otros ámbitos (como la remuneración, la igualdad, la carrera profesional y la promoción, y el tiempo de trabajo) algo descuidados.

Quizá se deba esto al carácter muy regulado del empleo en el público sector y a que, como señalan los sindicatos en algunos países, los inspectores dan prioridad al sector privado, donde el riesgo de incumplimiento es mayor. En general, parece que los órganos de inspección no dedican una gran atención a las condiciones de trabajo en la APC, por considerar que es en este sector donde menos probabilidades hay de que se den unas condiciones de trabajo desfavorables, por lo que no se someten a supervisión a partir de las denuncias formuladas. De hecho, según las cifras nacionales disponibles sobre la actividad de los órganos de inspección, el número de procedimientos relacionados con la administración pública parece reducido en comparación con el peso de éstas en el empleo total.

### Empeoramiento de las condiciones de trabajo en la APC desde 2008

La información disponible muestra que las condiciones de trabajo entre los trabajadores de la administración pública en general, y de la APC en particular, han registrado una tendencia negativa en los últimos años, especialmente desde el comienzo de la crisis económica a mediados de 2008. El cuadro 7 sintetiza los principales cambios resultantes de la información disponible.

Cuadro 7: Tendencias negativas notificadas en las condiciones de empleo y de trabajo en la APC

	Recortes de empleo	Aumento del tiempo de trabajo	Aumento de las cargas de trabajo y del estrés	Recortes/ congelaciones de salarios y otros ingresos relacionados	Reducción de las actividades de formación y de desarrollo de las cualificaciones
AT	X				
BE	X		X		X
BG					X
CY				X	
CZ				X	
DK	X			X	X
EE	X		X		X
FR	X		X		
DE	X	X	X	X	
GR	X	X		X	
HU				X	
EE				X	
IT	X			X	
LV	X			X	
LT				X	
NL	X				
PL	X				
PT	X			X	X
RO	X			X	
SK				X	
SL				X	
ES	X	X		X	
SE					
UK	X		X	X	X

Fuente: *Aportaciones nacionales al Informe analítico comparado*

Nota: Este cuadro, por razones de concisión, puede no ser una representación exhaustiva de la situación en cada APC. Además mezcla ámbitos «subjetivos», como el de las cargas de trabajo y el estrés, con otros de carácter más objetivo

Se ha comunicado un deterioro del empleo o de determinados aspectos de las condiciones de trabajo en la mayoría de los Estados miembros, con las notables excepciones de Luxemburgo, Malta y Finlandia. Los recortes y congelaciones del empleo y de los salarios son las medidas más frecuentemente comunicadas y las más utilizadas para responder a las repercusiones de la crisis. Otros aspectos que han contribuido al deterioro de las condiciones de trabajo en la APC son:

- los aumentos del tiempo de trabajo;
- la percepción de unas mayores cargas de trabajo;
- la reducción de la formación y del desarrollo de las cualificaciones.

### *Aumento del tiempo de trabajo*

Los datos disponibles de países como Alemania, Grecia y España revelan un aumento de las horas de trabajo. La jornada semanal en el sector público alemán se amplió en 2009 de 38,5 a 41 horas. En Grecia, el artículo 41 de la Ley 3979/2011 impuso un aumento de 37,5 a 40 horas desde 2011. En España, las reformas introducidas en 2012 supusieron una ampliación de 35 a 37,5 horas. Desde julio de 2012, los días libres «por asuntos propios» (aparte de las vacaciones normales) por razones personales se han reducido de seis a tres. En Irlanda, el **Public Service Agreement 2010-2014 (324 KB en formato PDF)**, un acuerdo marco de cuatro años entre los sindicatos y la administración firmado en 2010, también introdujo cambios en los horarios de apertura de las oficinas con vistas a la prestación de servicios públicos fuera del horario laboral tradicional. En Suecia, la proporción de los empleados estatales que están satisfechos con su tiempo de trabajo ha disminuido del 85 % en 2007 al 72 % en 2011, **según un informe elaborado por la Agencia Sueca de Empleadores Públicos (en sueco, 635,6 KB en formato PDF)**.

### *Aumento de las cargas de trabajo y de los niveles de estrés relacionados con el trabajo*

Los trabajadores públicos de varios Estados miembros (Alemania, Bélgica, Estonia, Francia y Reino Unido) informan además de aumentos de las cargas de trabajo y de los niveles de estrés relacionados con el trabajo. Por ejemplo, en Estonia se comunicaron aumentos de las cargas de trabajo y reducciones de los niveles de cooperación y de información por parte de los supervisores en 2010 en comparación con 2008, según **un informe de 2010 de la Función pública de Estonia (en Estonio, 5 MB en formato PDF)**. En Francia, los trabajadores públicos de servicios como las agencias públicas de empleo, la policía y la educación también revelan una mayor carga de trabajo, que puede explicarse en parte por el uso creciente de algunos de estos servicios. En este mismo sentido se manifiestan algunas noticias de periódicos franceses, como **Le Monde, en junio de 2010 (en francés)**, y **en febrero de 2012 (en francés)**; y **Midilibre, en abril de 2012 (en francés)**. En el Reino Unido, la introducción de métodos de trabajo «ajustados» (lean) en la APC ha generado entre los trabajadores la percepción de una mayor intensidad del trabajo y de un menor acceso a los regímenes de horario flexible, de rotación de puestos y de variedad de las tareas (**Carter y cols, 2010**).

No resulta sorprendente que los niveles de estrés estén aumentando entre los trabajadores públicos. Así, el porcentaje de trabajadores públicos belgas afectados por unos mayores niveles de estrés ha aumentado en los últimos años, llegando al 25,4 % en 2010 según datos del instituto de investigación **Stichting Innovatie and Arbeid (en neerlandés)**. En Alemania, los informes de salud de 2011 del **Ministerio del Interior (en alemán)** señalan entre los trabajadores de la APC un nivel de estrés mental superior a la media desde 2006.

### *Evolución negativa de los salarios e ingresos*

Hay muchos Estados miembros (Alemania, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Reino Unido y Rumanía) en los que los trabajadores de la APC han sufrido congelaciones o recortes de la remuneración (durante uno o más años) o de otros conceptos relacionados con los ingresos, como las primas, las bajas por enfermedad (reducción de la prestación) o las pensiones (gravamen especial sobre los salarios).

Sin embargo, hay diferencias entre unos países y otros en el modo de aplicar estas medidas.

Se han practicado recortes directos en la República Checa, donde el sueldo mensual bruto medio de los empleados de la administración central se ha reducido de 1 145 EUR en 2009 a 1 085 EUR en 2012, debido a:

- la supresión de la 13<sup>a</sup> o la 14<sup>a</sup> pagas;
- la ampliación de la flexibilidad en las escalas retributivas;
- o la posibilidad de negociar el sueldo en determinados grupos de trabajadores (**Tomší, 2011**).

