

La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década

Marta Martínez Matute y Javier J. Pérez



7 de noviembre de 2017

LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Este artículo ha sido elaborado por Marta Martínez Matute y Javier J. Pérez, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

El gasto salarial de las Administraciones Públicas (AAPP) en España supuso en 2016, según la Contabilidad Nacional (CN), algo más del 20 % de la remuneración de los asalariados del total de la economía, y un 25 % del gasto público total, mientras que el porcentaje de asalariados públicos sobre el total de empleados de la economía se situó por encima del 15 %. Estas cifras resultan similares a las de las principales economías avanzadas de la OCDE. Las AAPP son, por tanto, actores relevantes del mercado de trabajo nacional. Sus decisiones en materia de personal influyen en la dirección de los flujos de trabajadores entre sectores económicos, en los procesos de fijación de los salarios del conjunto de la economía y, en definitiva, en la evolución económica agregada [véanse Hernández de Cos, Moral Benito y Pérez (2016), y Hernández de Cos y Pérez (2015)].

Las políticas de empleo público han ganado impulso recientemente en España, en el marco del proceso de discusión de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2017. Por una parte, la oferta de empleo público que se ha aprobado es la mayor desde el año 2008¹. Por otra parte, la tasa de reposición de efectivos² o bien se ha mantenido en el 100 % o se ha incrementado hasta ese porcentaje para un conjunto de sectores considerados prioritarios³, fijándose para el resto de los sectores en el 50 %. Estas dos actuaciones dan continuidad al cambio de tendencia en las políticas de contratación de las AAPP observado desde 2015, en relación con las vigentes en los años centrales de la crisis económica (véase gráfico 1)⁴. Finalmente, en lo relativo a las actuaciones de política económica recientes en el ámbito del empleo público, el Gobierno central ha firmado un acuerdo con las principales organizaciones sindicales para limitar la interinidad en las AAPP en servicios públicos esenciales tales como educación, sanidad, justicia, servicios sociales o policía local, entre otros, con el objetivo de reducir, a lo largo de los próximos tres años, y en un máximo de un 90 %, las plazas ocupadas de forma temporal y la cifra de personal con una vinculación temporal existente a la fecha de firma del acuerdo⁵. La finalidad es reducir la tasa de temporalidad de dichos sectores de modo que se sitúe por debajo del 8 %. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) dicha tasa fue del 23 % en el año 2016, para el conjunto de las AAPP, aunque fue superior a dicho valor en los ámbitos de la educación y la sanidad públicas (24 % y 33 %, respectivamente). En el conjunto de la economía, excluyendo a las AAPP, la tasa de temporalidad se situó en el 27 % el año pasado.

En este contexto, en esta nota se repasa la evolución de la tasa de reposición y la oferta de empleo público en la última década, caracterizando la estructura y composición de

1 Véase Real Decreto 702/2017, de 7 de julio de 2017.

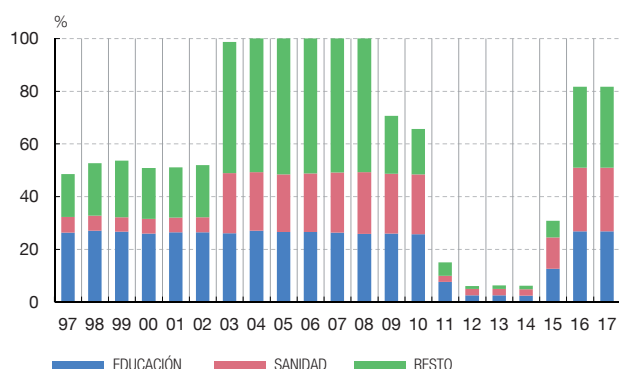
2 La tasa de reposición de efectivos es la ratio que determina el número de empleados públicos de nuevo ingreso que se pueden incorporar en una Administración Pública en función de las bajas que se hayan producido en el año anterior, debidas a jubilaciones, excedencias sin reserva de puesto, decesos, renunciaciones voluntarias o cualquier otra razón.

3 Los sectores para los que se prevé una tasa de reposición del 100 % son, entre otros: sanidad; educación; Administración de Justicia; servicios sociales; control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, de subvenciones públicas y contra la Seguridad Social; prevención y extinción de incendios; políticas activas de empleo; atención a la ciudadanía en los servicios públicos; prestación directa del servicio de transporte público, y seguridad y emergencias. Los últimos tres sectores son los únicos en los que se aumenta este año la tasa de reposición (desde el 50 %) con respecto a la aprobada para 2016.

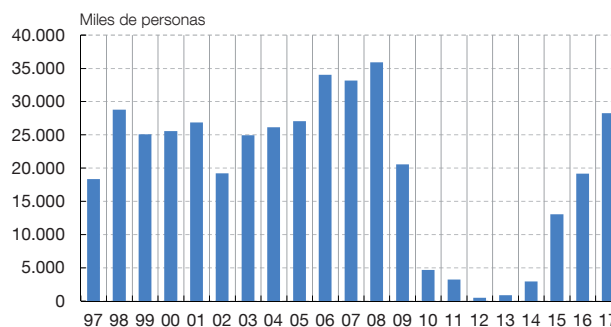
4 Para una descripción de dichas medidas, véanse Montesinos, Pérez y Ramos (2014) e *Informe CORA* (2013).

5 Para el año 2017 este acuerdo ha quedado reflejado en el Real Decreto 702/2017, de 7 de julio de 2017.

1 TASA DE REPOSICIÓN DE EMPLEADOS DE LAS AAPP Y CONTRIBUCIONES DE LOS SECTORES (a) (b)



2 OFERTA PÚBLICA DE EMPLEO (c)



FUENTE: Presupuestos Generales del Estado, varios años.

- a En los distintos textos legales de referencia, el Gobierno proporciona la tasa de reposición permitida para cada sector. A partir de estas tasas se calcula la tasa agregada para el sector de las AAPP, ponderando cada sector por el peso que supone su empleo sobre el total del empleo de las AAPP, según la Encuesta de Población Activa (INE). El peso de cada sector, en promedio, en el período 1986-2017, fue el siguiente: Educación, 25,49 %; Sanidad, 22,37 %; Resto, 52,14 %. Dentro del Resto, se han calculado pesos para determinados grupos más en detalle (por ejemplo, Administración de Justicia), a partir de la mayor desagregación que proporciona el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP que elabora el Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- b La tasa de reposición fijada en los PGE de 2017 es muy similar a la de 2016, ampliándose la tasa máxima del 100 % solamente a algunos colectivos de trabajadores (plazas de seguridad y emergencias y personal que realice servicios de transporte público y de asistencia a los ciudadanos en servicios públicos) que no se pueden cuantificar con los datos disponibles pero que, en todo caso, suponen una parte reducida del personal al servicio de las AAPP. Por ello, las tasas de reposición fijadas para 2016 y 2017 son similares en el gráfico. Para un detalle de las cuantías fijadas para la tasa de reposición y los colectivos concretos sujetos a ellas en los años anteriores, véase Montesinos, Pérez y Ramos (2014).
- c La serie de Oferta pública de empleo está construida a partir de las referencias de los consejos de ministros y los distintos RDL reguladores de la materia. Se calcula como la suma de las plazas de promoción interna y las nuevas plazas especificadas en las referencias legales.

este último, y proporcionando además una perspectiva internacional. El análisis muestra que la dinámica del empleo público entre 2007 y 2016 fue heterogénea a lo largo del tiempo y por subsectores de las AAPP. De esta manera, las políticas adoptadas en la última década han llevado a una recomposición del empleo público hacia un mayor peso de las Comunidades Autónomas (CCAA), del empleo indefinido, y de los sectores de educación y sanidad pública.

