

**EL EMPLEO DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
EN ESPAÑA: CARACTERIZACIÓN
Y EVOLUCIÓN DURANTE LA CRISIS**

2014

Antonio Montesinos, Javier J. Pérez
y Roberto Ramos

**Documentos Ocasionales
N.º 1402**

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema



**EL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA: CARACTERIZACIÓN
Y EVOLUCIÓN DURANTE LA CRISIS**

EL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA: CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DURANTE LA CRISIS (*)

Antonio Montesinos, Javier J. Pérez (**) y Roberto Ramos

BANCO DE ESPAÑA

(*) Las opiniones vertidas en este documento son las de los autores y no representan necesariamente las del Banco de España o el Eurosistema.

(**) Agradecemos a Pablo Hernández de Cos y a Juan Mora sus comentarios. Dirección de contacto: Javier J. Pérez, Servicio de Estudios, Banco de España. E-mail: javierperez@bde.es.

La serie de Documentos Ocasionales tiene como objetivo la difusión de trabajos realizados en el Banco de España, en el ámbito de sus competencias, que se consideran de interés general.

Las opiniones y análisis que aparecen en la serie de Documentos Ocasionales son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

El Banco de España difunde sus informes más importantes y la mayoría de sus publicaciones a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2014

ISSN: 1696-2230 (edición electrónica)

Resumen

Este artículo analiza la evolución del número de empleados al servicio de las Administraciones Públicas (AAPP) en España a lo largo de la crisis y el proceso reciente de consolidación fiscal. Caracterizamos los cambios en la estructura y composición del empleo de las AAPP entre sectores, administraciones y tipo de contrato, así como al impacto de las medidas discrecionales recientes en la dinámica de las contrataciones de las AAPP y el número de horas trabajadas por los empleados públicos. El artículo también proporciona una discusión de las distintas fuentes estadísticas disponibles para el estudio de la actividad de las AAPP como empleadoras.

Palabras clave: empleo público, medidas discrecionales de política fiscal, crisis económica.

Códigos JEL: H11; H51; H52; H73; J45.

Abstract

We analyze the evolution of General Government employment in Spain over the economic crisis and the recent fiscal consolidation process. We characterize the changes in the structure and composition of General government workforce between economics sectors, level of administration, and type of contract. We also illustrate the impact of the most recent discretionary policy measures on the dynamics of hiring by the General Government sector and on the number of hours worked by public employees. In the paper we also provide review of the different statistical sources available on the number of public employees, including a discussion on their usefulness and an attempt at reconciling differences among them.

Keywords: public employment, discretionary fiscal policy measures, economic crisis.

JEL Classification: H11; H51; H52; H73; J45.

1 Introducción

Como parte de los procesos de consolidación fiscal aplicados en los últimos años, un conjunto amplio de países de la Unión Europea (UE) ha puesto en marcha revisiones del funcionamiento y la estructura del gasto de sus Administraciones Públicas (AAPP) con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión del mismo y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo¹. Dentro de las medidas de ajuste implementadas destacan las relativas a la remuneración de los asalariados de las Administraciones Públicas y, en particular, las que han afectado a su personal². Las AAPP en España no han sido ajenas a estas tendencias. Así, durante la crisis, y en particular a lo largo de 2012, se aprobaron medidas para la corrección del déficit público que afectaron al empleo de las AAPP³, y más recientemente se han ido apuntando un conjunto de actuaciones que afectan a esta misma variable, en el marco del informe sobre la reforma de las Administraciones Públicas⁴.

El empleo público juega un papel muy relevante tanto sobre la provisión de los servicios públicos, como el mercado de trabajo e incluso el crecimiento potencial de la economía⁵. Dada esta relevancia, en el presente artículo se realiza una radiografía de la evolución del personal al servicio de las AAPP en España⁶ a lo largo de la crisis y, en particular, del impacto del proceso de consolidación fiscal, otorgando especial énfasis a los cambios en la estructura y composición del empleo de las AAPP entre sectores y entre administraciones⁷.

El resto del artículo está organizado como se describe a continuación. En la sección 2 se repasan brevemente las principales medidas discrecionales con impacto en el personal de las AAPP adoptadas por las distintas AAPP en España en los últimos años. En la siguiente sección se analizan las características de la evolución del empleo público durante la crisis y en el período más reciente de consolidación presupuestaria. La sección 4 se enfoca en el impacto específico de las principales medidas de ajuste adoptadas con impacto en el empleo público. Finalmente, la sección 5 aporta unas breves conclusiones. El artículo incorpora también dos recuadros. Uno en el que se enmarca el tamaño de las AAPP españolas en cuanto empleadoras en el contexto internacional (Recuadro 1) y otro en el que se presentan y comparan las fuentes disponibles alternativas de datos sobre el número de empleados de las AAPP (Recuadro 2).

1. Véase Gaudillat (2014).

2. Véase, entre otros, Demmke y Moilanen (2010).

3. En particular las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

4. Véase Ministerio de la Presidencia (2012), «Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas» (informe CORA).

5. Véanse, entre otros, Botella, Hernández de Cos y Pérez (2009) o Lamo, Moral y Pérez (2014).

6. La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público en su título II establece las clases de personal al servicio de las AAPP, que se clasifican en: (a) funcionarios de carrera; (b) funcionarios interinos; (c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; y (d) personal eventual.

7. En el artículo no tratamos, por tanto, un conjunto relevante de aspectos relacionados, en particular, con el vínculo entre empleo de las AAPP y eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, la discusión sobre la provisión pública o privada de los bienes y servicios públicos, o la valoración del diseño observado o deseable de las políticas salariales y de personal de las AAPP. Existe una literatura especializada muy amplia que se centra en el análisis de la eficiencia del sector público, la gestión del empleo público y, en general, la cuestión más amplia de la «calidad del gasto público». Véanse, entre otros, López Casasnovas (2010), González Páramo y Onrubia (2003) o Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005).

2 Las medidas discrecionales adoptadas desde el comienzo de la crisis

Las políticas de personal al servicio de las AAPP las determinan de manera discrecional las distintas administraciones en su ámbito de competencia. Ya desde finales de 2008 los distintos niveles de gobierno fueron poniendo en marcha distintas actuaciones encaminadas a una mayor restricción de la contratación por parte de las AAPP, en particular mediante el endurecimiento paulatino de la posibilidad de reponer efectivos y a través de las mayores restricciones a la contratación temporal. Desde finales de 2011, no obstante, las necesidades de control del déficit público llevaron a la puesta en marcha de un conjunto más amplio de medidas. En el año 2013, en paralelo, el informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas (informe CORA) ha establecido como uno de sus tres principios de actuación la mejora de la eficiencia de las AAPP, dentro de la cual se encuadran un conjunto de propuestas que afectan al empleo público. A continuación se describen las principales medidas.

En primer lugar, como consecuencia del desbordamiento del déficit público desde el principio de la crisis los Presupuestos Generales del Estado (PGE) fijaron, ya en 2009 y 2010, una tasa de reposición de efectivos indefinidos de un 30 % y un 15 %, respectivamente, lo que supuso un endurecimiento relativo con respecto a lo regulado entre 2003 y 2008. En paralelo, se redujeron las excepciones existentes a esta tasa de reposición general (véase cuadro 1). Con respecto a la contratación temporal, se mantuvo la política vigente de contratar personal temporal o nombrar funcionarios interinos sólo en casos «excepcionales, urgentes e inaplazables». Debe recordarse que las líneas marcadas en los PGE son de aplicación al conjunto de las AAPP⁸.

Por su parte, a finales de 2011 se introdujeron un conjunto más enérgico de medidas. En primer lugar, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre⁹, estableció un nuevo endurecimiento de la tasa de reposición de efectivos, estableciendo que a lo largo del ejercicio 2012 no se procedería a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pudiera derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público de ejercicios anteriores, si bien la congelación de la oferta de empleo público no era de aplicación a determinados sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fijó en el 10 % (véase cuadro 1). Asimismo, este RDL fijó la jornada de trabajo del sector público estatal en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual¹⁰.

8. Normalmente, las medidas sobre el personal del sector público aparecen en el capítulo I del título III («De los gastos de personal») de las diversas leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. En el primer artículo de dicho capítulo suele definirse qué constituye el sector público. En la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, por ejemplo, se define el sector público como la constitución de: 1) la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y Agencias Estatales y las Universidades de su competencia; 2) las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia; 3) las Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes; 4) las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social; 5) los Órganos constitucionales del Estado; 6) las sociedades mercantiles públicas; 7) las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local; 8) las fundaciones del sector público y los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público y 9) el Banco de España.

9. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Estas medidas se trasladaron a la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales para el año 2012, que se aprobó fuera del calendario habitual debido a la celebración de elecciones generales en noviembre de 2011.

10. Su aplicación se desarrolla en la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Esta Resolución sustituye a la de 20 de diciembre de 2005 de la Secretaría General de la Administración Pública que establecía las treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual como duración máxima de la jornada de trabajo.

Con posterioridad, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, adoptó una serie de restricciones a los días de libre disposición y otras relacionadas con el aumento de las horas trabajadas¹¹. En concreto, el RDL redujo los días de libre disposición y suprimió los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares. Asimismo, homogeneizó el régimen de permisos para todas las AAPP, estableciendo limitaciones en lo relativo a los días de asuntos particulares y días adicionales a los de libre disposición, adoptando medidas similares en relación con el personal laboral, así como respecto a las vacaciones. Igualmente, se establecieron limitaciones en materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, de manera que éstos se adecuaron a los estrictamente previstos por la normativa laboral. El RDL también moduló las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios, con el objetivo de reducir costes y menoscabo de la productividad derivada de la misma. Los Planes Económico-Financieros de Reequilibrio 2012-2014 de las Comunidades Autónomas recogieron la mayoría de las actuaciones descritas en estos RDL¹².