En Grecia, los trabajadores públicos se han visto afectados por la práctica de recortes del sueldo base y por la introducción de una escala retributiva única. Esto último significa que los trabajadores que ocupan puestos y tienen cualificaciones equivalentes reciben el mismo sueldo, independientemente del ministerio en el que trabajen (lo cual ha supuesto en la práctica un recorte adicional para una parte importante del personal laboral). En Irlanda se estableció en febrero de 2009 una «cotización para protección de las pensiones» del 7 %, en promedio, de la remuneración neta, después de impuestos, de todos los trabajadores del servicio público (**IE0901039I**). Además, desde 1 de enero de 2010 se les aplicaron recortes del 5 % al 15 % de las remuneración, a través del **Financial Emergency Measures in the Public Interest (No 2) Bill (352,6 KB en formato PDF)**. Este proyecto de ley se presentó en el marco de la prioridad concedida a la estabilización de las finanzas públicas y de las medidas dirigidas a conseguir un ahorro de unos 1 000 millones de EUR en las partidas de remuneraciones y pensiones de los funcionarios públicos en ese año. En Rumanía, en virtud de la **Ley nº 118/2010 sobre medidas necesarias para equilibrar el presupuesto**, los sueldos del sector público se redujeron en un 25 %. Aunque la Ley establecía que la medida sería temporal y se aplicaría únicamente hasta 1 de enero de 2011, en ese año los salarios reducidos sólo se recuperaron parcialmente.

En Eslovaquia, en 2010, se redujo el presupuesto de todas las dependencias públicas en un 20 %, con los consiguientes recortes salariales, y en Eslovenia, según datos del **Ministerio de Hacienda (en esloveno)**, la remuneración de los trabajadores públicos se redujo en 2011 y 2012 en un 4 % anual. En Italia, el **Decreto legislativo 78/2010 (en italiano, 14 MB en formato PDF)** estableció en mayo de 2010 una congelación salarial durante tres años para todos los trabajadores del sector público. En Lituania, el Parlamento aprobó en 2008 y 2009 sendas modificaciones legislativas que implicaban una reducción del importe utilizado para el cálculo del sueldo base de los funcionarios públicos. Aunque la reducción debía mantenerse sólo hasta finales de 2010, se renovó hasta finales de 2012. Como consecuencia, el salario bruto de los funcionarios disminuyó entre el 2009 y 2011 en una escala variable entre el 2,8 % y el 17,7 %, según las categorías de puestos. En el Reino Unido, los empleados de la administración central se han visto afectados por la congelación de las remuneraciones durante tres años a partir de 2009.

Varios países han aplicado conjuntamente congelaciones y recortes. En Hungría, se acordó la congelación en 2008, conjuntamente con el recorte de la 13ª paga. En Chipre, los trabajadores del sector público en sentido amplio (incluidos los de la APC y los de las empresas públicas y semipúblicas) vieron congelados sus ingresos en 2011 y 2012, mientras que los recién incorporados sufrieron una reducción del sueldo de entrada del 10 %.

En Portugal, se han congelado en la administración pública los aumentos salariales vinculados al rendimiento y los de otros tipos. Además, en 2011 se impusieron recortes a los funcionarios que percibían más de EUR 1 500 mensuales. En 2012 se suspendieron la paga de vacaciones y la de Navidad a los trabajadores públicos con un salario mensual superior a EUR 1 100, lo que representó para ellos una pérdida neta media de más del 14 %. Se aprobaron asimismo también recortes en las prestaciones familiares. En España, se redujeron los sueldos de los funcionarios en un 5 % de media en 2010 y al año siguiente se dispuso su congelación. En 2012 se eliminó una paga extra (es decir, una de las dos que se abonaban en julio y en diciembre), lo que en la práctica supuso una reducción del 9 % del sueldo. Como ya se ha mencionado, además de las congelaciones o recortes salariales directos, algunos Estados miembros (Chipre, Dinamarca, España, Grecia, Hungría, Irlanda, Portugal y Reino Unido) han establecido desde 2008 recortes en otros tipos de ingresos, como las primas, las prestaciones dinerarias en caso de baja por enfermedad y las pensiones. Por ejemplo, a los trabajadores chipriotas del sector público en sentido amplio se les congeló el subsidio por aumento del coste de la vida en 2011 y 2012. En Dinamarca, datos del **Ministerio de Hacienda (en danés)** indican que a los trabajadores de la APC no se les pagaron en 2010 las horas extraordinarias ni las trabajadas por encima de su horario de trabajo flexible. Los trabajadores públicos griegos han perdido subsidios y ayudas, y en Hungría se han recortado desde 2008 las ayudas (por ejemplo, vales de comida, bonos de vacaciones o reembolso de gastos de viaje). En Irlanda, el Gobierno inició en 2012 la revisión de las ayudas concedidas a los trabajadores del servicio público y decidió no abonarlas a quienes no estuvieran percibiéndolas el 1 de febrero de ese año. Además, el **Public Service Agreement 2010-2014 (324 KB en formato PDF)** ha estrechado los márgenes de las prestaciones dinerarias durante la baja por enfermedad. En Portugal se

prohibió en 2011 la percepción simultánea de un sueldo público y de una pensión pública. En España, desde julio de 2012 los funcionarios públicos perciben sólo el 50 % de su sueldo durante los tres primeros días de baja por enfermedad y el 75 % entre el cuarto y el vigésimo día (a partir del 21º día perciben el sueldo completo). Antes recibían el 100 % del sueldo desde el primer día de enfermedad. En el Reino Unido, aparte de las congelaciones retributivas se han introducido cambios de importancia en los regímenes de pensiones públicas, que han supuesto un aumento de las cotizaciones y una disminución de las pensiones de jubilación. Es lógico que, en 2011, sólo el 34 % de los trabajadores de la función pública dijeran sentirse satisfechos con su paquete de prestaciones (un 10 % más bajo que en 2009) y que sólo el 27 % considerasen su remuneración razonable en comparación con la percibida por el desempeño de funciones similares en otras organizaciones (un 6 % menos que en 2009), según una **encuesta de 2011 de la Función Pública**.

Por otra parte, incluso en los países en que no ha habido recortes ni congelaciones directos, como Alemania, datos del **Archivo de convenios colectivos WSI (en alemán)** indican que en la administración federal los salarios han aumentado más lentamente que en el sector privado (si se promedian los de este último sector desde 2010)

### *Reducción de la formación y del desarrollo de las cualificaciones*

La formación y el desarrollo de las cualificaciones han declinado en algunos Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Italia, Letonia, Portugal, Reino Unido), con los consiguientes efectos negativos sobre las condiciones de trabajo en la administración pública en general y en la APC en particular. Tal reducción se observa claramente en el número de beneficiarios (Bulgaria, Estonia, Letonia, Portugal), en los niveles de oportunidades de formación (Bélgica, Dinamarca, Reino Unido) y en el número de horas/días dedicados a la formación (Italia).