El empleo público en el contexto internacional

Las diferencias en el número de empleados públicos entre países reflejan un complejo conjunto de factores, relacionados con las preferencias sociales y culturales de cada uno de ellos en el alcance, nivel y método de provisión de los servicios y bienes públicos⁶. Por ejemplo, en lo referente a los métodos de provisión, algunos países prefieren la producción directa por empleados públicos, mientras que otros optan por la provisión privada del servicio, que, no obstante, se financia con gasto público. Por tanto, un menor peso del empleo de las AAPP en el total de la economía en un determinado país, y en un momento del tiempo, no necesariamente conlleva un menor nivel de gasto público. Desde este punto de vista, el peso de las AAPP como empleadoras tampoco es un indicador exhaustivo del grado de incidencia de la actividad del sector público en la economía, dado que esta viene determinada por los factores anteriormente mencionados, a los que habría que añadir otros de carácter institucional y de política económica, relacionados, por ejemplo, con las políticas de subvenciones, transferencias sociales o grado de colaboración público-privada.

Aun considerando las posibles distorsiones que puedan surgir de las comparaciones internacionales derivadas de las diferencias existentes entre países en la delimitación del número de empleados de las AAPP, es posible realizarlas usando definiciones homogéneas

⁶ Véase, por ejemplo, OCDE (2009) o Montesinos, Pérez y Ramos (2014).

en el marco de la CN⁷. Según esta última (véase gráfico 2), el empleo de las AAPP en España en porcentaje de la población total se situó en 2015⁸ en el 6,3 %, un nivel similar al de países como Italia, Portugal o Alemania, y por debajo de los países con mayor presencia pública en la provisión directa de bienes y servicios, como Suecia o Francia, y del promedio de los países de la Unión Europea (UE) (8,4 %). La posición relativa con respecto a estos países se mantiene si se atiende a las proporciones que supone el empleo público sobre la población activa y el empleo total de la economía, que en España ascendieron, en dicho año, al 12,8 % (17,6 % en la UE) y 16,4 % (19,5 % en la UE), respectivamente. En cambio, si se mide el número de empleados de las AAPP en relación con el gasto público total, el número de empleados públicos por millón de euros gastado en España (6,2) resulta ser superior al de los tres países mayores de la zona del euro, esto es, Francia, Italia y Alemania (4,1 en promedio), aunque inferior al de otros países como Grecia, Portugal y Suecia (7 en promedio). Esta ratio se redujo, con carácter general, en la UE con respecto al año 2007, situándose en 2015, en promedio, en 9,3.

Cabe mencionar que dentro de las AAPP no se incluye un subconjunto de las denominadas «empresas públicas», y, en concreto, aquellas que son productores públicos clasificados en los sectores de instituciones financieras o sociedades no financieras que administran y financian un conjunto de actividades consistentes, esencialmente, en suministrar a la colectividad bienes y servicios públicos⁹. Los problemas de delimitación y uniformidad internacional entre países que se han comentado anteriormente para las AAPP son mucho más acusados en este caso y, por tanto, las estadísticas disponibles se refieren a fuentes estrictamente nacionales. Desde una perspectiva internacional amplia (véase gráfico 3), con carácter general, el empleo de estas entidades presenta un nivel mucho más reducido que el empleo de las AAPP. No obstante, las diferencias entre países son sustanciales, al igual que en el caso del empleo de las AAPP. Destacan los porcentajes superiores al 10 % de empleados de las empresas públicas en proporción a la población activa de Polonia, Grecia, Ucrania, República Checa y Rusia, y los porcentajes de entre el 5 % y el 10 % de Holanda, Eslovenia, Eslovaquia, Suiza y Nueva Zelanda¹⁰. En el caso particular de España, la suma del empleo de las empresas públicas (0,7 % de la población activa) y AAPP (13,1 % de la población activa) correspondiente a 2011 resultó similar a la de países como Alemania y Suiza, que, si bien empleaban menos efectivos en el sector AAPP, presentaron un sector público corporativo más abultado. Los valores para España resultan inferiores al promedio de los 30 países considerados en las dos dimensiones analizadas. Dicho promedio se situó en el 14,5 % en el caso del empleo de las AAPP y en el 4,6 % en el de las empresas públicas.

La CN no proporciona, con carácter general, un detalle suficiente para poder comparar entre países otras dimensiones relevantes del empleo de las AAPP, tales como su distribución por ramas de actividad, por ejemplo, entre empleados de la sanidad y los servicios sociales o la educación pública, por tipo de Administración o por tipo de contrato. En el análisis nacional, estas limitaciones se pueden subsanar, en parte, con el uso de fuentes

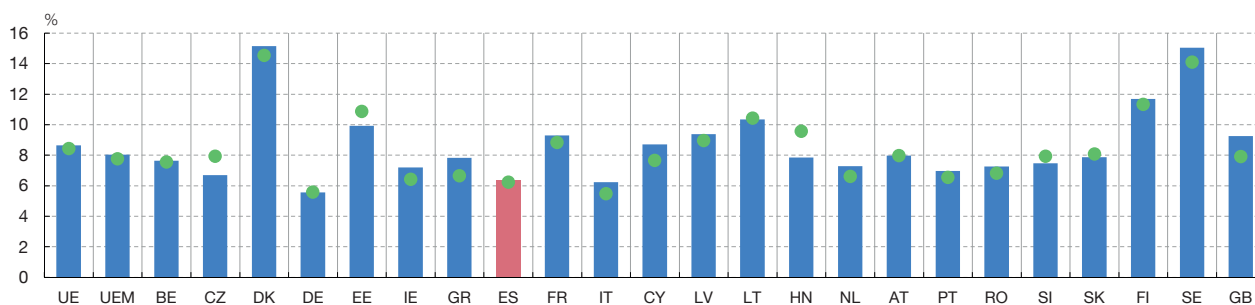
7 El sector de las AAPP se define en la CN como aquel que incluye todas las unidades institucionales que son productores de no mercado, cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacionales.

8 Último año con datos disponibles comparables para todos los países que se muestran en el gráfico 2.