PRINCIPALES MEDIDAS CON INCIDENCIA EN EL EMPLEO DE AAPP DESDE 1993

CUADRO 1

Año	Fuente	Descripción	Comentarios
1 Sobre el número de nuevas plazas en AAPP			
1993 - 1994	PGE (a)	Se limitan a las que, excepcionalmente, se consideren inaplazables	
1995 - 1996	PGE (a)	Inferior a la tasa de reposición de efectivos.	
1997	PGE (a)		(e)
1998 - 1999	PGE (a)	Inferior al 25% de la tasa de reposición de efectivos.	(f)
2000 - 2001	PGE (a)		(g)
2002	PGE (a)		(h)
2003	PGE (a)		(i)
2004	PGE (a)		(j)
2005 - 2006	PGE (a)	Inferior a la tasa de reposición de efectivos.	(k)
2007	PGE (a)		(l)
2008	PGE (a)		(m)
2009	PGE (a)	Inferior al 30% de la tasa de reposición de efectivos.	(n)
2010	PGE (a)	Inferior al 15% de la tasa de reposición de efectivos.	(o)
2011	PGE (a)	Inferior al 10% de la tasa de reposición de efectivos.	(p)
2012	RDL 20/2011 (b) y PGE (a)		(q)
2013	PGE (a)	No se procede a la incorporación de nuevo personal	(r)
2014	PGE (a)		(s)
2 Sobre nuevas plazas de personal temporal y funcionarios interinos			
1998 - 2002	PGE (a)		
2003	PGE (a)		(t)
2004	PGE (a)	No se contratará personal temporal ni se nombrarán funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales, urgentes e inaplazables.	(u)
2005 - 2011	PGE (a)		(v)
2012 - 2014	PGE (a)		

11. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

12. Para una descripción y resumen de los distintos planes económico-financiero de las CCAA se puede consultar la página web dedicada por el Ministerio de Hacienda y AAPP al efecto.

Año	Fuente	Descripción	Comentarios
3 Otras medidas			
	RDL 20/2011	La jornada ordinaria de trabajo se establece en un promedio semanal no inferior a 37,5 horas	
		Homogeneización del régimen de permisos para todas las AAPP, limitación de los días por asuntos particulares a 3 (desde los 6 anteriormente establecidos) y eliminación de los días libres adicionales en función de la antigüedad del trabajador.	
		Reducción de créditos y permisos sindicales.	
2012	RDL 20/2012 (c)	Homogeneización de los días de vacaciones de los funcionarios públicos	
		Elevación de la edad legal de jubilación del personal funcionario en el régimen general de la Seguridad Social	
		Asignación eficiente y evaluación de efectivos en la Administración del Estado	
		Determinación de las unidades electorales en la Administración General del Estado y creación de un registro de órganos de representación del personal al servicio de las AAPP.	
A partir de 2014	Ley 27/2013 (d)	Se reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.	

FUENTES: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- a PGE: Presupuestos Generales del Estado.
- b Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- c Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- d Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- e Excepto: Fuerzas Armadas, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes y Policía Autónoma.
- f Excepto: Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, Policía Autónoma y consolidación de puestos desempeñados interinamente.
- g Excepto: Fuerzas Armadas (inferior al 50% de la media de los retiros previstos en los diez años siguientes), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, servicios de prevención y extinción de incendios, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente.
- h Excepto: Fuerzas Armadas (inferior al 70% de la media de los retiros previstos en los diez años siguientes), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, servicios de prevención y extinción de incendios, investigación, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente.
- i Excepto: Fuerzas Armadas (inferior al 70% de la media de los retiros previstos en los diez años siguientes), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de dos años.
- j Excepto: Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de dos años.
- k Excepto: Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, servicios de prevención y extinción de incendios, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de un año.
- l Excepto: Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, Policía Local, servicios de prevención y extinción de incendios, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de dos años.
- m Excepto: Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal de la Administración de Justicia, personal de las AAPP para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Policía Autónoma, funcionarios docentes, Policía Local, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes y servicios de prevención y extinción de incendios.
- n Excepto: personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, AAPP con competencias sanitarias o funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de orden social, gestión de las políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo e Instituciones Penitenciarias. Para las Fuerzas Armadas (oficiales y suboficiales) será inferior al 65% de la tasa de reposición y será inferior al 100% de la tasa de reposición para la seguridad aérea, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Policía Local, prevención y extinción de incendios y Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes.
- o Excepto: personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, AAPP con competencias sanitarias o funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de orden social, Instituciones penitenciarias, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes y mancomunidades que se puedan constituir para prestar servicios comunes y Banco de España. Para las Fuerzas Armadas (oficiales y suboficiales) será inferior al 85% de la tasa de reposición y será inferior al 100% de la tasa de reposición para la seguridad aérea y ferroviaria, prevención y extinción de incendios, personal investigador, personal para la atención de personas en situación de dependencia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma y Policía Local.
- p El número de plazas de nuevo ingreso será inferior al 30% de la tasa de reposición en las Corporaciones Locales de menos de 20.000 habitantes y en los funcionarios docentes.
- q La oferta de nuevas plazas será inferior al 10% de la tasa de reposición en: funcionarios docentes, personal sanitario, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Policía Local, Fuerzas Armadas, Cuerpos responsables del control y lucha contra el fraude fiscal y laboral, prevención y extinción de incendios y personal investigador.
- r La oferta de nuevas plazas será inferior al 10% de la tasa de reposición en: funcionarios docentes, personal sanitario, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Policía Local (posibilidad de llegar al 100%), Fuerzas Armadas, Cuerpos responsables del control y lucha contra el fraude fiscal y laboral, AAPP respecto del asesoramiento jurídico, gestión y asignación eficiente de recursos públicos, Administración de Justicia y Acción Exterior del Estado, prevención y extinción de incendios, personal investigador, y supervisión e inspección de los mercados de valores y Seguridad Aérea.
- s La oferta de nuevas plazas será inferior al 10% de la tasa de reposición en: funcionarios docentes, personal sanitario, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Policía Local (posibilidad de llegar al 100%), Fuerzas Armadas, Cuerpos responsables del control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, se subvenciones públicas y en materia de Seguridad Social, y de control de la asignación eficiente de los recursos públicos, AAPP respecto del asesor - miento jurídico, gestión y asignación eficiente de recursos públicos, Administración de Justicia y Acción Exterior del Estado, prevención y extinción de incendios (posibilidad de llegar al 100%), personal investigador, y supervisión e inspección de los mercados de valores, Seguridad Aérea, Administración Penitenciaria y Consejo de Seguridad Nuclear.
- t Computando, en cualquier caso, a efectos de cumplir el límite máximo del 100% de la tasa de reposición de efectivos.
- u Computando, en cualquier caso, a efectos de cumplir el límite máximo de la tasa de reposición de efectivos en la oferta de empleo público correspondiente al año siguiente a que se produzca el citado nombramiento.
- v Computando, en cualquier caso, para el cumplimiento del límite de la oferta de empleo público correspondiente al mismo año en que las contrataciones se produzcan o, si no fuera posible, al año siguiente.

Más recientemente, en el marco del informe sobre la Reforma de las AAPP, se han ido perfilando algunas líneas de actuación encaminadas a «desarrollar estrategias de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público». En esta dirección, ya el RDL de julio de 2012 incluía indicaciones sobre posibles medidas encaminadas a la asignación eficiente de efectivos en la Administración del Estado, encargando al MHAP el análisis de la distribución del personal en los distintos ámbitos de la Administración del Estado de cara a adoptar criterios vinculantes de movilidad

y asignación de puestos en dicho ámbito, teniendo la competencia para acordar, en su caso, los cambios de adscripción de puestos o redistribución de efectivos que sean necesarios para una asignación más eficiente y adecuada de los recursos humanos. Asimismo, se establecía que se fijaran sistemas objetivos para evaluar el desempeño de los empleados. Este tipo de actuaciones, y otras en la misma línea, se recogen y describen en el informe CORA.

Finalmente, cabe mencionar que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con efectos a partir de 2014, establece una serie de actuaciones encaminadas a la eliminación de duplicidades y la aplicación generalizada de criterios de eficiencia por parte de las CCLL, lo que puede tener efectos sobre la estructura de personal al servicio de dichas administraciones. Asimismo, esta ley reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.

3 Evolución reciente del número de empleados de las AAPP en España

Desde una perspectiva internacional, el tamaño de las AAPP en España, en tanto que empleadoras directas, se encuentra en niveles comparables al de los países de nuestro entorno, aunque inferiores a la media, en particular cuando se consideran además los empleados de las empresas públicas, y teniendo las cautelas necesarias asociadas con los problemas de delimitación precisa de la actividad del sector público entre países (véase Recuadro 1).

No obstante, en España, la dinámica del empleo de las AAPP al principio de la crisis resultó ser diferente a la de una mayoría de países de nuestro entorno, dado que en los primeros años, entre 2009 y 2011, aumentó, continuando con una tendencia que venía registrando a lo largo de la década, para pasar en 2012-2013 a una fase de ajuste intenso en la contratación debido al impacto de las medidas comentadas en el apartado anterior. Así, según la Encuesta de Población Activa (EPA)¹³, que publica el INE, el nivel de empleo público aumentó de forma continuada en la década de los años 2000 hasta alcanzar su máximo absoluto en el año 2011, con alrededor de 3,1 millones de empleados de las AAPP, tras sufrir un incremento de 310.000 personas entre 2007 y 2011. Posteriormente, experimentó caídas tanto en 2012 como en 2013 perdiendo en estos dos años 348.000 efectivos, de manera que el nivel de empleo público, en términos agregados, se situó a finales de 2013 en algo más de 2,77 millones personas, un número similar al del año 2005.

Esta evolución agregada, refleja, nos obstante, unas pautas diferenciadas por subsectores de las AAPP, tipo de actividad, y tipo de contrato del trabajador. Para la descripción detallada de estos aspectos nos centraremos en lo que sigue en los datos de la EPA, aunque en España se dispone de un conjunto de fuentes estadísticas alternativas para el análisis de la actividad del sector AAPP como empleador (véase la discusión en el Recuadro 2)¹⁴.