En Bulgaria, las estadísticas oficiales indican que los servicios de formación para los trabajadores públicos se han reducido en los últimos años, habiéndose beneficiado de estos programas tan sólo el 7,4 % de los mismos en 2011, frente al 10 % y el 34 % en 2010 y 2009, respectivamente. Más aún, la mitad de las unidades de la administración búlgaras no consignaron fondos para formación en sus presupuestos de 2011 (**BG1204011I**). En Estonia, los recortes del gasto público por la crisis económica han redundado en una merma de las oportunidades de formación para los funcionarios (**EE09020049I**). En Letonia, desde 2009 se ha reducido drásticamente el número de trabajadores del sector público que participan en actividades formativas organizadas por el **Escuela Letona de Administración Pública**, ya que los 11 000 participantes de ese año se han reducido a unos 3 000 ahora. En Portugal, las restricciones presupuestarias determinaron en 2011 una disminución del 38 % de las matrículas en los cursos del Instituto Nacional de la Administración, que disfrutaban de financiación estatal.

Los trabajadores de la administración pública en general y de la APC en particular han visto afectado en varios Estados miembros su acceso a actividades de formación. En Bélgica, por ejemplo, se manifestaron quejas por la reducción de los niveles de formación entre 2008 y 2010, **según datos correspondientes a ese país de la Stitching Innovatie and Arbeid (en neerlandés)**. Según la **revista Djøfblad (en danés)**, en 2012 se denegó el acceso a actividades de formación al 29 % de los trabajadores públicos daneses, frente al 16 % en 2008, y según el Ministerio de Hacienda (en danés) el tipo de actividades aprobadas de formación estuvo controlado estrictamente por los órganos directivos. En Estonia, los trabajadores de la APC informaron también en 2010 de la existencia de menos oportunidades de formación que en 2008, según un **informe de la Función Pública (en estonio, 5 MB en formato PDF)**. En el Reino Unido, los datos disponibles muestran que, mientras que en 2009 hasta el 60 % del personal de la administración pública consideraba que tenía acceso a la formación que necesitaba, en 2011 esta cifra se había reducido al 51 %. De hecho, **según la encuesta del Personal de la Función Pública de 2011**, el número de trabajadores en ese año que pensaban que disponían de oportunidad de desarrollo de la carrera profesional o de mejora del rendimiento era menor que en 2009.

En Italia, según **datos de la Oficina General de Contabilidad (en italiano)**, el número de horas totales dedicadas a actividades de formación en el sector público se redujo de 2 600 400 en 2008 a 1 603 100 en 2010.



### *Escasos cambios positivos*

Con todo, la evolución de las condiciones de trabajo de los trabajadores de la APC no ha sido uniformemente negativa. De hecho, en los últimos años hay algunos ejemplos (raros) de mejora e incluso de adopción de medidas específicas para tratar de mejorar sus condiciones de trabajo.

En Luxemburgo, según el periódico Wort, **el acuerdo firmado en 2011 entre la Administración y la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP)** ha supuesto mejoras en varios ámbitos, como la estructura de la carrera y la formación, pero también en otros aspectos susceptibles de evaluación, como:

- la dirección por objetivos;
- la evaluación de las cualificaciones;
- los despidos y la mediación.

Además, el convenio salarial firmado entre la administración y los sindicatos para 2011-2013 incluyó el reconocimiento de una prima para todos los trabajadores estatales equivalente al 0,9 % de su salario, que se pagó en julio de 2012, y un incremento del 2,2 % del sueldo base desde 1 de enero de 2013 (**LU1203021Q**). Por su parte, en Malta se firmó en octubre de 2012 un convenio colectivo por el que se establecieron mejoras en:

- los salarios;
- las medidas en favor de la familia, como la jornada reducida y la jornada flexible.

En Polonia se aprobaron en 2008-2012 varias disposiciones legislativas (entre ellas, la **Ley de la función pública de 2008**), que en parte han mejorado la carrera profesional y la seguridad en el empleo. Por lo demás, aunque se han ampliado, por ejemplo, las vacaciones para los funcionarios, otros cambios han sido más controvertidos, como la ampliación de las evaluaciones de los puestos de trabajo para todos los miembros del Cuerpo de la Función Pública o el acortamiento del período durante el cual se ofrece un contrato laboral temporal a quienes se incorporan a la función pública. En 2009, el Gobierno esloveno aprobó un **Decreto sobre medidas de protección de la dignidad de los trabajadores de la administración estatal, en esloveno**, que aborda las cuestiones del hostigamiento y el acoso laboral. En 2007 se estableció la jornada flexible.

A diferencia de la tendencia general europea, en los países nórdicos, especialmente en Finlandia, Noruega y Suecia, los trabajadores de la APC parecen disfrutar de un entorno de trabajo más estable. En Finlandia, la Oficina del Gobierno como Empleador considera que el bienestar laboral de los trabajadores estatales es alto e incluso espera mejorarlo a pesar de los cambios estructurales y de las medidas adoptadas para aumentar la productividad. En Noruega, los trabajadores refieren una alta satisfacción en el trabajo y una baja inseguridad en él.

En otros países, la tendencia apunta más a evitar un ulterior deterioro (Lituania) o a abordar otras cuestiones generales (Francia y Reino Unido). En Lituania se ha conseguido mantener durante la crisis la cuantía de los recursos públicos dedicados a actividades de formación, debido al uso de los Fondos Estructurales de la UE. Mientras que los recursos asignados a tal fin en el presupuesto del Estado se redujeron de 2,2 millones de EUR en 2009 a 1,1 millones en 2011 de EUR, los procedentes de los Fondos Estructurales de la UE aumentaron de 0,6 millones a 2,4 millones de EUR en el mismo período (datos del informe nacional lituano). En Francia y el Reino Unido ha mejorado la diversidad entre los trabajadores del sector público con la mayor presencia de mujeres, miembros de minorías y personas con discapacidad. La tasa de empleo femenino en la Administración Pública Nacional francesa aumentó del 51 % en 2008 al 60 % en 2011, y la de mujeres que desempeñaban cargos directivos, del 16 % en 2008 al 21 % en 2011. No obstante, **estos datos de**

**2012 del Ministerio de la Función Pública** han de considerarse con cuidado, ya que podrían ser consecuencia de una reducción del empleo femenino menor que la del masculino.

En Austria, la satisfacción general en el trabajo de los trabajadores del servicio público federal pasó del 58 % al 73 % entre 2007 y 2011, según un **informe de 2011 de la Función Pública Federal (667 KB en formato PDF)**. El informe revela también cambios positivos en aspectos de la satisfacción como los relativos a:

- el contenido y los objetivos del trabajo;
- las perspectivas y la carrera profesional;
- el clima de trabajo;
- la organización de los procesos de trabajo;
- la disponibilidad de información y la apertura de la comunicación;
- el apoyo de los compañeros y directivos.

También estos cambios deben interpretarse con precaución, ya que la expresión de la satisfacción es subjetiva y su mejora podría ser reflejo simplemente la seguridad percibida en comparación con el creciente desempleo en otros ámbitos.

## Debate sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de la APC

### Estatuto y condiciones de trabajo

En algunos países, el debate público sobre las condiciones de trabajo en la administración pública se centra en el estatuto supuestamente privilegiado de estos trabajadores en comparación con los del sector privado. En Austria, se mantiene un vivo debate sobre la justificación de tales «privilegios» y su posible eliminación. En el Reino Unido, la opinión pública considera tradicionalmente que los trabajadores del sector público tienen una relativa seguridad en el trabajo y disfrutan de buenas prestaciones en materia de pensiones, baja por enfermedad y vacaciones anuales. Del mismo modo, en Polonia la prensa, la radio y la televisión populares refuerzan en particular la creencia común de que cobran demasiado y no trabajan lo suficiente. Estos mismos estereotipos se observan en Italia y en Eslovaquia. Con todo, hay también una toma de conciencia general de los efectos negativos de la crisis, como ilustran los debates sobre despidos colectivos de personal laboral en países como Hungría y Estonia.