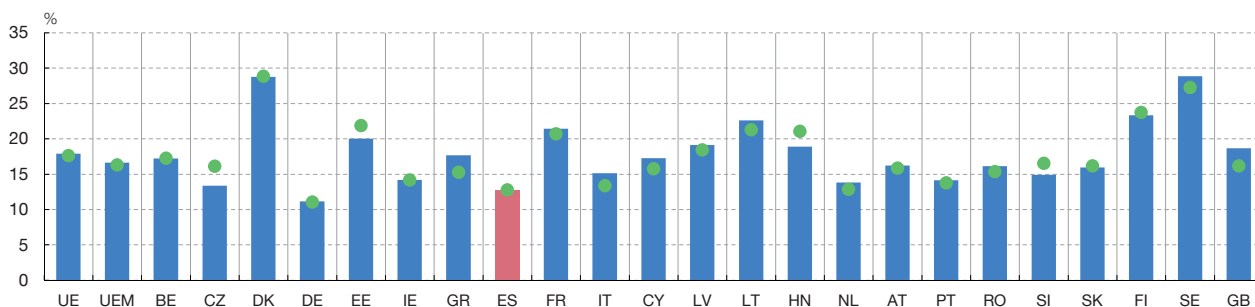
9 Véase Martínez Manzanedo (2010). Se definen como entidades de derecho que son propiedad o están controladas por las AAPP, y que producen una mayoría de sus bienes y servicios a precios económicamente significativos.

10 Hay que destacar, no obstante, que parece existir una débil relación negativa entre empleo en las AAPP y empleo en las empresas públicas. Esto es, los países que tienden a tener un mayor peso de empleo en el sector AAPP tienden a registrar menores niveles de empleo de las empresas públicas.

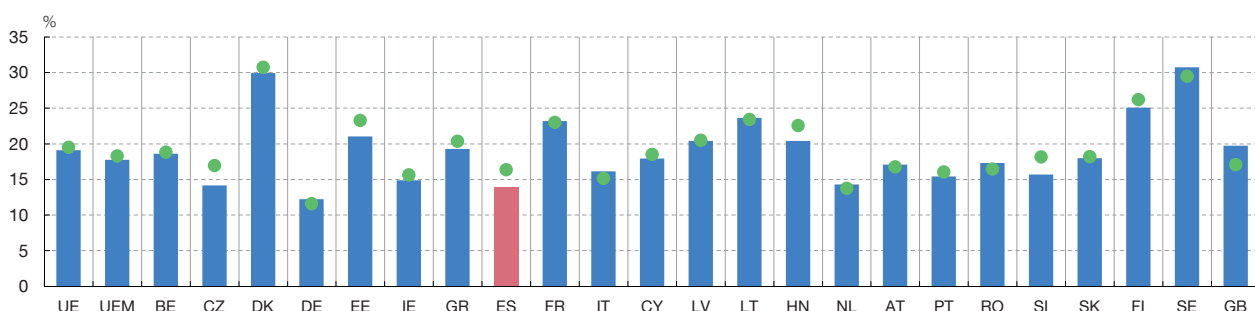
1 EMPLEO DE LAS AAPP EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN



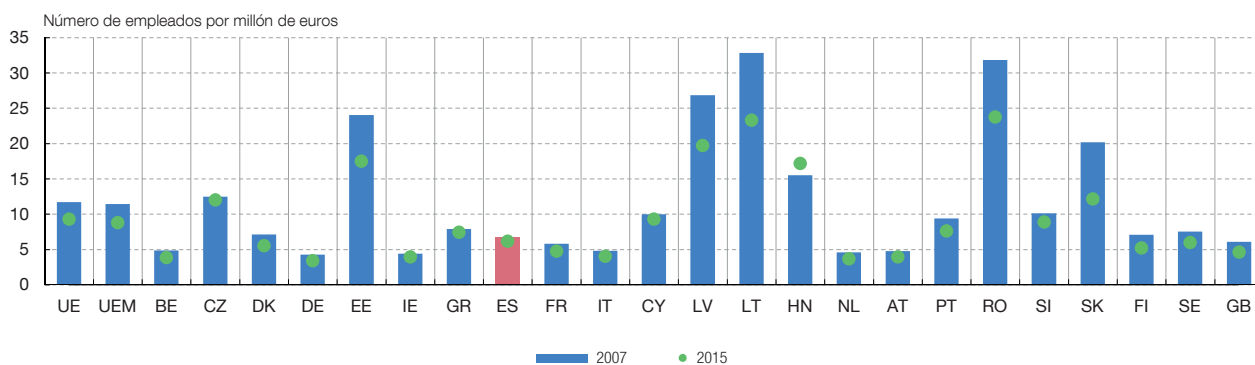
2 EMPLEO DE LAS AAPP EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ACTIVA



3 EMPLEO DE LAS AAPP EN PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL

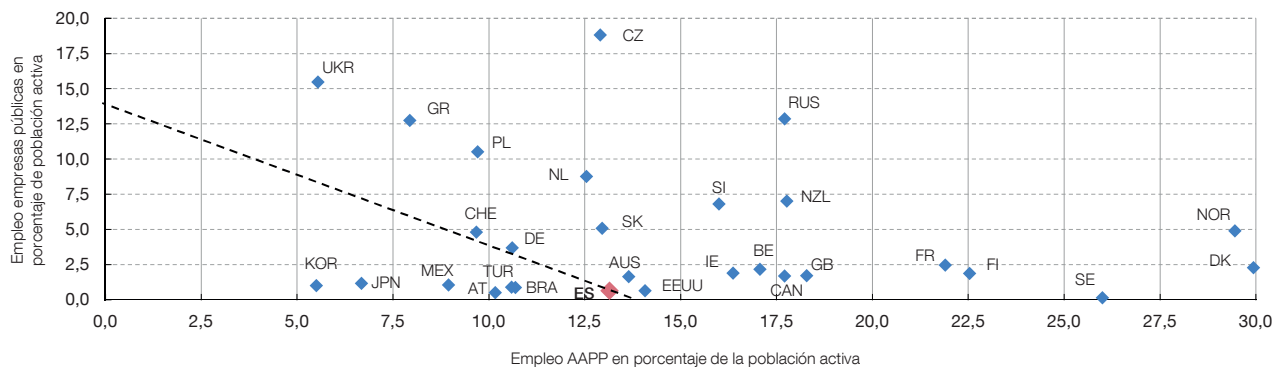


4 EMPLEO DE LAS AAPP EN RELACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO



FUENTES: Eurostat e Instituto Nacional de Estadística.

- a Los agregados de la Unión Europea (UE) y de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se calculan como media simple de los ratios de los países individuales.
- b El dato más reciente para Portugal es 2014.
- c Se han excluido del análisis Croacia, Bulgaria, Polonia, Malta y Luxemburgo, dado que no suministran información de los principales agregados.
- d Los acrónimos de los países se corresponden con la norma ISO 3166-1 alfa-2 (http://utils.mucattu.com/iso_3166-1.html).