3.1 Expansión y ajuste: detalle por administración

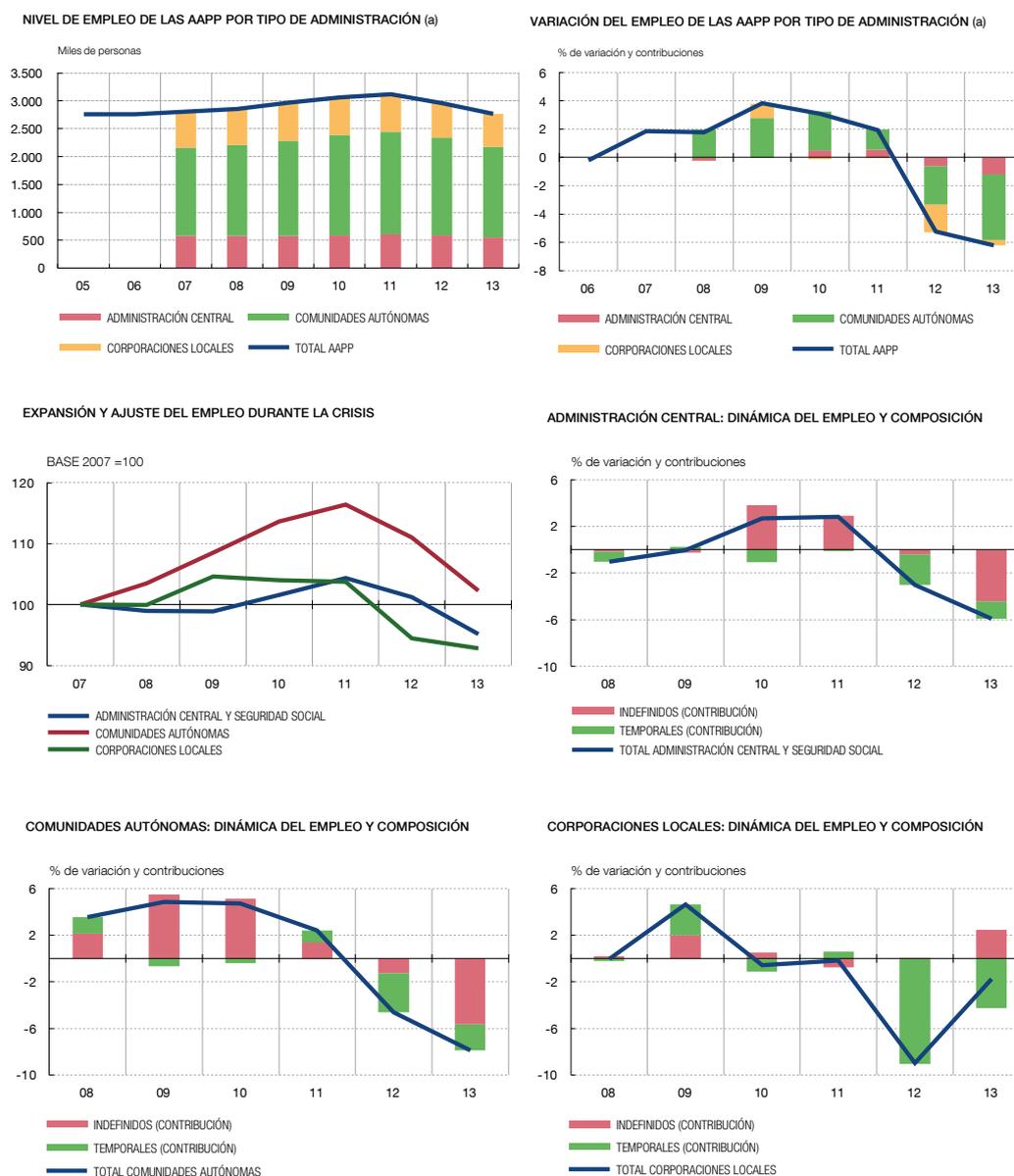
Por tipo de administración (véase gráfico 1), en el año 2013 el 58 % del empleo de las administraciones públicas españolas correspondió a las Comunidades Autónomas (CCAA), con 1,6 millones de empleados, el 22 % a las Corporaciones Locales (CCLL), con 0,60 millones, y el 20 % restante a la Administración Central (incluyendo Seguridad Social, AC), con 0,55 millones.

Durante la crisis, el empleo de las CCAA experimentó un fuerte incremento entre 2007 y 2011, año en el que alcanzaron su máximo nivel de efectivos en términos históricos¹⁵, con un crecimiento superior al 15 % en términos acumulados, que la posterior reducción en 2012-2013 revirtió casi en su totalidad, con una caída acumulada del 12 % en dicho bienio, de manera que el número de empleados de las CCAA fue en 2013 sólo ligeramente superior al registrado en 2007. La AC, por su parte, redujo en términos netos su número de empleados entre 2007 y 2013 en cerca

13. Los datos de la EPA están calculados a partir de los micro datos de la misma, utilizando los factores de elevación de la encuesta. Se ha usado la última versión disponible de la EPA, difundida por el INE en abril de 2014.

14. Seleccionamos la EPA por cuatro razones principalmente. En primer lugar, porque permite cubrir todo el período de crisis y posterior ajuste fiscal, a diferencia de los datos que proporciona la CN relativos al número de empleados de las AAPP, que se publican con mucho retraso. En segundo lugar, porque permite identificar el sector AAPP, frente a otros indicadores que mezclan elementos «de mercado» y «de no mercado», como son las estadísticas relativas a los sectores APEDUSAN de la CN, que publica el INE, y el registro de afiliados a la Seguridad Social, que publica el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En tercer lugar, por la cobertura más completa del sector AAPP en la EPA en comparación con fuentes alternativas que miden el número de empleados de las AAPP, como es el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP que publica el Ministerio de Hacienda y AAPP. Finalmente, porque la disponibilidad de micro datos individuales de la EPA permite enriquecer la discusión y el análisis, como se verá claro, en particular, al analizar el impacto de las medidas recientes de consolidación presupuestaria.

15. En parte por el proceso de transferencia de competencias desde el Estado, las CCAA registraron aumentos de efectivos en la década de los años 2000.



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

a El INE viene estimando una serie trimestral homogénea de empleo en las AAPP y sus diferentes administraciones 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».

del 5 %, con una contracción del 11 % en 2012-2013. También las CCLL redujeron sus efectivos durante la crisis. Tras registrar su máximo nivel de empleo de las últimas décadas en 2009, entraron en un proceso de destrucción neta de empleo ya en 2010, que ganó intensidad en el bienio 2012-2013, de forma que entre 2007 y 2013 se redujo el número de efectivos del agregado de corporaciones locales en torno a un 7 % (un 11,3 % entre 2009 y 2013).

Dado que cada subsector tiene un peso distinto en el total de las AAPP, si se ponderan las reducciones registradas en 2012-2013 por el número de empleados que supusieron en cada uno de ellos, resulta que casi el 90 % del ajuste del empleo de las AAPP en 2012 se debió principalmente a la



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

contribución de CCAA (52 %) y CCLL (37 %), mientras que la reducción adicional de 2013 se produjo en un 75 % en el ámbito de las CCAA. Así pues, la mayor parte de la contracción del empleo de las AAPP en 2012 y 2013 lo realizaron las administraciones territoriales (un 85 % del total) que, en el caso de las CCAA, actuó como corrección de la expansión de los años 2008-2011.

3.2 Evolución por tipo de contrato

La consolidación de las CCLL descansó casi exclusivamente en los empleados con contrato de carácter temporal, que se redujeron algo más del 37 % durante la crisis, mientras que el empleo indefinido presentó un ligero aumento (véase gráfico 1). En términos acumulados desde 2007, el ajuste del resto de administraciones se concentró también en los trabajadores temporales, debido a que las caídas de los indefinidos de 2012 y 2013, de hecho, vinieron a compensar parcialmente en términos netos la expansión de efectivos realizada en 2008-2011, tanto en el caso de las CCAA (un 60 %) como de la administración central (un 76 %).

Así, en 2013, el número de efectivos de las AAPP con contrato temporal acabó siendo inferior en 192.600 personas al nivel observado en 2007 (véase gráfico 2), con una distribución por administraciones de 36.900, 79.900 y 75.800 personas en AC, CCAA y CCLL, respectivamente, mientras que el número de empleados públicos indefinidos en 2013 fue superior al de 2007 en 154.300 efectivos, con una distribución por administraciones de 8.600, 117.300 y 28.500 en AC, CCAA y CCLL, respectivamente.

Como resultado de esta dinámica, la proporción de empleados temporales se redujo desde el máximo del 27 % del total de las AAPP alcanzado en 2006-2008 hasta el 20 % registrado en 2013 (véase gráfico 2). En términos agregados ello refleja la fuerte contracción del empleo temporal observada en 2012, con una caída del 18,1 % (frente al -1,1 % del indefinido), explicando un 85 % de la caída total del empleo de las AAPP en 2012. En 2013, sin embargo, la contracción del empleo indefinido se aceleró

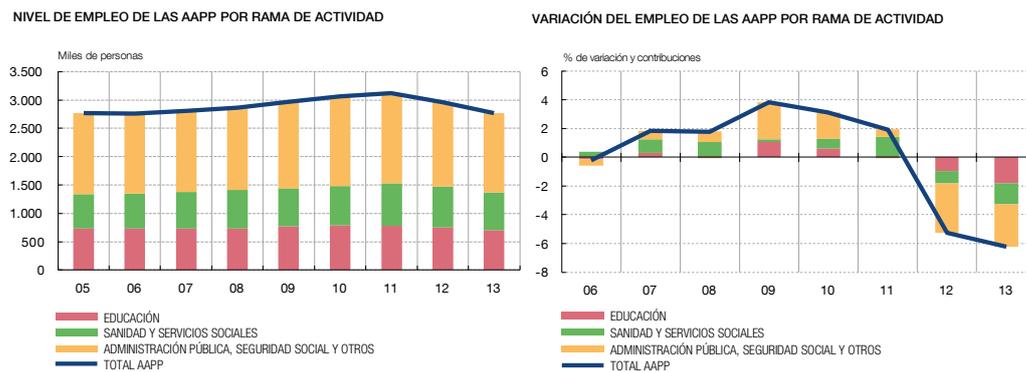
(-4,7 %) y la del empleo temporal siguió siendo intensa (-11,8 %) haciendo que las contribuciones a la caída total del empleo público en 2013 se equilibrasen y fuesen del 60 % y del 40 % para indefinidos y temporales, respectivamente.