El debate es aún más vivo en los «países sujetos a un programa». En Portugal, por ejemplo, se centra en las remuneraciones de los trabajadores y en los recortes de las pensiones. En Grecia, la Administración y las organizaciones internacionales piensan que los empleados del sector privado sufren más que los restantes las consecuencias de la crisis y que las restricciones en el sector público son necesarias para no sobrecargarles a ellos y a los contribuyentes con costes innecesarios. En cambio, los sindicatos y los partidos de izquierdas entienden que la reducción del número de trabajadores del sector público y el recorte salarial de los que quedan también arrastrará al sector privado, provocando despidos en todas las empresas griegas. **ADEDY**, la Confederación griega de funcionarios públicos, afirma que los recientes recortes en la APC son injustos, van en contra del crecimiento y resultan ineficaces, en su deseo de reducir los gastos de explotación de corte sin tener en cuenta el coste social. Análogamente, en España las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos, incluidos los de la APC, son un tema candente, especialmente en el contexto de la crisis económica. En concreto, hay un amplio debate sobre la organización del Estado, que afecta principalmente al número de trabajadores de las Comunidades Autónomas y de la administración local. El debate se centra sobre todo en la necesidad de mantener unos trabajadores cuyas competencias podrían duplicarse a diferentes niveles y en la necesidad de racionalizar y evitar las ineficiencias.

En Irlanda, se mantiene un intenso debate en los medios de comunicación sobre la remuneración y la seguridad en el trabajo del personal de la función pública. Muchos comentaristas de los medios han pedido el abandono del **Public Service Agreement 2010-2014 (324 KB en formato PDF)**, que impide la imposición de recortes adicionales y la adopción de despidos colectivos en la función pública. El Departamento de Gasto Público y Reforma sostiene que el Acuerdo no permitirá obtener la escala de ahorros requerido, mientras que el Sindicato de Directivos de Servicios Públicos (PSEU) señala que, en cualquier posible negociación para la modificación del Acuerdo, su principal prioridad es proteger a sus miembros contra los despidos colectivos y mantener sus remuneraciones.

En todo caso, en los Países Bajos el debate público se ha centrado en el modo de reducir los costes del empleo público y de igualar la normativa sobre el personal laboral al servicio de la administración con la que se aplica a los trabajadores del sector privado.

### Puntos de vista de los interlocutores sociales

El empeoramiento de las condiciones de trabajo en la APC de muchos países europeos durante la crisis económica ha contribuido a una creciente división entre los interlocutores sociales sobre el reformas y las herramientas aplicadas.

Por un lado, los sindicatos de varios Estados miembros, como Alemania, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Francia, Letonia, Lituania, Reino Unido y Rumanía critican el enfoque de las medidas de austeridad en la función pública y los consiguientes ceses y recortes. La Confederación alemana de sindicatos (**DGB**), por ejemplo, se muestra crítica con el deterioro de las condiciones de trabajo debido a los recortes de empleo, a la reestructuración y a las sobrecargas de trabajo, así como con la justificación global del recorte de costes para el Estado federal como empleador.

Los sindicatos de la República Checa, Eslovenia, España, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía manifiestan también su preocupación por las reformas y las medidas de austeridad que afectan a los salarios en la administración pública. Los sindicatos portugueses critican a que los trabajadores públicos se les pida ahora que trabajen más por menos dinero, aparte del aumento de los impuestos, lo que se traducirá en una reducción del poder adquisitivo, una falta de motivación y un mal estado de ánimo. Los sindicatos de la República Checa, preocupados por las consecuencias de las medidas adoptadas, dicen será imposible garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública debido a la elevada rotación en el empleo, a la infradotación de personal y a la baja motivación de los funcionarios.

En términos más generales, los sindicatos argumentan que la reducción general de las plantillas de la APC, a través principalmente de las normas sobre sustitución del personal, ha tenido una repercusión significativa en las condiciones de trabajo, y los de Bélgica, Eslovenia y Lituania puntualizan que dará lugar a un aumento de la presión de trabajo, al imponerse el mismo volumen de trabajo a un menor número de personas.

El sindicato francés Force Ouvrière (**FO**) expresa su insatisfacción con el recorte en los fondos asignados a formación de los empleados públicos y con su pérdida de poder adquisitivo. En Dinamarca, el principal sindicato, **DJOEF**, señala que el trabajo en la administración pública es ahora más estresante, al haberse desarrollado una «cultura de error cero». Del mismo modo, en Italia se ha intensificado el control disciplinario del personal, mientras que en Francia la Confédération Générale du Travail (**CGT**) critica la introducción de indicadores de rendimiento y de rentabilidad. En Hungría, el Foro para la Cooperación Sindical (**SZEF**), el mayor sindicato de la APC, señala que las condiciones de quienes trabajan en este sector son muy malas y van a peor.

En todo caso, como se ha mencionado, la culpa de los importantes cambios producidos no parece atribuirse a la crisis económica, sino a los intentos de reestructuración emprendidos por las administraciones. En Italia, sindicatos y asociaciones empresariales culpan del mal estado de ánimo del personal a las reformas tanto estructurales como

«cíclicas». Los sindicatos afirman que las reformas de 2009 modificaron el modelo normativo, que de consultivo pasó a unilateral. Las asociaciones empresariales, aun expresando su satisfacción por los cambios potencialmente positivos introducidos por la reforma, especialmente en materia de calidad, advierten que se ven amenazados por la falta de descentralización y también por desconfianza en la disponibilidad para el trabajo de los propios empleados. En el Reino Unido, como ya se ha mencionado, los sindicatos lamentan el creciente uso de la externalización al sector privado y el empeoramiento de la seguridad en el trabajo y de las condiciones laborales de los trabajadores que siguen en el sector público. Por el contrario, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (**CEOE**) apunta a la necesidad de una mayor participación del sector privado en los servicios públicos para aumentar la eficiencia de la administración pública.

Es lógico, por tanto, que muchos sindicatos se muestren muy críticos con los recortes en los presupuestos nacionales. En Eslovenia, **según informó el periódico en línea Dnevnik el 3 de noviembre de 2012 (en esloveno)**, la Confederación de Sindicatos de Eslovenia (**KSS PERGAM**) es claramente contraria a los recortes presupuestarios establecidos para 2013 y 2014 en la Ley de equilibrio fiscal. En Polonia, en 2012, la Alianza Polaca de Sindicatos (**OPZZ**) y el sindicato «Solidaridad» (**NSZZ «Solidarność»**) se mostraron muy críticos con el proyecto de presupuesto nacional para 2013. Sin embargo, en muchos países los ministros del ramo afirman que tales reformas son necesarias para equilibrar las finanzas públicas y que no hay otra alternativa. Es lo que sucede, por ejemplo, en la República Checa, donde el Gobierno de derechas considera las reformas y los recortes salariales necesarios, y en Grecia, donde el Gobierno, al presentar la Ley 4024/2011, afirmó que era imprescindible modificar la estructura organizativa de la administración nacional, debido a la carga financiera del país (**GR1203029Q**).