FUENTE: OCDE (2009, 2011 y 2013). Las estadísticas de los distintos países se basan, según la OCDE, en fuentes nacionales, y pueden no ser estrictamente comparables entre sí.

- a Datos referidos al año 2011, salvo en los casos de JPN (2008) y BE, AUS, EEUU, AT y KOR (todos los países 2005).
- b BE: Bélgica; AT: Austria; AUS: Australia; CZ: República Checa; UKR: Ucrania; GR: Grecia; RUS: Rusia; PL: Polonia; NL: Holanda; SI: Eslovenia; NZL: Nueva Zelanda; CHE: Suiza; SK: Eslovaquia; NOR: Noruega; DE: Alemania; KOR: Corea del Sur; JPN: Japón; MEX: México; TUR: Turquía; BRA: Brasil; ES: España; EEUU: Estados Unidos de América; IE: Irlanda; CAN: Canadá; GB: Reino Unido; FR: Francia; FI: Finlandia; SE: Suecia; DK: Dinamarca.
- c La línea diagonal representa las diferentes distribuciones entre AAPP y empresas públicas que suman el mismo porcentaje de empleo en el sector público (definido como la suma del empleo en el sector AAPP y el empleo de las empresas públicas) que el observado para España (13,8 % en 2011).
- d Los acrónimos de los países se corresponden con la norma ISO 3166-1 alfa-2 y alfa-3 (http://utils.mucattu.com/iso_3166-1.html).

alternativas (véase recuadro 1). Por tanto, para el estudio más granular de la evolución temporal del empleo de las AAPP en España que se ofrece en la siguiente sección se tomarán como base los datos proporcionados por la EPA.

La dinámica del empleo público en España desde la crisis económica

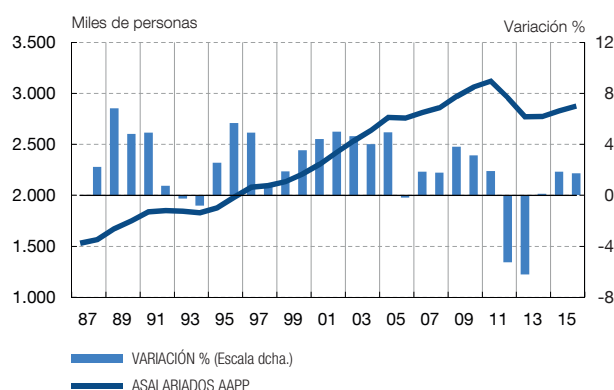
Desde una perspectiva temporal amplia, según la EPA, el número de empleados de las AAPP aumentó de forma sostenida desde 1987, a un ritmo superior al del incremento de la población, en particular hasta principios de la década de 2000 (véase gráfico 4.1). Así, el número de asalariados pasó de 1,5 millones en 1987 a 2,8 millones en 2007, de modo que durante este período solo en tres años (1993, 1994 y 2006) se redujo ligeramente el empleo público. Este proceso se encuentra asociado, en gran parte, a la expansión del estado del bienestar, los servicios públicos y las transferencias competenciales a las CCAA. En porcentaje del empleo del sector privado, esta dinámica se tradujo en una ganancia de peso de las AAPP como empleadoras, durante la década iniciada en 1980 y la primera mitad de los años noventa, hasta alcanzar un máximo del 27 % en 1996. Sin embargo, a partir de la notable expansión del empleo privado asociada a la incorporación de España a la UEM (véase gráfico 4.2), esta ratio se redujo hasta el mínimo del 20,1 % observado en 2007 (véase gráfico 4.3).

Si se atiende a la última década, la evolución del empleo de las AAPP en España ha pasado por distintas fases. En los primeros años de la crisis económica reciente, entre 2009 y 2011, según la EPA, se produjo un aumento del número de empleados públicos (véase, de nuevo, el gráfico 4), a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países de nuestro entorno¹¹. Este hecho fue el reflejo de algunas medidas de política fiscal contracíclica expansivas adoptadas en 2008-2009¹² y de la inercia derivada de las ofertas de empleo público de años anteriores, en la medida en que los procesos de selección y contratación se dilatan más allá del ejercicio en el que se convocan las vacantes, y a pesar de las restricciones paulatinas que se fueron introduciendo en la tasa de reposición y la oferta de empleo público desde 2009 (véase, de nuevo, el gráfico 1). La intensificación de dichas restricciones a partir de 2010 llevó a que el

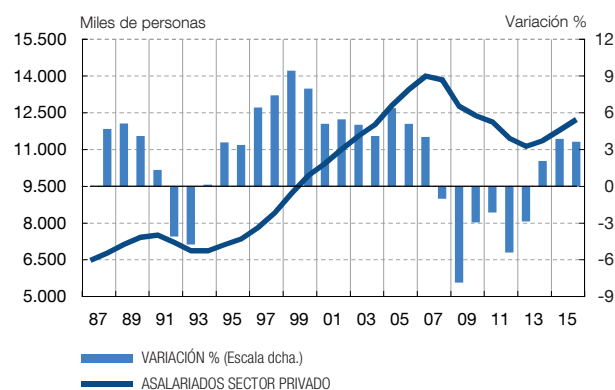
11 Véase Pérez *et al.* (2016).

12 Véase Montesinos, Pérez y Ramos (2014).

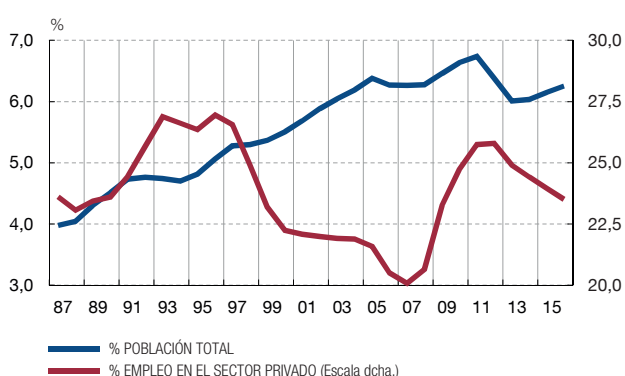
1 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS AAPP



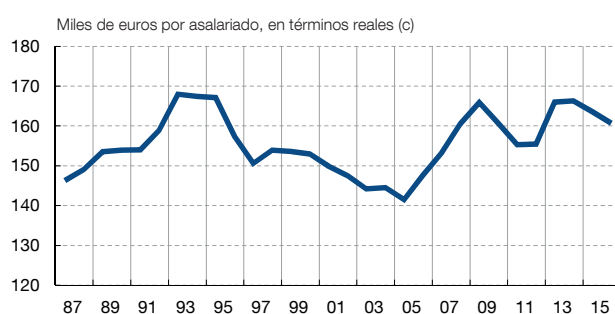
2 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PRIVADO (b)



3 PESO DEL EMPLEO DE LAS AAPP EN LA POBLACIÓN



4 GASTO PÚBLICO POR EMPLEADO DE LAS AAPP (a)



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE). Para el gasto público: IGAE.