3.3 La composición sectorial del ajuste del empleo de las AAPP

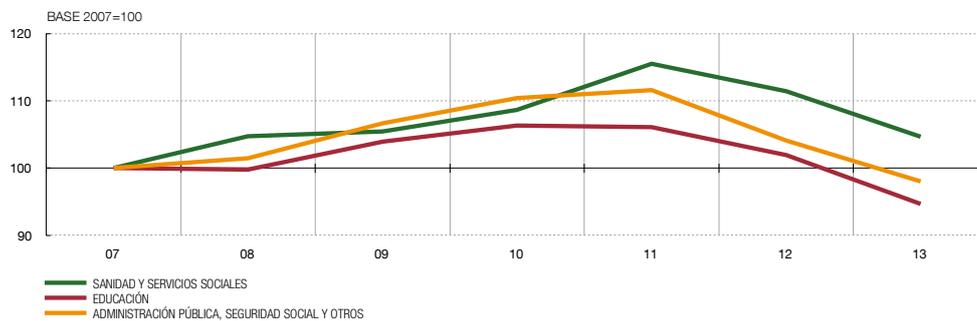
Por ramas de actividad (véase gráfico 3), en torno al 50 % del empleo público observado en 2013 correspondió a la categoría «Administración Pública, Seguridad Social y otros»¹⁶, mientras que el restante 50 % se repartió, a partes iguales, entre las ramas de educación y de sanidad y servicios sociales. Las tres ramas contribuyeron a la disminución del empleo público en los años 2012 y 2013, correspondiendo el 56 % de la caída total a la primera, el 24 % a la de educación y el 20 % a la de sanidad y servicios sociales.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS AAPP (EPA) POR RAMA DE ACTIVIDAD

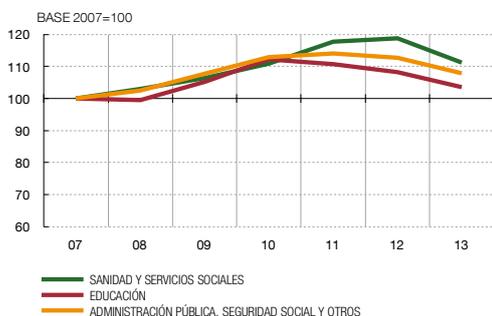
GRÁFICO 3



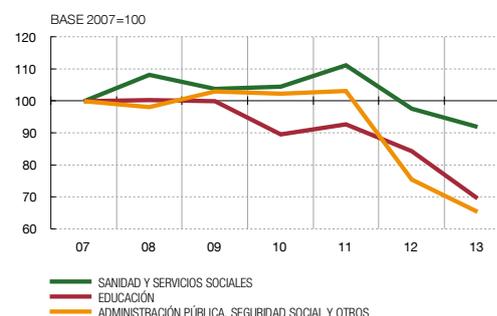
EXPANSIÓN Y AJUSTE DURANTE LA CRISIS



EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEFINIDOS



EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

16. Incluye, mayoritariamente, la división 84 de la CNAE 2009: «Administración Pública y defensa: Seguridad Social obligatoria». Asimismo, incluye los empleados de AAPP del resto de divisiones excepto 85 («Educación»), 75 («Actividades veterinarias»), 86 («Actividades sanitarias»), 87 («Asistencia en establecimientos residenciales») y 88 («Actividades de servicios sociales sin alojamiento»). La división 85 constituye la rama educación y las divisiones 75, 86, 87 y 88 la rama sanidad y servicios sociales. Para los datos anteriores a 2008, se utiliza una clasificación muy similar de la CNAE 1993.

La composición del ajuste sectorial del empleo público refleja las mismas pautas que 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 la corrección en el resto de ramas también se inició en 2011, después del incremento inicial durante los primeros años de la crisis. En 2013, el empleo en las ramas de educación y «Administración pública, seguridad social y otros» se situó por debajo de lo observado en 2007, mientras que en las ramas de sanidad y servicios sociales se mantuvo casi un 5 % por encima del registro de 2007. En todos los sectores se produjeron reducciones acumuladas en 2007-2013 de los efectivos con contrato temporal, y aumentos netos de empleados indefinidos.

Las ramas de educación y sanidad y servicios sociales cuentan con una presencia significativa de la actividad privada en España. Por tanto, en particular en períodos de cambios sustanciales, puede resultar ilustrativo proporcionar alguna evidencia descriptiva de la evolución de estas ramas en sus vertientes de mercado y no mercado (véase gráfico 4). Así, en educación, el empleo privado ha ganado peso con respecto al total desde el inicio de la crisis, pasando del 35 % en 2007 al 40 % en 2013, al igual, aunque en menor medida, que en sanidad y servicios sociales, donde el peso del empleo privado ha pasado del 49 % al 52 % del total. Este cambio refleja una dinámica de evolución de ambos tipos de empleo diferente entre ramas. En efecto, el empleo público en educación ha sufrido intensas caídas durante los años de crisis, mientras que el empleo de mercado ha aumentado, especialmente en el año 2012. Por su parte, el empleo público y privado en sanidad y servicios sociales se han movido a la par. Ambos crecieron en la primera fase de la crisis (2008 a 2011) y ambos han registrado tasas negativas tanto en 2012 como en 2013, con una mayor incidencia en el empleo público.

EMPLEO (EPA) PÚBLICO Y PRIVADO EN LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES

GRÁFICO 4



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

3.4 La evolución del empleo de las empresas públicas durante la crisis

Las AAPP canalizan la provisión de determinados bienes y servicios a través de empresas públicas. En la CN estas empresas se clasifican fuera de los límites del sector de las AAPP, y se definen como entidades de derecho que son propiedad o están controladas por estas administraciones, y que producen una mayoría de sus bienes y servicios orientados al mercado a precios económicamente significativos.

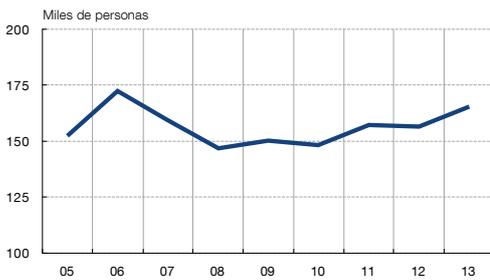
En España, según la EPA, las empresas públicas disponían en 2013 de 165.500 empleados, con más de la mitad en sectores relacionados con el transporte y correos y telecomunicaciones, frente al máximo registrado en 2006 de 172.500 trabajadores, y los 159.500 empleados de 2007.

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 misma, y un aumento a partir de 2010, de algo más del 10 % acumulado hasta 2013 (véase gráfico 5). Ello ha propiciado que se haya incrementado el peso del empleo en empresas públicas sobre el total de empleo en el sector público (definido como el agregado de empresas públicas y AAPP), desde el mínimo del 4,6 % en 2010 al 5,6 % en 2013.

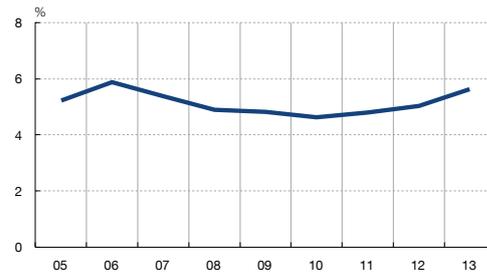
EL EMPLEO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

GRÁFICO 5

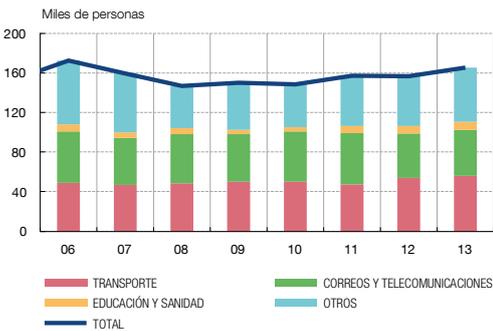
NÚMERO DE EMPLEADOS



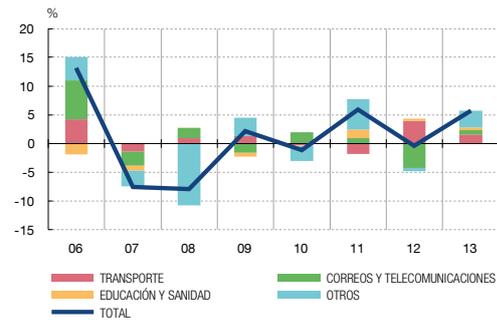
PORCENTAJE DEL TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO



DISTRIBUCIÓN SECTORIAL (EPA)



CONTRIBUCIÓN SEGÚN SECTOR A LA VARIACIÓN INTERANUAL (EPA)



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE)

4 El impacto de las medidas de consolidación

Como se ha mencionado con anterioridad, las políticas de personal al servicio de las AAPP las determinan de manera discrecional las distintas administraciones en su ámbito de competencia. Por tanto, la evolución descrita en la Sección anterior del número de empleados públicos durante la crisis ha venido condicionado por las actuaciones de política económica descritas en la Sección 2. En efecto, el impacto de las medidas correctivas de 2012 es visible en la evolución de los principales agregados del empleo de las AAPP en 2012 y 2013. No obstante, del análisis realizado en la Sección anterior resulta difícil identificar los efectos específicos sobre el número de efectivos de cada una de las medidas concretas.

El Informe CORA ofrece algunas estimaciones cuantitativas del ahorro monetario derivado de las distintas actuaciones adoptadas a partir de 2012. Con respecto la congelación de la oferta de empleo público y no reposición de efectivos, el Informe indica un ahorro de unos 1.800 millones de euros por año a partir de 2013, lo que sería consistente, si se realizan unos cálculos sencillos, con una reducción esperada aproximada del número de empleados públicos del 1,5 % por año. De entre las medidas con incidencia en las horas trabajadas, por una parte, el aumento de la jornada a 37,5 horas semanales habría supuesto, según el Informe CORA, un ahorro de cerca de 1.300 millones en 2012, lo que habría llevado aparejado una reducción del número de efectivos del 1 % en dicho año. Por otra parte, el resto de actuaciones descritas habría tenido un impacto cuantitativo similar a la medida anterior, pero concentrado en 2013.

A pesar del interés de los números apuntados en el párrafo anterior, el Informe CORA no ofrece detalles sobre los métodos de elaboración y obtención de estos impactos presupuestarios. Así pues, en lo que sigue, proporcionaremos alguna evidencia adicional a partir de los micro datos de la EPA y la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), con el objetivo de ilustrar desde una perspectiva complementaria los efectos de las principales medidas. Por una parte, en lo que respecta a las limitaciones a la tasa de reposición de efectivos, esta medida debería concretarse en una reducción neta del empleo público dado que las jubilaciones de trabajadores no se cubrirían en su totalidad. Así pues, cabría esperar, por esta medida, que el número de contratos nuevos fuera inferior al de años anteriores, bajo el supuesto de que el número de jubilaciones fuera similar al de años anteriores. Asimismo, cabría plantearse si estas restricciones, implementadas desde 2009, aunque con un grado de intensidad diferente, han tenido un efecto sobre el perfil de edad de los empleados al servicio de las AAPP. Por otra parte, las actuaciones encaminadas al aumento del número de horas trabajadas por los empleados de las AAPP podrían haber tenido también un impacto neto sobre el empleo público en la medida en que hubieran proporcionado márgenes que hubieran reducido la necesidad de nuevo personal. Más allá de los posibles ahorros presupuestarios derivados de este último grupo de medidas, resulta relevante ver cuál ha sido su impacto efectivo sobre la jornada promedio de los empleados de las AAPP.