En muchos casos, aun reconociendo la necesidad de adoptar políticas para abordar la crisis financiera, los sindicatos defienden el uso de medidas alternativas. Los de Chipre, por ejemplo, entienden que las políticas aplicadas en 2011 y 2012 no son justas ni están equilibradas y que se ha cargado a los trabajadores públicos la responsabilidad de la crisis. Apuntan, en su lugar, a la conveniencia de abordar la evasión fiscal y la tributación de las rentas elevadas. En el Reino Unido, los sindicatos del sector público, reconocedores asimismo de la necesidad de conseguir ahorros de eficiencia, han propuesto alternativas al programa de austeridad del Gobierno. En Alemania, la Confederación Alemana de Sindicatos (**DGB**) rechaza la idea de cualesquiera recortes adicionales de empleo y defiende en su lugar el ajuste de los niveles del trabajo de acuerdo con una evaluación sistemática de las necesidades de las tareas administrativas.

También la comunicación entre los sindicatos y la administración parece cada vez más complicada en la mayoría de los países. En el Reino Unido, los sindicatos que representan a los trabajadores de la APC achacan al Gobierno de coalición una voluntad cada vez menor de negociar con ellos sobre los cambios en las condiciones de trabajo de los trabajadores, y los sindicatos belgas tropiezan con problemas similares. En Bulgaria, los sindicatos se quejan de falta de consenso; en Chipre critican las decisiones sobre las condiciones de trabajo que ha adoptado el Gobierno sin consultar con los interlocutores sociales. En Rumanía, los sindicatos expresaron su protesta por la modificación del Código de trabajo y por la Ley sobre el diálogo social de 2011, aprobada sin debate parlamentario (**RO1112019I**).

También la restrictiva situación económica y la creciente dificultad de las relaciones entre los interlocutores sociales bloquean las negociaciones. En Bélgica, no está claro si se negociarán fácilmente nuevos acuerdos, dadas las complicaciones surgidas al no haberse completado las reformas del Estado. En Italia, los sindicatos señalan que el diálogo social sobre los riesgos psicosociales es simplemente cosmético, mientras que la confederación empresarial les acusa de prestar más atención a los aspectos económicos que a cuestiones a largo plazo como las relativas al cambio organizativo y a la formación. En los Países Bajos, las negociaciones se detuvieron a comienzos de 2012, dada la resistencia de los empleadores, en una época de restricciones presupuestarias, a firmar un acuerdo que pueda dar lugar a aumentos salariales para los trabajadores públicos.

Ha habido huelgas y manifestaciones en algunos países, sobre todo en aquellos en que los trabajadores de la APC se han visto especialmente afectados por medidas de austeridad y en los que el diálogo social es restringido y complejo. En 2010, sindicatos del sector público de Eslovenia participaron en su mayor huelga hasta entonces y la repitieron en abril de 2012 en protesta contra el anuncio de recortes en los salarios, las prestaciones y el pago de gastos. En la República Checa, los sindicatos de la administración pública participaron en una manifestación en septiembre de 2010 contra las medidas de austeridad, y ha habido numerosas manifestaciones y huelgas en Portugal y en Grecia, donde los sindicatos protestan por la inestabilidad del trabajo del personal de la administración.

### Diálogo social y otras iniciativas

A pesar de todas las dificultades, en algunos países los interlocutores sociales del sector público siguen procurando llegar a acuerdos, aunque las negociaciones sobre aumentos salariales sean una excepción. En Luxemburgo, la administración y la Confederación General de la Función Pública (**CGFP**), el sindicato más representativo del sector público, firmaron un acuerdo en marzo de 2012 que prevé un aumento de los salarios. Del mismo modo, en Malta, un nuevo convenio colectivo firmado en octubre 2012 supuso una mejora de las condiciones de trabajo en general, incluidos aumentos salariales. No obstante, en ambos países los representantes de los empleadores del sector privado han criticado los acuerdos, señalando que los aumentos salariales no son compatibles con la reducción de costes. En todo caso, en la mayoría de los países las negociaciones han tenido lugar bajo presión económica. En Irlanda, por ejemplo, las conversaciones que dieron lugar al ya mencionado Public Service Agreement 2010-2014 (conocido como acuerdo de de Croke Park) se desarrollaron bajo restricciones presupuestarias y requerimientos formales de la troika.

Debe mencionarse la cuestión de la demografía y el envejecimiento activo. En Alemania, el Gobierno federal puso en marcha su estrategia demográfica en 2012, para la que se consultó a los sindicatos (**DE1211019I**). La gestión de la edad (y el tema relacionado de la salud en el lugar de trabajo) supone también un reto en Austria; en Bélgica, los sindicatos piden medidas de envejecimiento activo (**BE1210011Q**) y en Suecia existe un debate abierto sobre el cambio generacional.

En Francia, la **Agenda social 2012-13 (en francés)** para la función pública, presentada por Marylise Lebranchu, la nueva Ministra de la Reforma del Estado, la Descentralización y la Función Pública, subraya la importancia del diálogo social, las trayectorias de la carrera profesional y la remuneración. En el Reino Unido se ha mantenido el diálogo social a escala nacional sobre las reformas de las pensiones, ante la propuesta del Gobierno de coalición de reducir la cantidad que el Estado aporta para sostener las pensiones del sector público y transferir una mayor parte del coste a los empleados. En Noruega, el Gobierno ha decidido intensificar los esfuerzos para combatir el trabajo a tiempo parcial involuntario, tras recibir la sugerencia al respecto de la Confederación Noruega de Sindicatos (LO).

Aparte lo relativo a los convenios colectivos, hay otras novedades interesantes en el ámbito de la APC. En España se firmó en 2009, en el marco del Foro del Diálogo Social en la Administración Pública, un Acuerdo para la función pública 2010-2012, que estableció 50 medidas destinadas a mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, modernizar la administración y mejorar las condiciones de trabajo. Aunque su aplicación se vio obstaculizada por la crisis, en 2009 se adoptó una iniciativa conjunta de la Confederación Alemana de Sindicatos (**DGB**), la Federación Alemana de Funcionarios (**DBB**) y el Gobierno federal alemán, dirigida a fomentar la gestión de la salud en los lugares de trabajo de la administración federal, en respuesta a la tendencia al aumento de las bajas por enfermedad y de los riesgos para la salud.

Otras iniciativas interesantes en el marco del diálogo social en la APC son las relativas a la creación de nuevos comités y plataformas para acometer las reformas administrativas y las condiciones de trabajo. En Lituania se estableció en 2010 una comisión bilateral para abordar los intereses tanto de los funcionarios públicos como del Estado y diversas cuestiones de actualidad y específicas relacionadas con la función pública. En Francia, se ampliaron en 2011 al sector

público los comités de higiene, seguridad y condiciones de trabajo (**CHSCT**), para contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo y apoyar la salud física y mental de los trabajadores. En Austria y en Suecia, los interlocutores sociales colaboran en la redacción de nuevas disposiciones legales o en la elaboración de proyectos multipartidarios.