- a La serie de gasto público excluye las transferencias de capital derivadas de ayudas a Instituciones Financieras.
 b El empleo privado se define como el empleo total menos el empleo de las AAPP, en ambos casos de acuerdo con la Encuesta de Población Activa.
 c Para el cálculo en términos reales se ha usado el defactor del PIB.

empleo público se redujera en 2012 y 2013, y se estabilizara en 2014. Finalmente, a partir de 2015 se fueron relajando las limitaciones a la tasa de reposición de efectivos, de manera que esta superó el 80 %, en términos agregados, en 2016 y 2017, desde los valores solo ligeramente superiores al 5 % registrados en 2012, 2013 y 2014¹³.

Según la EPA, el empleo público presentó su nivel histórico absoluto más elevado en 2011, alcanzando los 3,1 millones, tras registrar un incremento de 310.000 personas entre 2007 y 2011. En 2012 y 2013 se produjo una reducción de cerca de 350.000 efectivos, parte de los cuales se recuperaron entre 2014 y 2016. En este último año el número de empleados al servicio de las AAPP se situó algo por encima de los 2.840.000 trabajadores, un nivel ligeramente superior al observado en 2007 (en 30.000 puestos). Esta evolución agregada refleja, no obstante, unas pautas diferenciadas por subsectores de las AAPP, ramas de actividad y tipo de contrato de los trabajadores.

¹³ Las tasas de reposición agregadas son elaboración propia. En los distintos textos legales de referencia, el Gobierno proporciona la tasa de reposición máxima para cada sector. A partir de estas tasas se calcula la tasa agregada para el sector de las AAPP, ponderando cada sector por el peso que supone su empleo sobre el total del empleo de las AAPP, según la EPA. El peso de cada sector, en promedio, en el período 1986-2017, fue el siguiente: Educación, 25,49 %; Sanidad, 22,37 %; Resto, 52,14 %. Dentro del Resto, se han calculado pesos para determinados grupos más en detalle (por ejemplo, Administración de Justicia), a partir de la mayor desagregación que proporciona el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP (véase recuadro 1 para más detalles sobre esta fuente).

DETALLE POR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por tipo de Administración (véanse gráficos 5.1 y 5.2), en el año 2016, el 60 % del empleo de las AAPP españolas correspondió a las CCAA, con 1,7 millones de empleados; el 21 %, a las Corporaciones Locales (CCLL), con 0,60 millones, y el 19 % restante, a la Administración Central, incluyendo Seguridad Social (AC), con 0,54 millones. La dinámica reciente de las distintas Administraciones ha presentado particularidades que se comentan a continuación.

Entre 2007 y 2011, el empleo de las CCAA experimentó un fuerte incremento, del 17 % en términos acumulados, que la posterior reducción en 2012-2014 revirtió en gran medida, con una caída acumulada del 13 % en dicho trienio. En 2015-2016 el número de empleados de las CCAA ha repuntado con cierta intensidad, registrando un aumento del 7 %. De esta manera, según la EPA, entre 2007 y 2016 el sector de las CCAA expandió sus efectivos en cerca de un 9 %, lo que equivaldría a unas 137.000 personas.

En el caso del Gobierno central y de las CCLL, el aumento del empleo público entre 2007 y 2011 fue significativamente inferior al de las CCAA, del 5 % y el 4 %, para AC y CCLL, respectivamente, y también lo fue el inmediato ajuste posterior. No obstante, para estas Administraciones el bienio 2015-2016 supuso una continuación del proceso de pérdida neta de empleos, de manera que en 2016 ambas presentaban un número inferior de empleados al observado en 2007, en un 7,8 % y un 7,3 %, para AC y CCLL, respectivamente, lo que se concretó en unos 45.000 y 47.000 puestos menos.

EVOLUCIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD

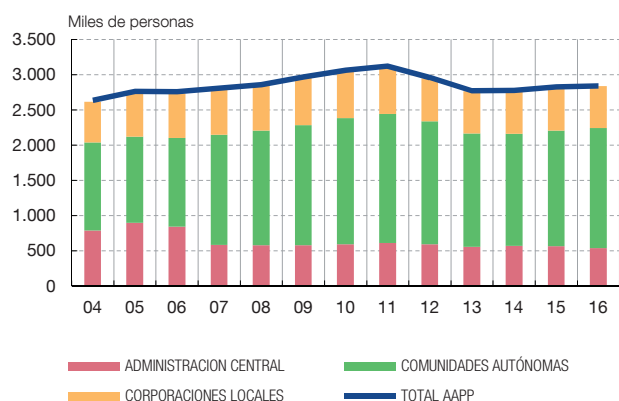
Por ramas de actividad (véanse gráficos 5.3 y 5.4), según la EPA, en torno al 49 % del empleo público en 2016 correspondió a la categoría Administración Pública, Seguridad Social y otros, mientras que el restante 51 % se repartió entre las ramas de educación (27 %) y de sanidad y servicios sociales (24 %).

La dinámica sectorial del empleo público presenta pautas similares a las comentadas para el detalle por Administraciones. Así, el empleo en sanidad y servicios sociales alcanzó su máximo en 2011, creciendo más de un 15 % con respecto al nivel de 2007, mientras que los empleados en educación y en el resto de las ramas lo hicieron en menor medida (6 % y 12 %, respectivamente). En 2012-2014, se produjo una corrección parcial de los aumentos registrados en todos los sectores. Por su parte, en el bienio 2015-2016 se produjo una recuperación significativa de los efectivos en el ámbito del sector de la educación, que se trasladó con menor intensidad en la sanidad, mientras que continuó el proceso de reducción de puestos en la rama restante. En conjunto, entre 2007 y 2016, las ramas de educación y sanidad registraron sendos aumentos acumulados, del 2,7 % y 7,4 %, respectivamente (unos 20.000 y 47.000 empleados adicionales), mientras que el sector de Administración Pública, Seguridad Social y otros presentó una caída acumulada de un 2,5 %, que se tradujo en una pérdida de 36.000 empleados.