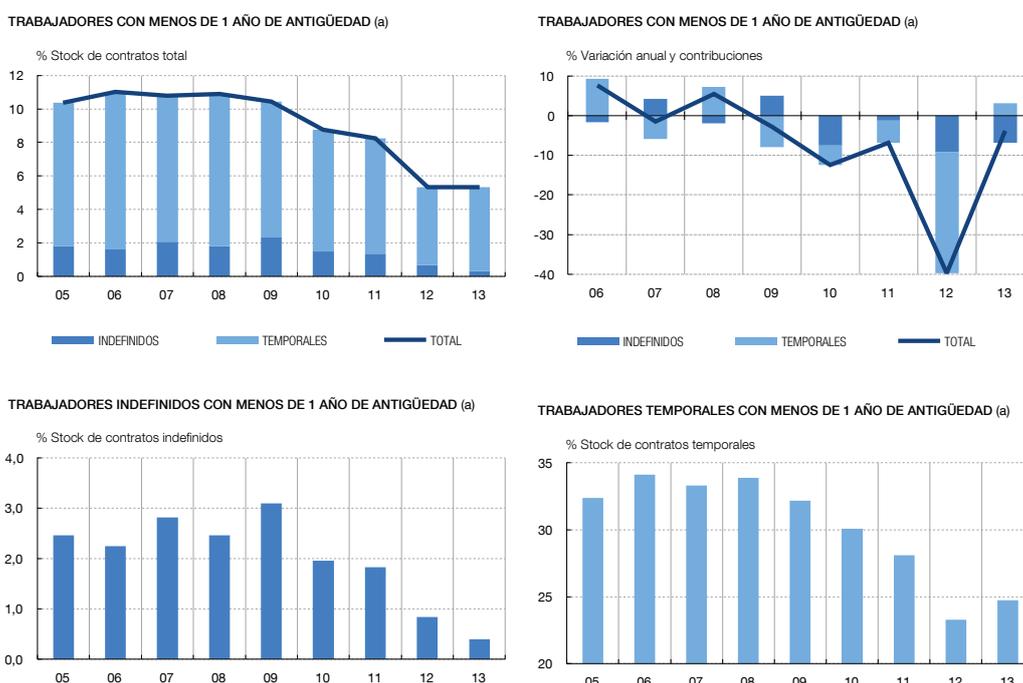
4.1 Restricciones a las nuevas contrataciones

Como se ha descrito con anterioridad, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, estableció, entre otras medidas, la prohibición de contratar nuevo personal en las AAPP, salvo en casos excepcionales, y la amortización de aquellas plazas que quedaran vacantes como consecuencia de la jubilación del personal, excepto en algunos casos en los que se fijó una tasa de reposición del 10 %. De esta manera, se endurecían las condiciones para la reposición de efectivos, más allá de las restricciones ya legisladas en los años previos.

Los datos parecen mostrar una caída significativa en la contratación neta de personal al servicio de las AAPP a partir de 2010 y, especialmente, en 2012 y 2013 (véase gráfico 6). Efectivamente, la evolución del número de nuevas contrataciones de las AAPP, calculadas como el porcentaje de empleados públicos que, en el último trimestre de cada año, llevan trabajando menos de un año para la Administración, acusaron intensos descensos desde el año 2010, tanto en lo referente a contratos indefinidos como temporales. El porcentaje de nuevos contratos sobre el total de contratos temporales en 2012 y 2013 se situó en torno al 25 %, muy por debajo del 33 % observado en 2005-2010, mientras que el porcentaje de nuevos contratos indefinidos se redujo desde el máximo alcanzado en 2009, pasando del 3,1 % del stock de contratos indefinidos en 2009 a sólo el 0,4 % del stock de contratos indefinidos en 2013. La mayor caída en la contratación se produjo en el año 2012, con una reducción interanual del 40 %, especialmente debida a la menor realización relativa de contratos temporales.

APROXIMACIÓN A LA DINÁMICA DE LA CONTRATACIÓN EN LAS AAPP (EPA)

GRÁFICO 6



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

a Trabajadores con contrato activo en el cuarto trimestre de cada año y con una antigüedad inferior a un año.

Una manera complementaria de ilustrar el efecto de las restricciones a la contratación es centrarse en la dinámica probable de la tasa de reposición de efectivos a partir del análisis de las jubilaciones en el sector de las AAPP, esto es, evaluar el efecto sobre el empleo público de la amortización de plazas por jubilación. Para ello, se ha realizado un ejercicio sencillo utilizando los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL). La MCVL es un conjunto organizado de micro datos extraídos de registros administrativos que constituyen una muestra representativa de todas las personas que tuvieron relación con la Seguridad Social en un determinado año. De este modo, la MCVL permite observar la carrera laboral año a año de los empleados públicos, salvo si se trata de funcionarios de clases pasivas, en cuyo caso están excluidos de la muestra¹⁷. Con respecto a

17. Los empleados de las AAPP se catalogan como tales según el colectivo del trabajador. Un empleado se define como de la Administración Pública si su empleador es uno de los siguientes tipos: Ministerios (0100); Organismos Autónomos y Entes públicos de la Administración Central, Autonómica y Local, Consejos, Tribunales, Entidades de la Seguridad Social, Parlamentos (0110);

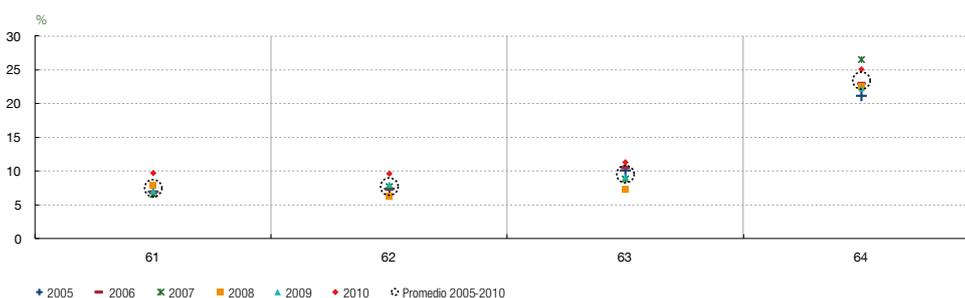
los micro datos de la EPA, la MCVL presenta la ventaja de permitir el seguimiento de un individuo a lo largo del tiempo.

Así pues, se ha estimado la probabilidad de jubilación de los empleados de las AAPP en el año 2012, el último disponible en la MCVL¹⁸ (véanse gráfico 7 y cuadro 2). El resultado de este ejercicio ilustrativo es que para 2012 se estima que se jubiló en torno al 1,5 % de los empleados públicos. Teniendo en cuenta que la tasa de reposición varía entre el 0 y el 10 %, estas estimaciones implicarían que el empleo de AAPP caería entre un 1,3 y un 1,5 % debido a la medida de amortización de plazas por jubilación.

ESTIMACIÓN DE LA PROBABILIDAD DE JUBILACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE AAPP EN 2012

GRÁFICO 7

PORCENTAJE DE SALIDAS DE LA MCVL POR EDAD



FUENTE: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL).

ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE JUBILACIONES DE LOS EMPLEADOS DE AAPP EN 2012

CUADRO 2

MCVL 2012	Nº empleados AAPP	Probabilidades de jubilación (%) (a)	Estimación del número de jubilaciones
	(1)	(2)	(3)= (1)*(2)/100
Empleados con 61 años	1.152	7,5	86
Empleados con 62 años	1.003	7,7	77
Empleados con 63 años	932	9,5	89
Empleados con 64 años	877	23,4	205
Empleados con 65 años	654	100,0	654
Total empleados 61-65 años	4.618		1.112
Total empleados AAPP MCVL 2012	74.782		
Ratio de jubilaciones en 2012		1,5	

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL).

a Estas probabilidades se han estimado como promedio para los años 2005-2010 de los porcentajes de salida observados en las respectivas MCVL por grupos de edad, haciendo el supuesto de que la salida con menos de 61 años es 0% y con más de 64 años del 100%.

La estimación de esta medida, no obstante, debe interpretarse con la debida cautela por dos consideraciones que conviene destacar. Por un lado, la probabilidad de jubilación calculada con los datos de la MCVL podría estar sesgada a la baja, ya que la edad media de los empleados públicos en

Administración Local, incluyendo Consorcios y Mancomunidades (2200); Administración Autonómica, incluyendo sus universidades (2600) y Centros de salud y servicios sociales (2601).

18. Para ello, se ha calculado, entre 2005 y 2010, el número de empleados de AAPP entre 61 y 65 años que salen de forma permanente de la MCVL, asumiendo que pasan a un estado de jubilación. Además, se supone que la probabilidad de jubilación después de los 65 años es 1. El intervalo de edad 61-65 años corresponde con los empleados elegibles para poder jubilarse, incluida la jubilación anticipada, en el año 2012. El número de personas que se jubilan en 2012 se ha estimado aplicando una probabilidad de jubilación al número de empleados de AAPP en cada grupo de edad, entre 61 y 65 años. La probabilidad aplicada a cada grupo de edad es el promedio de estas probabilidades en el periodo 2005 a 2010.

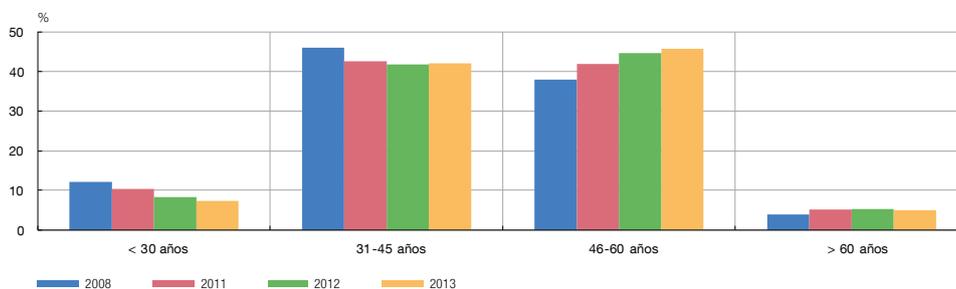
dicha muestra es inferior a la edad media del total de empleados en la AAPP, ya que no incluye el colectivo de mutualistas. Por otro lado, los supuestos de que un abandono permanente de la MCVL entre los 61 y los 64 años se produce por jubilación y de que la probabilidad de jubilación a los 65 años es unitaria sesga las estimaciones en sentido contrario.