### Perspectivas de cambio futuro

Partiendo de la base de la continuación de las políticas de consolidación fiscal, varios organismos públicos nacionales han presentado planes para los próximos años referidos a los trabajadores públicos en general y a los trabajadores de la APC en particular que pueden tener un efecto negativo tanto en el número de éstos como en sus condiciones de trabajo.

### Predicciones de una evolución negativa del empleo

Una de las expectativas más sombrías es la relativa a la evolución del empleo público. Hay ejemplos de este pesimismo en Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido. Son, no obstante, los países «sujetos a un programa» los que prevén una peor evolución.

En Grecia, el **Segundo programa de ajuste económico**, convenido por la Comisión, el BCE y el FMI y el Gobierno griego en marzo de 2012, establece que las administraciones públicas reducirán 150 000 puestos de trabajo (con referencia al nivel de 2010) a finales de 2015, cubriendo para ello sólo una de cada cinco bajas por jubilación. Algunos analistas opinan que se perderán hasta 180 000 puestos de trabajo en virtud de este régimen. En Irlanda, el Gobierno se propone reducir unos 34 600 puestos para cumplir su objetivo general de limitar a 282 500 los trabajadores de la función pública en 2014. **Un reportaje del Irish Times de 14 de julio de 2012** señaló que estos recortes forman parte de un plan para reducir los gastos de personal del sector público en 1 000 millones de EUR adicionales entre 2013 y 2015 (aparte de los 3 300 millones ya ahorrados) para cubrir el objetivo de déficit público. La decisión contradice el **Public Service Agreement 2010-2014** acordado entre los sindicatos y la administración en 2010, que impide al Gobierno imponer recortes adicionales y despidos colectivos de trabajadores del sector público y favorece las medidas de reforma, de eficiencia y de cambio de las prácticas de trabajo (**IE1007039I**). En Chipre, las políticas anunciadas en diciembre de 2012 para abordar la deuda pública, confirmadas por el **Memorando de entendimiento de Chipre sobre condicionalidad específica de la política económica**, reafirman la reducción de 5 000 funcionarios y miembros del personal laboral en los próximos cinco años (para lo cual se cubrirá sólo una de cada cuatro bajas por jubilación) y la supresión de 1 880 puestos fijos en el sector público (y en empresas controladas por el Estado). Por otra parte, las recientes decisiones del Eurogrupo sobre el gravamen de los depósitos y la recapitalización del mayor banco de Chipre intensifican las presiones para el recorte de los niveles de empleo público.

El Gobierno italiano inició, en julio de 2012, una **revisión de gastos** para reducir el gasto público en 2012-2016. Entre las medidas propuestas figura la reducción del número de empleados en un 10 % adicional y de directivos en un 20 % (lo que equivale a la supresión de 100 000 puestos de trabajo en la administración pública central). Las previsiones de empleo en España (**AGETT-AFI, diciembre de 2012**) indican una disminución del 3,1 % en el próximo año, correspondiendo una parte importante de esta cifra al sector público. La reciente reforma laboral establecida en el Real Decreto 3/2012 de 10 de febrero de 2012 (**ES1202021I**) permite el despido del personal laboral al servicio de la administración pública (no de los funcionarios de la carrera) por «causas objetivas» con una indemnización máxima de 20 días por año trabajado (hasta 12 meses en total). Se incluyen aquí los órganos públicos que tengan déficit o aquellos cuyo presupuesto se haya reducido al menos en un 5 % en comparación con el ejercicio anterior o en un 7 % en comparación con los dos últimos ejercicios.

En todo caso, la tendencia a los recortes de empleo está generalizada y se observa en países adscritos a diferentes modelos de bienestar social.

El presupuesto público belga para el año 2013 prevé que sólo se cubrirá a una de cada tres funcionarios públicos que se jubilen. En Francia, según [un reportaje del periódico Le Figaro de agosto de 2012 \(en francés\)](#) se prevé una reducción del 2,5 % de los funcionarios públicos en los próximos años (con excepción de los Ministerios de Educación y de Justicia, así como de la policía), ya que no se sustituirá a los que alcancen la jubilación. En Alemania, la introducción del freno a la deuda ([Schuldenbremse](#)) en 2010 puede dar lugar a la pérdida de hasta 10 000 puestos de trabajo federales en 2014, según [estimaciones para 2013 del Ministerio de Hacienda \(en alemán\)](#). En Dinamarca, la necesidad de recortar los costes en un 2,5 % en la administración pública central en 2012 y en un 2,5 % adicional en 2013 dará lugar a la pérdida de 1 000 a 1 500 equivalentes a tiempo completo en una serie de ministerios y organismos y consejos públicos, según el [programa legislativo del Gobierno para 2012-2013 \(en danés, 466 KB en formato PDF\)](#). En Estonia, una [Ley de la función pública](#) que se aplicará a partir de 2013 prevé una modificación del concepto de «funcionario público» que supondrá una reducción del 25 % del número de funcionarios. En Finlandia, [el Comandante de las Fuerzas de la Defensa anunció planes \(403 KB en formato PDF\)](#) para reducir el número de empleados al servicio de las Fuerzas de la Defensa en 2013-2014. Además, el [Ministerio de Hacienda \(en finés\)](#) ha anunciado la elaboración de planes para unificar la estructura de los departamentos ministeriales y fusionar varios de ellos en uno solo (aunque no se ha tomado aún ninguna decisión).

En Bulgaria, la Estrategia de desarrollo de la administración en 2013-2020 presentada por el Gobierno en diciembre de 2012 y sujeta a debate público en el momento de la redacción del presente texto subraya la necesidad de una reducción de las plantillas de personal público.

En los Países Bajos, las estimaciones para 2011-2016 prevén una reducción del 2 % del número de empleados públicos por año, en aplicación de los recortes presupuestarios para el cumplimiento de los objetivos de déficit público, según un [informe de la Escuela de Administración de Empresas y Economía de la Universidad de Maastricht \(en neerlandés, 1,16 MB en formato PDF\)](#). El Gobierno ha encomendado a un Ministro una ulterior reducción de los empleados públicos, aunque debe señalarse que la Oficina General de Contabilidad se ha quejado recientemente de la falta de una planificación estratégica en lo que respecta al empleo público en su informe *Dotación de personal de la administración: estrategias y planificación* (en neerlandés, 4,5 MB en formato PDF).

En Bulgaria, la *Estrategia de desarrollo de la administración en 2013-2020* presentada por el Gobierno en diciembre de 2012 y sujeta a debate público en el momento de la redacción del presente texto subraya la necesidad de una reducción adicional de las plantillas de personal público.

En Polonia, un [Plan trienal para limitar los nombramientos en la función pública entre 2013 y 2015 \(en polaco 101 KB en formato PDF\)](#) señala que no podrán hacerse más de 200 nombramientos al año, mientras que en años anteriores el límite variaba entre 400 y 3 000. En Portugal, el Gobierno trata de reducir los niveles de empleo público en un 2 % anual y espera aplicar este régimen en las administraciones central, regional y local.