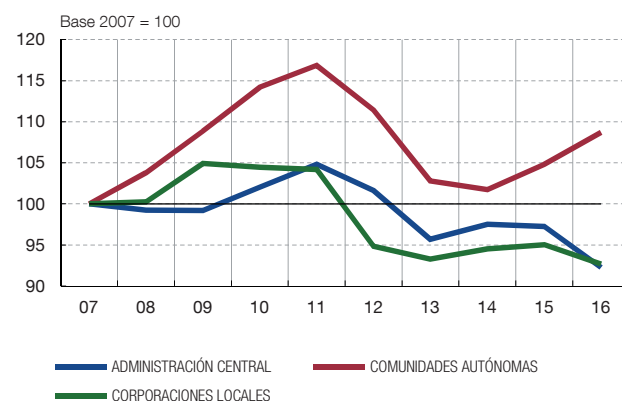
EVOLUCIÓN POR TIPO DE CONTRATO

Si se clasifican los empleados de las AAPP atendiendo al tipo de contrato, distinguiendo entre indefinidos y temporales (véanse gráficos 5.5 y 5.6), en 2016, cerca del 80 % de los empleados públicos presentaban el primer tipo de contrato, mientras que el resto mantenían una relación contractual de carácter temporal con las AAPP. Con respecto al año 2007, el porcentaje de indefinidos aumentó en 4 puntos porcentuales, misma cuantía que la de la reducción de la tasa de temporalidad. Este cambio en la composición de empleados fijos y temporales refleja el hecho de que la mayor parte de la expansión neta del empleo público observada entre 2007 y 2011 se concentró en los indefinidos (que aumentaron cerca de un 15 % en dicho período), frente al aumento más moderado de los temporales (algo menos del 3 % acumulado). Además, en la fase de ajuste posterior, entre 2011

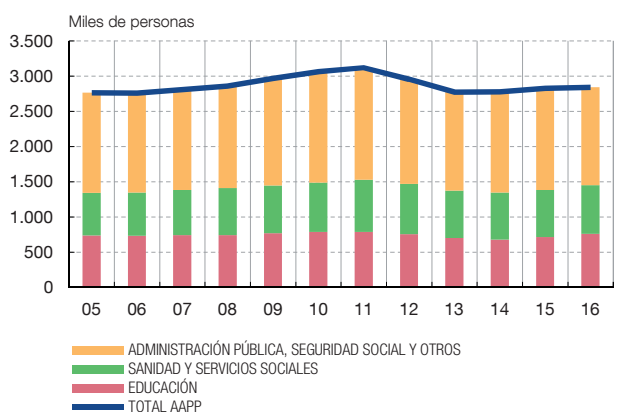
1 NIVEL DE EMPLEO DE LAS AAPP POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN (a)



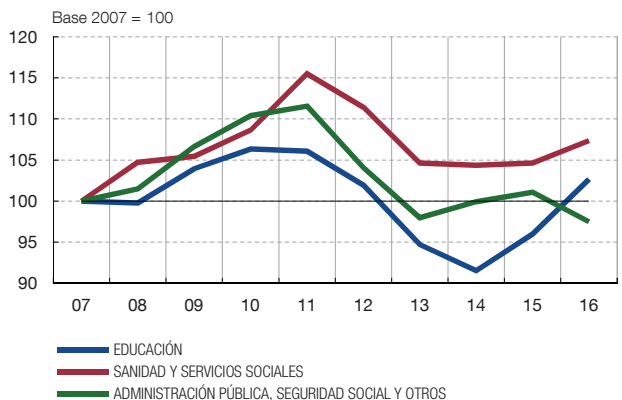
2 DINÁMICA RECIENTE POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN



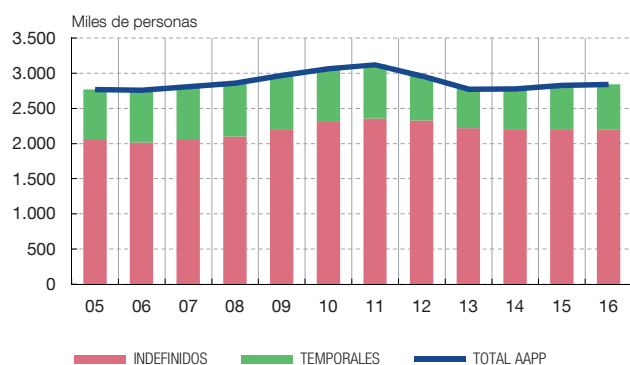
3 NIVEL DE EMPLEO DE LAS AAPP POR RAMA DE ACTIVIDAD



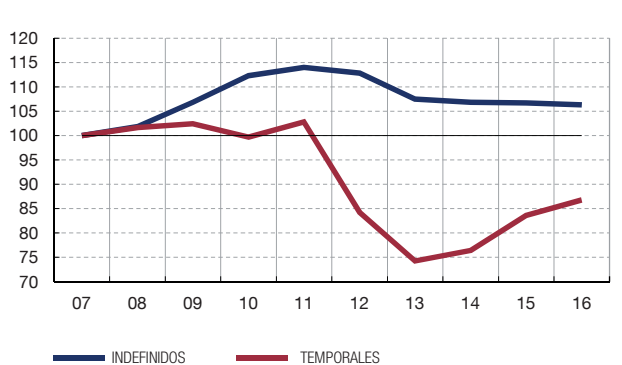
4 DINÁMICA RECIENTE POR RAMA DE ACTIVIDAD



5 NIVEL DE EMPLEO DE LAS AAPP POR TIPO DE CONTRATO



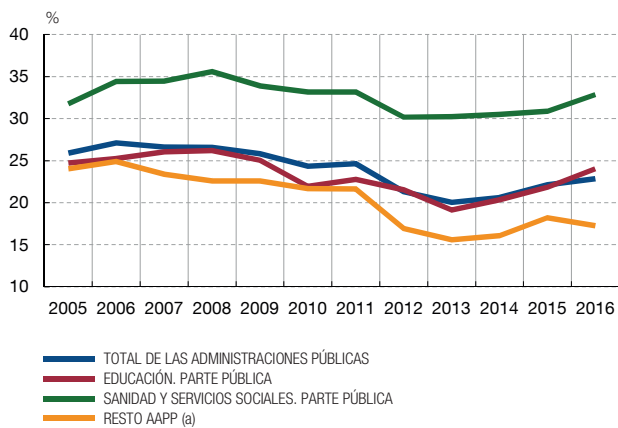
6 DINÁMICA RECIENTE POR TIPO DE CONTRATO



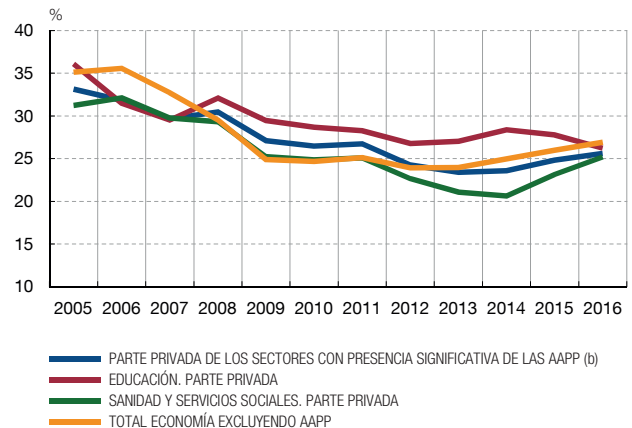
FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