Finalmente, cabe resaltar que es probable que la mayor restricción en la contratación haya acentuado el perfil natural de envejecimiento de los empleados públicos, ya que la edad de los nuevos contratados suele ser menor que la edad media del stock de trabajadores de la Administración. De este modo, en 2013 cerca del 90 % de los empleados de AAPP se situaron en el rango de edad entre 31 y 60 años, frente a algo menos del 85 % en 2007 (véase gráfico 8). Al final de 2013, la edad media de los empleados de AAPP se situó en 45,3 años, un incremento de 2,5 años desde la edad media de 42,8 años alcanzada al final de 2007.

LA ESTRUCTURA DE EDAD DE LOS EMPLEADOS DE LAS AAPP

GRÁFICO 8

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR GRUPOS DE EDAD



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

4.2 Medidas de aumento de las horas trabajadas

Además de las mayores restricciones a la contratación, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre fijó la jornada de trabajo del sector público estatal en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. Además, tal y como hemos indicado al principio del artículo, el posterior Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, adoptó una serie de medidas adicionales relacionadas con las horas trabajadas por los empleados públicos.

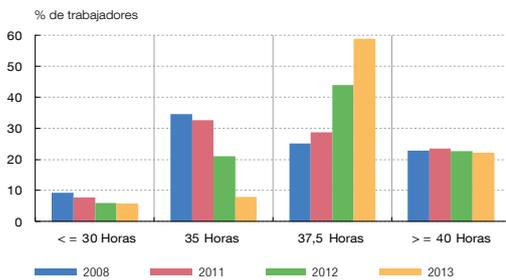
Con respecto a estas medidas de aumento de las horas trabajadas, su impacto sobre la jornada tipo de los empleados públicos es patente en los datos (véase gráfico 9). Si en 2011 algo más del 30 % de los trabajadores indefinidos tenían una jornada habitual de 35 horas semanales, en 2013 este porcentaje se había reducido a menos del 10 %. En paralelo, el porcentaje de trabajadores indefinidos con jornada de 37,5 horas pasó de menos del 30 % en 2011 a cerca del 60 % en 2013. El hecho de que esta evolución se produzca en empleados con contratos estables (indefinidos) y la poca variación observada en los tramos menores de 30 y mayores de 40 horas, indican que el cambio en la distribución del número de horas trabajadas no se debe a efectos composición, sino a un cambio genuino en la jornada de trabajo. Para los empleados temporales, por su parte, se observa una evolución cualitativa muy similar. Por administraciones, la mediana de las horas habituales trabajadas en la Administración Central se situaba ya antes de la crisis en 37,5 horas, mientras que la de CCAA y CCLL ha convergido a esa cifra a partir de 2010, tanto en términos agregados como si se atiende a los colectivos de indefinidos y temporales.

El incremento en el número de horas por trabajador ha permitido mitigar, en términos agregados, la corrección neta en el empleo público observada en 2012 y 2013. De este modo, el número de horas totales trabajadas por los empleados de las administraciones públicas —computado como número de empleados por horas habituales por trabajador— se situó en 2013 en niveles todavía ligeramente por encima de 2007, aunque se ha reducido casi un 10 % desde el máximo alcanzado en 2011, y a pesar de que el número de personas empleadas ya se situó por debajo del nivel anterior a la crisis (véase gráfico 10). Esta dinámica es especialmente relevante en la rama de educación, cuyo empleo en 2013 fue un 5,3 % menor que en 2007, mientras que el número de horas totales trabajadas se incrementó un 1,5 %. En la rama de sanidad y servicios sociales tanto el empleo como el número de horas se situaron en 2013 en niveles superiores a los de 2007.

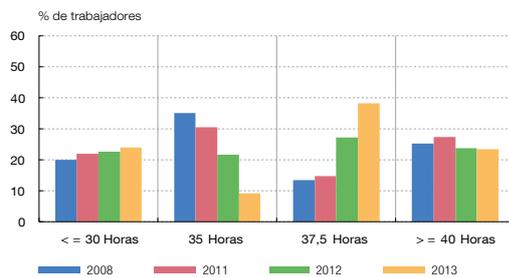
CAMBIOS EN LA JORNADA LABORAL HABITUAL DE LOS EMPLEADOS DE LAS AAPP

GRÁFICO 9

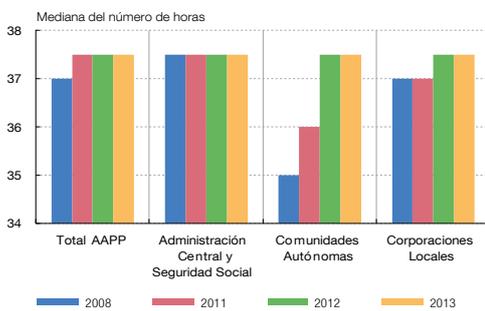
HORAS HABITUALES DE TRABAJO: TRABAJADORES INDEFINIDOS



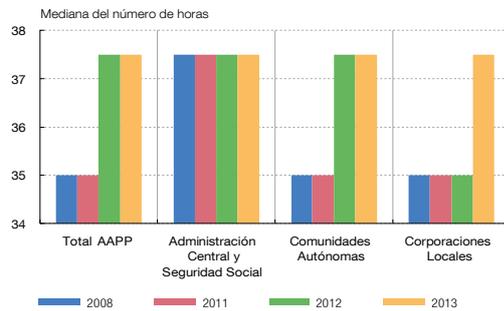
HORAS HABITUALES DE TRABAJO: TRABAJADORES TEMPORALES



HORAS HABITUALES DE TRABAJO: TRABAJADORES INDEFINIDOS

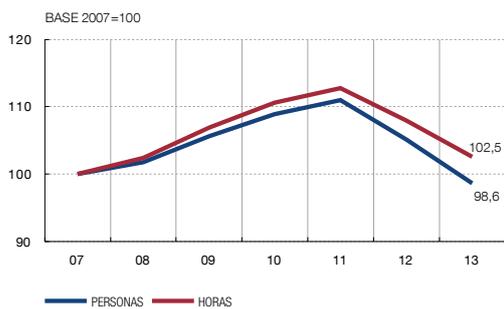


HORAS HABITUALES DE TRABAJO: TRABAJADORES TEMPORALES

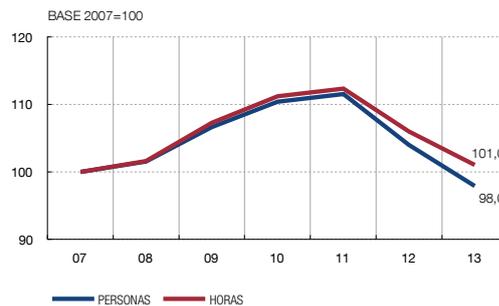


FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

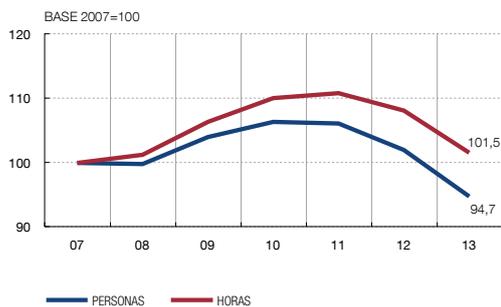
EVOLUCIÓN DEL LOS EMPLEADOS Y LAS HORAS TRABAJADAS EN LAS AAPP



EVOLUCIÓN DEL LOS EMPLEADOS Y LAS HORAS TRABAJADAS EN ACTIVIDADES DE «ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEGURIDAD SOCIAL Y OTRAS»



EVOLUCIÓN DEL LOS EMPLEADOS Y LAS HORAS TRABAJADAS EN EDUCACIÓN



EVOLUCIÓN DEL LOS EMPLEADOS Y LAS HORAS TRABAJADAS EN SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES



FUENTE: Encuesta de Población Activa (INE).

5 Conclusiones

En este trabajo se ha caracterizado la evolución del número de empleados al servicio de las Administraciones Públicas (AAPP) en España en el período 2007-2013, mediante una descripción de los cambios en la estructura y composición del empleo de las AAPP entre sectores, administraciones y tipo de contrato, incluyendo una comparación internacional. Además, se realiza una aproximación al impacto de las medidas discrecionales recientes en la dinámica de las contrataciones de las AAPP y el número de horas trabajadas por los empleados públicos mediante el uso de los microdatos de la Encuesta de Población Activa. El artículo también proporciona una discusión sobre las distintas fuentes estadísticas disponibles en España para el estudio de la actividad de las AAPP como empleadoras.

En lo referente a las fuentes estadísticas disponibles, cabe destacar, sobre todo, la heterogeneidad existente. La Contabilidad Nacional (CN) ofrece la medida más homologable desde el punto de vista internacional del número de empleados del sector AAPP, pero presenta restricciones en particular en lo referente a su cobertura temporal. Otros indicadores, como son las estadísticas relativas a los sectores APEDUSAN de la CN, que publica el Instituto nacional de Estadística (INE), y el registro de afiliados a la Seguridad Social, que publica el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, proporcionan una cobertura temporal muy completa, pero no permiten identificar al sector AAPP, dado que mezclan elementos «de mercado» y «de no mercado». Por otra parte, este último problema no se presenta en dos fuentes alternativas a la CN: la Encuesta de Población Activa (EPA), del INE, y el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP, que publica el Ministerio de Hacienda y AAPP, que, en cualquier caso, presenta diferencias metodológicas significativas entre sí. Si bien en este trabajo se argumenta que la EPA puede representar la fuente más completa para el objeto de estudio, en particular por la riqueza que proporcionan los datos individuales, y se hace un esfuerzo por conciliar las distintas fuentes, resultaría deseable que se avanzara en la publicación más frecuente (trimestral) y actualizada del empleo de las AAPP en términos de CN, incluyendo una desagregación adecuada de sus características, por parte de las autoridades estadísticas competentes.