En Eslovaquia, el Gobierno aprobó en abril de 2012 el programa ESO [Una administración estatal eficiente, fiable y transparente](#), concebido como la reforma más amplia del Estado desde 1989. Tiene como objetivo conseguir una administración pública lo más eficiente posible, por ejemplo mediante la fusión de órganos, hasta reducirlos a una cuarta parte de su número actual. Se prevé además la supresión de otros órganos y la transferencia de sus tareas a otras instituciones estatales.

En Eslovenia, la restricción de los gastos presupuestarios del Estado resultante de la [Ley de intervención debido a la crisis económica en 2010](#) o de la [Ley de intervención debido a la crisis económica en 2012](#) están repercutiendo en los niveles de empleo público, previéndose para finales de 2014 una reducción de 1 700 empleados públicos según el [periódico Reporter de octubre de 2012 \(en esloveno\)](#).

En el Reino Unido, se prevé que el plan de reforma de la función pública puesto en marcha por el Gobierno de coalición en junio de 2012 tendrá una repercusión importante en las condiciones de empleo y las condiciones de los trabajadores de la APC. En particular, reducirá el tamaño de la función pública en los próximos tres años en un 23 %, mediante el aumento de la externalización y la centralización de servicios compartidos. Se prevé una creciente externalización de los servicios a empleados del sector privado con contratos de duración determinada, en particular en los grados más bajos.

### Previsión de una evolución negativa en algunas condiciones de trabajo

Además de un extraordinario crecimiento de los recortes de empleo, se prevé una fuerte afectación de los sueldos y salarios, de los horarios de trabajo y de la formación en algunos Estados miembros.

En lo que se refiere a los sueldos, salarios y otros conceptos de ingresos, en Chipre el **Memorando de entendimiento sobre condicionalidad específica de la política económica** ya citado prevé, para el sector público, una congelación permanente en los ingresos hasta 2016 y una reducción del 10 % de los sueldos de entrada, así como la suspensión del subsidio del coste de vida a finales de 2015. En Alemania, la introducción del freno a la deuda (**Schuldenbremse**) en 2010 supondrá una reducción del porcentaje que los sueldos de los empleados federales representan respecto al presupuesto general federal, que del 4,2 % en 2013 pasará al 3,9 % por 2016, **según datos de 2013 del Ministerio de Hacienda (en alemán)**.

En Irlanda, el Gobierno ha establecido con efectos desde enero de 2013 un nuevo régimen único de pensiones de jubilación para quienes se incorporan a la función pública que, entre otras medida, eleva a 66 años la edad para generar derecho a pensión y calcula el importe de ésta tomando como base los ingresos medios percibidos durante toda la carrera y no sólo el sueldo final. En Portugal, la **Ley de presupuestos para 2013 (1 MB en formato PDF)** modifica en términos restrictivos el sistema de evaluación del rendimiento de los trabajadores de la APC. En España, la Administración central decidió en septiembre de 2012 mantener para 2013 la congelación de los salarios de los trabajadores de la APC ya adoptada en 2010. En Eslovaquia, el denominado **Programa ESO** prevé la unificación de las condiciones y los salarios en toda la administración estatal. Por último, en el Reino Unido se prorrogará a 2013 la congelación de las remuneraciones de los trabajadores públicos.

En lo que respecta al tiempo de trabajo, el **memorando** ya citado de Chipre amplía el período de flexibilidad de media hora a una hora (además de declarar la movilidad de los trabajadores de la función pública dentro de los distintos ministerios y entidades, y entre unos y otros), mientras que en Portugal la **Ley de presupuestos para 2013** ha aumentado la jornada semanal de los empleados públicos de 35 a 37,5 horas. En lo que respecta a las cuestiones de formación, en el caso de Bélgica no se prorrogará el sistema de formación certificada (que permite al empleado conseguir una prima por el desarrollo de sus competencias).

En el Reino Unido, la Oficina del Gabinete pidió en septiembre de 2012 a todas las dependencias de la administración central que revisaran las condiciones aplicadas a los trabajadores a su servicio, incluido lo referente a vacaciones anuales, licencias, prestaciones dinerarias en caso de baja por enfermedad profesional, horarios de trabajo, movilidad y períodos de prueba, horarios flexibles, subsidios para desplazamientos y por kilometraje, denuncias y medidas disciplinarias, trabajo a domicilio, licencia de maternidad, trabajo a tiempo parcial, compresión del horario y , por último, gestión del rendimiento. Es probable que la correspondiente revisión de las condiciones y políticas existentes se traduzca en una reducción de las prestaciones no dinerarias de los trabajadores de la APC del Reino Unido.

### Resultados positivos

En algunos casos raros, a pesar de estas perspectivas negativas se esperan ciertas mejoras en las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos.



Por ejemplo, en Bulgaria, se espera que la reciente introducción del horario flexible a finales de 2012 mejore las oportunidades de un mejor equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar. En Malta, el nuevo convenio colectivo de la función pública de octubre de 2012 incluye, entre otras cosas, un aumento salarial del 2,5 % en 2013, así como una mejora en medidas a favor de la familia en términos de teletrabajo y horario flexible. Como **informó el Times de Malta en octubre de 2012**, estos cambios positivos tienen por objeto:

- reducir los niveles de la fuga de cerebros en el sector público;
- compensar el aumento de las tareas y funciones desde la integración de Malta en la UE;
- elevar la tasa de actividad de las mujeres en el sector público.

En los Países Bajos, el Gobierno se propone fomentar el teletrabajo y otras «nuevas formas de trabajar» para mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar de los trabajadores públicos.

En Estonia, la nueva **Ley de la función pública**, en vigor desde 2013, introduce varios cambios en la normativa. Entre ellos cabe citar las siguientes:

- Se divulgarán los salarios de los trabajadores públicos y se limitarán las remuneraciones variables;
- Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores públicos que no sean funcionarios;
- Se adoptan iniciativas a favor de la familia, como la consideración de la situación familiar del trabajador antes de decidir sobre la imposición de modalidades de trabajo atípicas o en los casos de cese o despido.

En Suecia, una encuesta realizada en 2011 entre directivos de relaciones humanas del sector estatal indicó que se contratarán unas 129 000 personas en los próximos cinco años, debido en parte a un cambio general, así como a la creación de nuevos puestos de trabajo como resultado de nuevas demandas. Habrá también más oportunidades de empleo para las mujeres y las personas con distintos orígenes culturales, **según el informe del sindicato de funcionarios suecos ST (en sueco, 250 KB en formato PDF)**. También en Noruega hay expectativas de un crecimiento moderado del número de trabajadores de la APC en los próximos años.