a El INE viene estimando una serie trimestral homogénea de empleo en las AAPP y sus subsectores a partir de las encuestas de población activa desde el primer trimestre de 1987. De acuerdo con la información proporcionada por el INE: «A partir del primer trimestre de 2007, la codificación de la variable “tipo de administración” sigue un criterio estrictamente institucional derivado de una relación identificativa exhaustiva de los organismos pertenecientes a la Seguridad Social. Hasta el cuarto trimestre de 2006 se aplicaba un criterio mixto funcional-institucional de forma que, en la categoría de Seguridad Social, se incluían organismos que prestaban servicios sociales o sanitarios dependientes orgánicamente de otras Administraciones (Central o Autonómica). En la práctica, aunque tal circunstancia no afecta a la homogeneidad de las series de resultados del total de asalariados del sector público, sin embargo sí supone una ruptura en las series de resultados en las citadas categorías de la variable “tipo de administración”. En concreto, desde el primer trimestre de 2007, se produce una redistribución de parte de los asalariados del sector público de la Seguridad Social, que se transforman en su mayoría, merced a la aplicación del citado criterio, en asalariados de las administraciones autonómicas». Por este motivo, se han corregido las series temporales correspondientes, para evitar un escalón en ellas.

1 TASA DE TEMPORALIDAD DEL EMPLEO DE LAS AAPP POR SECTORES



2 TASA DE TEMPORALIDAD DE LA PARTE PRIVADA POR SECTORES

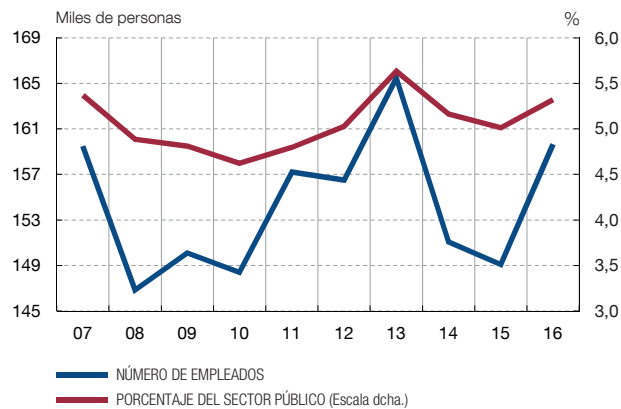


FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

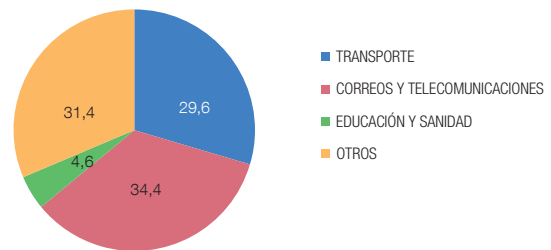
- a Resto AAPP incluye los trabajadores del sector O (Administraciones Públicas, Defensa y Seguridad Social Obligatoria) y otros sectores de la AAPP que no son ni Educación ni Sanidad y Servicios Sociales.
- b Sectores O (Administraciones Públicas, Defensa y Seguridad Social Obligatoria), P (Educación) y Q (Sanidad y Servicios Sociales) de la clasificación NACE.

EL EMPLEO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1 NÚMERO DE EMPLEADOS Y PORCENTAJE DEL SECTOR PÚBLICO (a)



2 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL EN 2016



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

- a Los empleados del sector público se definen como la suma de empleados de las AAPP y las empresas públicas.

y 2013 se redujo el número de trabajadores temporales en un 28 %, mientras que el de indefinidos se contrajo en algo menos del 6 %. No obstante, en 2015-2016 la recuperación del empleo público se ha concentrado en el primer segmento (+17 %), frente a la ligera reducción observada en los fijos (-1 %).

En conjunto, entre 2007 y 2016, la plantilla de personal al servicio de las AAPP con contrato indefinido se expandió un 6,3 % (130.000 personas), mientras que la de temporales se redujo un 13,2 % (99.000 personas).

La tasa de temporalidad del sector de las AAPP ha sido históricamente inferior a la observada en el sector privado (véase gráfico 6), con carácter general, y en el caso del sector de la educación (con un 60 % de participación pública y un 40 % de participación privada) en particular. No obstante, en el caso de la sanidad y los servicios sociales (donde cerca

del 50 % del total de los trabajadores son públicos), la tasa de temporalidad en la parte privada se situó en 2016 en el 25 %, mientras que en la pública fue del 33 %.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Como se ha mencionado anteriormente, existen empresas públicas a través de las cuales las AAPP canalizan la provisión de determinados bienes y servicios y que se clasifican fuera de los límites del sector de las AAPP. Según la EPA, las empresas públicas empleaban en 2016 a 159.700 trabajadores, con más de la mitad en sectores relacionados con el transporte, correos y telecomunicaciones, un número similar al de 2007 (véase gráfico 7). Durante los últimos años, el perfil de la evolución del empleo de las empresas públicas se podría caracterizar, en términos generales, como el opuesto al del sector AAPP, con una destrucción neta de empleo al principio de la crisis (-7 % entre 2007 y 2010), un aumento entre 2010 y 2013 (del 11,5 %), y una nueva reducción acumulada entre 2013 y 2016 (del 3,5 %). En conjunto, entre 2007 y 2016, el empleo de las empresas públicas perdió peso ligeramente en el total del empleo del sector público (definido como la suma de AAPP y empresas públicas), pasando de representar el 5,37 % en 2007 al 5,32 % al final del período de referencia.

7.11.2017.

BIBLIOGRAFÍA

- HERNÁNDEZ DE COS, P., E. MORAL BENITO y J. J. PÉREZ (2016). «El empleo y los salarios públicos durante la crisis: análisis desde una perspectiva internacional y regional», *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 68-91.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y J. J. PÉREZ (2015). «El impacto de los salarios y el empleo público. Una perspectiva macroeconómica», *Presupuesto y Gasto Público*, 79, pp. 11-26.
- INFORME CORA (2013). «Reforma de las Administraciones Públicas», Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Disponible en <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>.
- MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (2010). «La empresa pública en la contabilidad nacional», *Presupuesto y Gasto Público*, 60, pp. 97-107.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MFP) (2017). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Registro Central de Personal, enero.
- MONTESINOS, A., J. J. PÉREZ y R. RAMOS (2014). *El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*, Documentos Ocasionales, n.º 1402, Banco de España.
- (2015). «Los cambios en la estructura y composición del empleo público durante la crisis», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 249, noviembre, FUNCAS.
- OCDE (2009). «Employment in general government and public corporations», en *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing.
- (2011). «Employment in general government and public corporations», en *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing.
- (2013). «Employment in general government and public corporations», en *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- PÉREZ, J. J., M. AOURIRI, M. CAMPOS, D. CELOV, D. DEPALO, E. PAPAPETROU, J. PESLIAKAITE, R. RAMOS y M. RODRÍGUEZ (2016). *The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform*, European Central Bank Occasional Paper Series, n.º 176, agosto.