En cuanto a la descripción de las principales características del empleo público en los últimos años, sobre la base de este estudio se puede destacar lo siguiente. Por una parte, desde una perspectiva internacional, el tamaño de las AAPP en España, en tanto que empleadoras directas, se encuentra en niveles comparables a los países de nuestro entorno, en particular cuando se consideran además los empleados de las empresas públicas, y teniendo las cautelas necesarias asociadas a los problemas de delimitación precisa de la actividad del sector público entre países. Por otra parte, y a diferencia de otros países de nuestro entorno, a lo largo de la crisis el número de empleados públicos en España se incrementó en términos relativos como porcentaje de la población y del número de empleados totales de la economía, a pesar de reducirse, según la Encuesta de Población Activa, en cerca de 40.000 personas entre 2007 y 2013, con intensidad y dinámica diferenciada, no obstante, si se atiende a la distribución por subsectores de las AAPP y por sectores de actividad. Esta reducción, que se debió a la destrucción neta de empleo de carácter temporal, pues el empleo indefinido de las AAPP aumentó en términos netos en 150.000 personas en el mismo período, reflejó dos fases diferenciadas. Una primera, hasta 2011, de aumentos de efectivos, y una segunda, a partir de 2011 en la que las necesidades del proceso de consolidación fiscal llevaron a la puesta en marcha de un conjunto de medidas discrecionales que conllevaron una corrección importante del empleo de las AAPP. A la vez, no obstante, las medidas adoptadas incidieron, entre otros factores, en el número de horas por trabajador público, de manera que totales trabajadas por los empleados de las AAPP — computadas como número de empleados por horas habituales por trabajador — se situó en 2013 en niveles todavía ligeramente superiores a los registrados en 2007.

Recuadro 1

El empleo de las AAPP en España desde una perspectiva internacional

La Contabilidad Nacional (CN) proporciona el marco conceptual adecuado para realizar comparaciones internacionales de los niveles de empleo de las AAPP entre países. El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC95) define el sector AAPP como aquel que incluye todas las unidades institucionales que son productores no de 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 nacionales¹⁹.

Las diferencias en el número de empleados públicos entre países reflejan, por tanto, aspectos relacionados con las preferencias sociales y culturales de cada uno de ellos en el alcance, nivel y

EL EMPLEO DE LAS AAPP EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO SEGÚN LA CONTABILIDAD NACIONAL

GRÁFICO 1.1

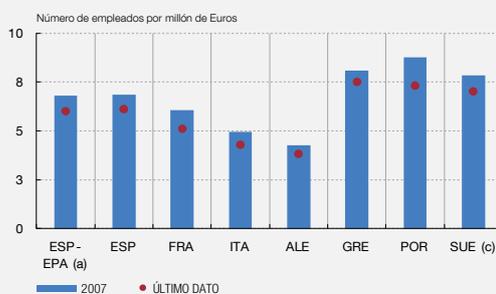
EMPLEO DE LAS AAPP EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN



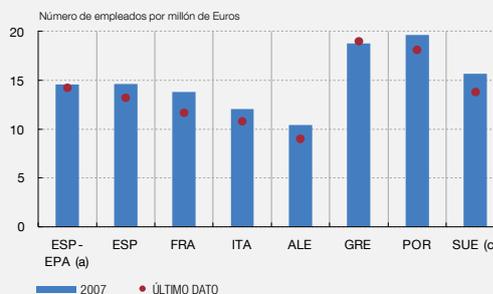
EMPLEO DE LAS AAPP EN PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL (b)



EMPLEO DE LAS AAPP EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO



EMPLEO DE LAS AAPP EN RELACIÓN AL CONSUMO PÚBLICO



FUENTE: Eurostat e INE.

- a Para España, dado que la serie de empleo de las AAPP de la Contabilidad Nacional solo se encuentra disponible hasta 2009, se muestra además de los datos de la CN la evolución del empleo de las AAPP según la Encuesta de Población Activa (datos con la etiqueta «ESP-EA»), disponible para años más recientes.
- b La ratio se calcula sobre el empleo total estimado según la Contabilidad Nacional, excepto para la rúbrica ESP-EPA que se utiliza en el numerador y denominador definiciones de la EPA.
- c El gasto y el consumo público de Suecia se ha convertido a millones de euros para una comparación homogénea con el resto de países de la zona euro, utilizando la media anual del tipo de cambio de la corona sueca en cada año.

19. Dentro de esta clasificación se encuentran: (a) los organismos de las administraciones públicas, excepto los productores públicos —organizados como sociedades públicas, o dotados de personalidad jurídica, o considerados cuasisociedades— si están clasificados en los sectores instituciones financieras o sociedades no financieras que administran y financian un conjunto de actividades consistentes, esencialmente, en suministrar a la colectividad bienes y servicios no de mercado; (b) las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que son otros productores no de mercado y que están controladas y financiadas principalmente por las administraciones públicas, y (c) los fondos de pensiones autónomos si son obligatorios en virtud de disposiciones legales o normativas y si las administraciones públicas son responsables de la gestión del organismo en lo relativo al establecimiento o la aprobación de las cotizaciones y las prestaciones.

método de provisión de los servicios y bienes públicos²⁰. 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 en dicho país en dicho momento del tiempo. Tampoco informa el peso de las AAPP como empleadoras sobre el grado de interrelación entre el sector público y el privado en la economía, dado que este viene determinado por un conjunto muy complejo de factores institucionales y de política económica.

Posiblemente por las dificultades que plantea la delimitación del empleo en las AAPP, la cobertura de esta variable en CN, por países y años, que proporciona la oficina estadística europea (Eurostat) no es tan completa como la disponible para la mayoría de las variables relacionadas con el mercado de trabajo. En el caso particular de las AAPP españolas, se dispone de datos de empleo para el período 1995-2009. Según la CN (véase gráfico 1.1) el empleo de las AAPP en España en porcentaje de la población total se situó en 2009 en el 6,5 %, un nivel similar, aunque ligeramente superior, al de países como Italia, Portugal o Alemania, y muy por debajo de los países con mayor presencia pública en la provisión directa de bienes y servicios, como Suecia, Francia o, en menor medida, Grecia. La posición relativa con respecto a estos países se mantiene si se atiende a la comparación del empleo público en proporción del empleo total de la economía, que en España ascendió al 15,4 %. En cambio, si se mide el número de empleados de las AAPP en relación al gasto público total y al consumo público²¹, el número de empleados públicos por millón de euros gastado en España (6,1) resulta ser superior al de los tres países mayores de la zona del euro, esto es, Francia, Italia y Alemania (4,4 en promedio), aunque inferior a la de otros países como Grecia, Portugal y Suecia (7,3 en promedio).

Con una perspectiva temporal más amplia (véase gráfico 1.2), el número de empleados de las AAPP se redujo de manera general en la UE en porcentaje de la población desde el año 2000 en una mayoría de países, mientras que ganó peso en España de manera más o menos continuada hasta el año 2011 (en este caso, según los datos más actualizados de la Encuesta de Población Activa)²², proceso que sólo revirtió a partir de dicho año. Una imagen similar se obtiene cuando se atiende a la evolución de la ratio de empleo público sobre el total de empleo, que sólo aumentó durante la crisis en España y, en menor medida, en Grecia, países en los que se registraron caídas especialmente significativas del empleo en el sector privado durante la crisis²³.

A partir de la CN que publica Eurostat se puede descomponer el empleo total de las AAPP por sectores. En concreto, la educación pública (de no mercado) supuso en España en 2009 cerca del 25 % del total del empleo de las AAPP, un porcentaje similar al de la sanidad y los servicios sociales públicos (de no mercado). Utilizando la misma fuente de información, se dispone de datos con el mismo nivel de detalle para un conjunto relativamente reducido de países. En particular, como ejemplo, Italia y Suecia presentaron unos porcentajes de educación pública sobre el empleo del total del sector AAPP en 2009 del 35 % y el 30 %, respectivamente, y del 21 % y el 45 %, respectivamente, en sanidad y los servicios

20. Véase, por ejemplo, OCDE (2009).

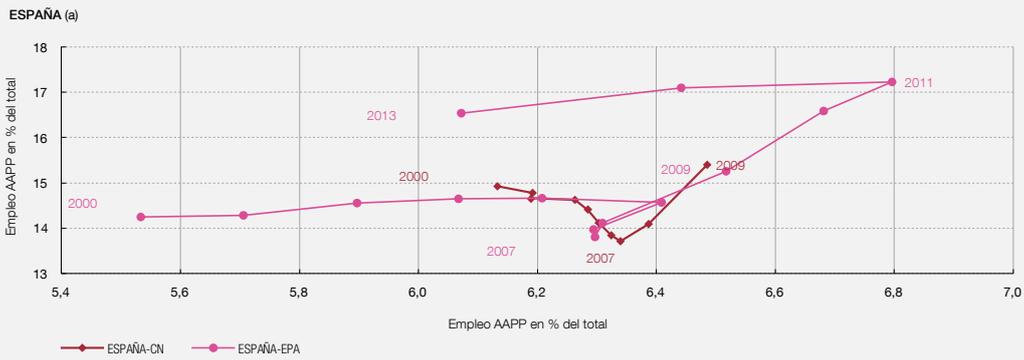
21. El consumo público incorpora la parte del gasto más vinculada a la provisión directa de bienes y servicios, y por tanto más intensivos en empleo que otros componentes del gasto público como, en particular, las prestaciones sociales que, no obstante, representan una importante fracción del gasto público total.

22. Dado que los datos de CN sólo se encuentra disponible hasta el año 2009, como se ha apuntado anteriormente.

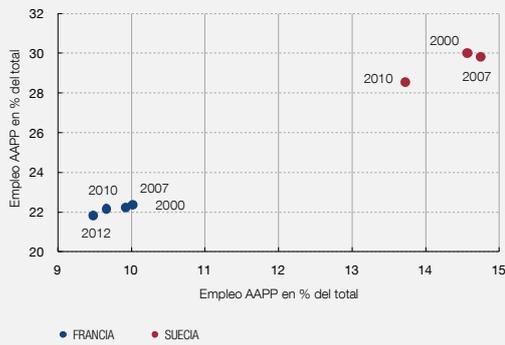
23. Esta mayor rigidez a la baja del empleo público en España con respecto al del resto de países de la UE, no ha impedido que la masa salarial pagada por las AAPP, esto es, el producto del empleo y los salarios públicos, haya perdido peso durante la crisis en el caso de las AAPP españolas en una mayor proporción que en el resto de países principales de la zona del euro (Alemania, Francia, Italia). Una pauta similar siguió la proporción que el consumo público supone sobre el total del gasto público, variable aquella que incorpora además de la masa salarial el gasto no salarial de las AAPP en bienes y servicios, y que es la parte del gasto público más intensiva en empleo por estar vinculada a la provisión directa de bienes y servicios públicos.