## Conclusiones

El concepto de administración pública central (APC) no es inequívoco, ya que presenta numerosas facetas y diferentes significados en función de los distintos países y de sus tradiciones históricas y culturales, así como del panorama político. En general, engloba aquellos órganos, organismos e instituciones administrativos que operan a escala central y nacional y que están en situación de dependencia jerárquica respecto de los sujetos políticos y de toma de decisiones en la esfera central (habitualmente, los ministerios). En consecuencia, se excluyen las administraciones públicas regionales o locales, aunque no los órganos de la APC descentralizados (como las dependencias regionales o locales de los ministerios). En la mayoría de los países, los trabajadores de la APC (y los trabajadores públicos en general) pueden estar sujetos a dos estatutos diferentes: o bien son funcionarios públicos (cuya relación laboral se rige por el Derecho público) o bien son personal laboral (cuya relación laboral se rigen por el Derecho privado). Además, en varios países se aplican condiciones especiales a determinados órganos (por ejemplo, los de justicia, defensa y policía) o a determinadas categorías profesionales.

Considerando todas estas diferencias, resulta muy difícil ofrecer datos muy precisos sobre los trabajadores de la APC a escala de la UE. Según el estudio, en la UE-27 y Noruega hay en total unos 9,7 millones de trabajadores de la APC, aunque existen diferencias significativas entre los Estados miembros (Francia, Italia y el Reino Unido son los Estados

que cuentan con más trabajadores de la APC). En cualquier caso, cabe concluir que el empleo en la APC ha experimentado una notable tendencia a la baja en los últimos cinco a siete años, que ha intensificado desde la crisis económica de 2008 en muchos Estados miembros.

Los datos disponibles indican que los trabajadores de la administración pública en general, y los de la APC en particular, disfrutaban de mejores condiciones de trabajo que los del sector privado en un amplio número de ámbitos:

- niveles más elevados de seguridad en el trabajo y en el empleo y de autonomía;
- niveles relativamente bajos de intensidad de trabajo;
- horarios de trabajo mejor definidos;
- mayor participación en prácticas de formación;
- menor exposición a riesgos físicos;

Se observa, no obstante, un deterioro claro de las condiciones de trabajo de los trabajadores de la APC en los últimos años, manifestado en particular en lo siguiente

- disminución de la seguridad en el trabajo;
- recortes o congelaciones en los salarios y los ingresos;
- aumento de los horarios de trabajo y de las cargas de trabajo asociados;
- reducción de las actividades de formación y desarrollo de las cualificaciones.

Esta evolución negativa afecta a casi todos los Estados miembros de la UE, en particular a los que están sujetos al control de la troika. A este respecto se ha mantenido un vivo debate público sobre las condiciones de trabajo en la administración pública en general y en la APC en particular, especialmente en lo que respecta a:

- el estatuto supuestamente «privilegiado» de los trabajadores de la Administración pública en comparación con los del sector privado;
- la necesidad de imponerles «sacrificios» adicionales en la actual crisis económica;
- el reajuste paulatino de sus condiciones de trabajo a las que se aplican al sector privado.

Algunos de estos cambios están claramente asociados a la crisis económica y financiera actual y a la decisión de reducir el gasto público y los déficit presupuestarios mediante medidas de reducción de costes y de rentabilidad (medidas cíclicas). No obstante, afectan también profundamente a los trabajadores de la APC y a sus condiciones de trabajo una serie de reformas estructurales iniciadas antes de la crisis e inspiradas en criterios de modernización y de eficiencia. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- la introducción de nuevas estructuras organizativas más simplificadas;
- el desarrollo de nuevas culturas de gestión en sistemas más basados en el rendimiento y orientados a la consecución de resultados;
- la ampliación de los instrumentos de la administración electrónica;

- la introducción de nuevas técnicas de gestión de recursos humanos;
- las estrategias de externalización.

Por otra parte, el deterioro general de las condiciones de trabajo en la APC afecta negativamente a las prácticas de diálogo social. En este sentido, los departamentos ministeriales de varios países, con el apoyo de las asociaciones empresariales privadas, insisten en la necesidad del establecimiento de reformas para la modernización, simplificación y reducción de los déficit presupuestarios nacionales. En cambio, los sindicatos, aun reconociendo la necesidad de modernización y de resolución de los desequilibrios presupuestarios, se muestran muy críticos con las medidas adoptadas y con sus consecuencias sobre los niveles de empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores de la APC. Tal posición ha dado lugar, en muchos Estados miembros, a la convocatoria de huelgas y a una creciente dificultad de las partes para alcanzar acuerdos y convenios.

Las autoridades públicas nacionales de muchos Estados miembros han presentado planes referentes a los trabajadores al servicio de la Administración (tanto en general como específicamente de la APC) para los próximos dos o tres años que tendrán probablemente repercusiones aún más negativas tanto en los niveles de empleo de trabajadores de la Administración pública como en sus condiciones de trabajo.

### Bibliografía

Bordogna, L. y Pedersini, R. (2012), «Public sector industrial relations in transition», *Industrial relations in Europe 2012*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea, Bruselas.

Carter, R., Danford, A., Howcroft, D., Richardson, H., Smith, A. y Taylor, P. (2010) «The Degradation of Work: Lean Production in the UK Civil Service», en Berg, E. (ed) *Changes and New directions in Human Services*, actas de la 14ª Conferencia Internacional de Investigación sobre Ciencia del trabajo humano, Universidad Tecnológica de Luleå, septiembre. Disponible en [http://pure.ltu.se/portal/files/33515869/Elisabeth\\_Berg.Komplett.pdf#page=55](http://pure.ltu.se/portal/files/33515869/Elisabeth_Berg.Komplett.pdf#page=55).

Demmke, C. y Moilanen, T. (2010), *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil service*, Peter Lang, Francfort.

Emerald Group Publishing (2008), «Modernization of Belgian public administration: The Copernicus reform» *Strategic direction*, Vol. 24, No. 5, Emerald Group Publishing, Bingley.

Majcherkiewicz, T. (2009), «Continuity and discontinuity: ponencia presentada en *State and Administration in a Changing World*, 17» conferencia anual de la Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), 2009, Budva, Montenegro.

Tomší, I. (2011), *Nová ustanovení pro poskytování platu podle novely zákoníku práce (Nuevas disposiciones del Código laboral en materia de salarios)*, disponible en <http://www.personalista.info/clanek/nova-ustanoveni-pro-poskytovani-platu-podle-novely>.

## Anexo 1: Código de los países

<b>AT</b>	Austria	<b>IT</b>	Italia
<b>BE</b>	Bélgica	<b>LT</b>	Lituania
<b>BG</b>	Bulgaria	<b>LU</b>	Luxemburgo
<b>CY</b>	Chipre	<b>LV</b>	Letonia
<b>CZ</b>	República Checa	<b>MT</b>	Malta
<b>DE</b>	Alemania	<b>NL</b>	Países Bajos
<b>DK</b>	Dinamarca	<b>NO</b>	Noruega
<b>EE</b>	Estonia	<b>PL</b>	Polonia
<b>EL</b>	Grecia	<b>PT</b>	Portugal
<b>ES</b>	España	<b>RO</b>	Rumanía
<b>FI</b>	Finlandia	<b>SE</b>	Suecia
<b>FR</b>	Francia	<b>SI</b>	Eslovenia
<b>HU</b>	Hungría	<b>SK</b>	Eslovaquia
<b>IE</b>	Irlanda	<b>UK</b>	Reino Unido