Para analizar la evolución del empleo público en España, se pueden utilizar diversas fuentes estadísticas. La Contabilidad Nacional (CN) proporciona el marco conceptual adecuado para la medición del número de empleados de las AAPP, dado que se elabora con criterios internacionales comparables. Sin embargo, los datos del número de empleados públicos de la CN, anuales, se publican con un retraso significativo, lo que limita su uso en el análisis coyuntural de la economía. Asimismo, y de manera más importante, la CN no proporciona la desagregación del empleo de las AAPP en ninguna dimensión relevante (tipo de Administración, horas trabajadas, rama de actividad o tipo de contrato). En el caso español, estas limitaciones se pueden subsanar a través del uso de otras fuentes estadísticas alternativas (véase cuadro 1).

En primer lugar, en el marco de la CN trimestral, el INE presenta el número de empleados del sector AAPP agregado con la parte privada (de mercado) de las ramas de Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria, Educación, Actividades sanitarias y Actividades de servicios sociales, lo que se denomina «agregado APEDUSAN». El uso de esta variable para el análisis de la evolución coyuntural del empleo de las AAPP se ve limitado en la medida en que la dinámica de sus componentes privados (de mercado) sea significativamente distinta de la presente en la parte genuinamente pública. Esta consideración aconseja un uso cauteloso de esta fuente estadística si se pretende inferir el comportamiento del empleo de las AAPP.

En segundo lugar, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social publica con carácter mensual el número de afiliados por ramas de actividad de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades

Económicas (CNAE). Desde 2014 es posible realizar una agregación de las actividades relacionadas con las AAPP. No obstante, de cara a inferir el nivel de empleo público a partir de esta medida, hay que tener en cuenta que un porcentaje elevado de los empleados de las AAPP no se encuentran integrados en el régimen general de la Seguridad Social, sino en un régimen especial denominado «de Clases Pasivas». Aunque este régimen no resulta de aplicación a los nuevos funcionarios que se han ido incorporando a la AAPP desde el 1 de enero de 2011 (como consecuencia del Real Decreto-ley 13/2010), el peso en el *stock* de empleados al servicio de las AAPP resulta todavía muy elevado¹.

En tercer lugar, el Ministerio de Hacienda y Función Pública publica con carácter semestral el *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, obtenido a través del Registro Central de Personal (RCP). En estos datos se facilita información sobre los efectivos al servicio de las distintas AAPP², es decir, aquellos que prestan sus servicios en la Administración Pública

- 1 De acuerdo con la memoria de 2016 de las mutualidades MUFACE, ISFAS y MUGEJU, el colectivo de mutualistas en activo a finales de 2015 de estas mutualidades ascendió a 961.027 personas. Teniendo en cuenta que la EPA del cuarto trimestre de 2016 cifra en 2.822.200 el número de efectivos al servicio de las AAPP, ello implicaría que aproximadamente un tercio de los empleados de las AAPP pertenecen a Clases Pasivas.
- 2 Esta estadística se publica desde 1990 y según el RCP pretende mantener criterios estables y homogéneos en su elaboración. El ámbito estadístico se apoya en la estructura definida por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y en su análoga para las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Cuadro

FUENTES ESTADÍSTICAS PARA LA MEDICIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS EN LAS AAPP

	Miles de personas				Tasa de variación			
	2007	2012	2015	2016	2007	2011	2015	2016
AAPP								
Contabilidad Nacional	2.843	2.913	2.905	2.927	2,1	-0,1	0,7	0,8
Registro Central de Personal (a)	2.539	2.560	2.499	2.501	3,6	-0,3	-0,1	0,1
Encuesta de Población Activa (EPA)	2.810	2.956	2.826	2.841	1,9	1,9	1,8	0,5
Afiliaciones a la Seguridad Social (SS) (b)	—	—	2.245	2.288	—	—	2,6	1,9
Muestra Continua de Vidas Laborales (b)	2.610	2.782	2.662	2.673	1,3	2,0	1,7	0,4
Agregado APEDUSAN (c)								
Contabilidad Nacional APEDUSAN	3.645	3.840	3.877	3.960	2,6	0,2	0,7	2,1
EPA APEDUSAN	3.442	3.844	3.790	3.875	2,2	2,0	1,7	2,2
Afiliados a la SS APEDUSAN (b)	2.802	3.123	3.106	3.176	7,8	1,6	3,2	2,2

FUENTES: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

a *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*.

b No incluye MUFACE y otras mutualidades.

c La agregación de los sectores Administración pública, Defensa y Seguridad Social obligatoria, Educación, Actividades sanitarias y Actividades de servicios sociales da lugar al denominado «sector APEDUSAN».

estatal, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, la Administración Local y las universidades. El RCP considera únicamente los efectivos que están en situación administrativa de servicio activo³, y excluye los considerados como altos cargos y el personal laboral con contrato de trabajo de duración determinada no superior a seis meses⁴.

Por otra parte, a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA), que publica con carácter trimestral el INE, es posible seleccionar los empleados que trabajan en el sector de las AAPP, en función del sector de actividad y la Administración en la que trabaja cada empleado. La EPA, al igual que el RCP, proporciona un detalle muy elevado sobre las características de los trabajadores de las AAPP, en concreto, en términos de su adscripción por ramas de actividad (educación, sanidad y servicios sociales, otras), Administración (Central, Seguridad Social, Comunidad Autónoma, Corporaciones Locales) y tipo de contrato (indefinido, temporal), así como otras características como la edad o el sexo del empleado. Asi-

mismo, la EPA proporciona estimaciones del número de trabajadores de las empresas públicas, con una cobertura más completa que el RCP. Además, la EPA, a diferencia del RCP, ofrece a los analistas los microdatos con información individual, lo que permite tener adicionalmente características como la duración de la jornada laboral de cada trabajador o su antigüedad en el puesto de trabajo.

Finalmente, la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) es una base de datos que proporciona información individual sobre el historial laboral completo de una muestra aleatoria de trabajadores afiliados a la Seguridad Social entre 2005 y 2015. Para estos trabajadores, la MCVL contiene información sobre todas las transiciones realizadas en el mercado de trabajo desde 1980. Los datos sobre empleo público provienen de todos aquellos individuos que han trabajado en sectores de no mercado al menos durante un año. Una de las principales ventajas de estos datos es que suministran información sobre los salarios de los individuos, sus características personales, así como la amplia desagregación de las ramas de actividad donde trabajan los individuos. No obstante, conviene tener en cuenta que, al igual que con los datos de afiliación a la Seguridad Social, los empleados de las AAPP que no se encuentran integrados en el régimen general de la Seguridad Social están excluidos de la cobertura de esta fuente de datos.

³ Excluye, por tanto, en particular, el personal en formación y prácticas, reserva o segunda actividad.

⁴ Así como aquellos que prestan sus servicios en los órganos constitucionales y en el Consejo de Estado. Para un mayor detalle, véase el anejo I de MHAP (2013).