DINÁMICA RECIENTE DEL EMPLEO DE LAS AAPP EN EL CONTEXTO EUROPEO

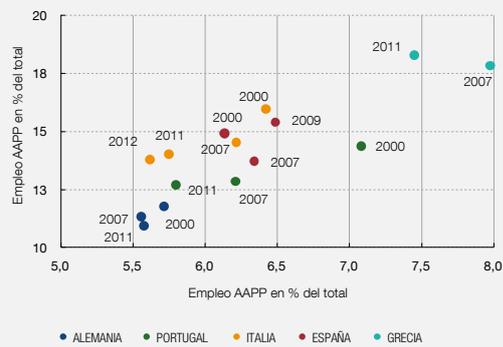
GRÁFICO 1.2



PAÍSES CON EMPLEO AAPP RELATIVO MÁS ELEVADO QUE ESPAÑA



PAÍSES CON EMPLEO AAPP RELATIVO SIMILAR A ESPAÑA

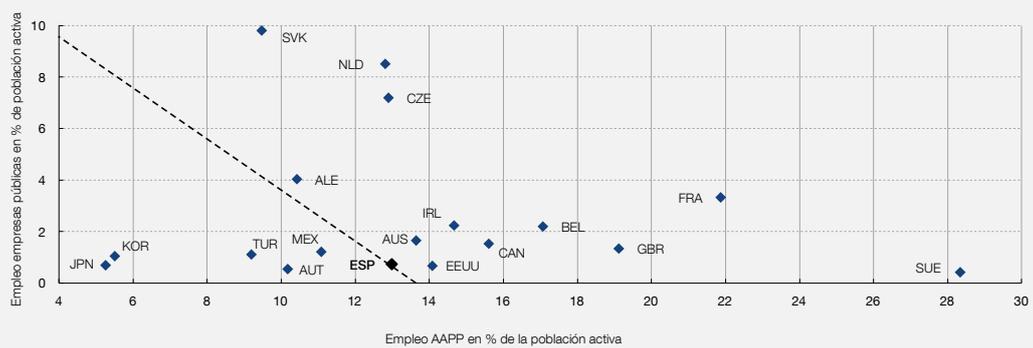


FUENTE: Eurostat e INE.

a Se presenta además de la serie de empleo de las AAPP de la Contabilidad Nacional, la serie de la Encuesta de Población Activa (EPA) de ocupados en las Administraciones Públicas, por la disponibilidad en esta última fuente de los datos relativos a 2010, 2011, 2012 y 2013.

EMPLEO DE LAS AAPP Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL (a)

GRÁFICO 1.3



FUENTE: OCDE, Government at a Glance 2009. Las estadísticas de los distintos países se basan, según la OCDE, en fuentes nacionales, y pueden no ser estrictamente comparables entre sí. Los datos para España corresponden a la Encuesta de Población Activa (EPA).

a Datos referidos al año 2005.

b 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) al observado para España (13,7% en 2005).

sociales. Para obtener una desagregación similar o superior para conjuntos amplios de países hay que descansar en fuentes nacionales específicas, lo que dificulta la labor de homogeneidad en la comparación. Por ejemplo, en el caso de España, con datos de CN procedentes de las Tablas Origen-Destino que publica el INE, se puede realizar una descomposición por ramas de actividad aún más detallada, aunque estos datos se publican con bastante retraso²⁴.

Finalmente, cabe mencionar que la mayoría de los países de la OCDE canalizan parte de la provisión de los bienes y servicios no de mercado a través de empresas públicas. En la CN estas empresas se clasifican fuera de los límites del sector de las AAPP, y 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 orientados al mercado a precios económicamente significativos. Los problemas de delimitación y uniformidad internacional entre países que se han comentado anteriormente para las AAPP son mucho más acusados en el caso de las empresas públicas, y por tanto las estadísticas disponibles se refieren a fuentes estrictamente nacionales. Desde una perspectiva internacional amplia (véase gráfico 1.3), el empleo de las empresas públicas 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. En el caso de los países de la zona del euro, para el año 2005, destacan los porcentajes sobre la población activa superiores a la media en la muestra de países disponible de Eslovaquia (10 %), Holanda (8,5 %), Alemania (4,0 %) y Francia (3,3 %)²⁵. En el caso particular de España, el empleo de las empresas públicas supuso en 2005 un 0,7 % de la población activa, y algo más del 5 % del total de empleo del sector público (definido como la suma de AAPP y empresas públicas), un nivel muy inferior, en ambos casos, al de los países de nuestro entorno.

24. Los datos disponibles de esta fuente en la fecha de cierre de este artículo sólo cubren hasta el año 2007.

25. Hay que destacar, no obstante, que parece existir una muy débil relación negativa entre empleo en las AAPP y empleo en las empresas públicas, en particular si se excluyen de la muestra Japón y Corea del Sur. 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.

Recuadro 2

Fuentes alternativas para la medición del empleo de las AAPP en España

La Contabilidad Nacional (CN) proporciona el marco conceptual adecuado para la medición del número de empleados públicos en España, dado que se elabora con criterios comparables entre países. No obstante, el retraso con el que se publican los datos de número de empleados de las AAPP en CN limita el análisis que se puede efectuar en tiempo real de la actuación de las AAPP como empleadoras. En efecto, en la fecha de cierre de este artículo, el último dato disponible sobre el número de empleados de las AAPP en CN se refiere al año 2009. Estas limitaciones se pueden subsanar, en parte, con el uso de fuentes alternativas. Por una parte, la CN proporciona indicadores alternativos de las ramas «de no mercado». Por otra parte, tanto la Encuesta de Población Activa como el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP, proporcionan información sobre el número de empleados en el sector AAPP, mientras que el registro de afiliados a la seguridad social suministra el número de afiliaciones en actividades relacionadas con las que ejercen las AAPP. En los siguientes apartados repasamos brevemente las diferencias metodológicas entre las distintas fuentes.

Indicadores complementarios proporcionados por la Contabilidad Nacional

La CN (anual y trimestral) más reciente del INE, en base 2008, no proporciona una estimación genuina del número de empleados del sector AAPP, sino que los agrupa con otras ramas de actividad, en particular con la educación y las actividades sanitarias y de servicios sociales de mercado. La agregación de los sectores «Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria», «Educación», «Actividades sanitarias» y «Actividades de servicios sociales» da lugar al denominado sector APEDUSAN. Las discrepancias entre el sector AAPP y el agregado APEDUSAN se pueden explicitar si se analiza la desagregación más completa proporcionada por las tablas origen-destino de la CN (véase cuadro 2.1), con cobertura hasta el año 2007. En dicho año, la diferencia entre ambos conceptos, que se cifraba en 1 millón de empleados más en el caso de APEDUSAN, se debía a la incorporación en este último agregado de la «Educación de mercado» (un 40 % de la discrepancia total) y la «Sanidad y servicios sociales de mercado y no mercado de la ISFLSH» (el restante 60 %). El agregado APEDUSAN, por tanto, no sería apropiado para el análisis de la evolución del empleo de las AAPP si la dinámica de los componentes privados (de mercado) de las ramas de «Educación» y «Actividades sanitarias y de servicios sociales» difiriera significativamente de la parte genuinamente pública. Como ejemplo, para el período 1995-2007 los datos disponibles de CN permiten realizar una comparación de la evolución de los componentes público y privado de dichas ramas según la CN. En el caso de la educación, la parte de no mercado —que suponía en 2007 cerca del 65 % del total— aumentó algo más del 15 % entre 2000 y 2007, mientras que la de mercado lo hizo en cerca de un 40 %. En cuanto a la sanidad, el empleo de las AAPP en dicha rama —que suponía en 2007 algo más del 45 % del total— aumentó casi un 30 % entre 2000 y 2007, mientras que la de mercado lo hizo en casi un 80 %.

De esta manera, si bien el agregado APEDUSAN que publica el INE tiene la ventaja de su disponibilidad trimestral, los problemas apuntados en los párrafos anteriores aconsejan un uso cauteloso de esta fuente estadística si se pretende inferir el comportamiento del empleo de las AAPP. Este problema se agudiza si se utilizan medidas mucho más amplias de «servicios de no mercado»²⁶.

26. Además de las actividades APEDUSAN, los llamados agregados de «no mercado» suelen incorporar un conjunto adicional de actividades (en particular: «Saneamiento público de mercado», «Actividades asociativas de mercado», «Actividades asociativas de no mercado de las ISFLSH», «Actividades recreativas, culturales y deportivas de mercado», «Actividades recreativas y culturales de no mercado de las ISFLSH», «Actividades diversas de servicios personales», «Hogares que emplean personal doméstico»). En 2007 el agregado de «Servicios de No Mercado» incluía 3,408 millones adicionales al número correspondiente al sector AAPP en sentido estricto, de acuerdo con las definiciones de la CN.

EL EMPLEO DE LAS AAPP EN CONTABILIDAD NACIONAL Y SUS VÍNCULOS CON LOS AGREGADOS DE NO MERCADO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL

CUADRO 2.1

	Miles de personas						Variación acumulada en porcentaje	
	1995	2000	2007	2009	2012	2013	2000-2007	2007-2009
Eurostat (SEC 1995)								
Administraciones Públicas	-	2449	2829	2955	-	-	15,5	4,4
Administración pública	-	1255	1375	1431	-	-	9,6	4,0
Educación de no mercado	-	591	689	718	-	-	16,5	4,2
Sanidad y servicios sociales de no mercado de las AAPP	-	505	645	681	-	-	27,9	5,5
Resto	-	98	120	125	-	-	22,1	4,2
Contabilidad Nacional, Base 2008								
Agregado APEDUSAN = [a]+[b]+[c]+[d]	2626	2950	3666	3825	3753	3640	24,3	4,4
Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria (a)	-	1234	1377	1440	1455	-	11,6	4,6
Educación (b)	-	847	1021	1065	1034	-	20,5	4,4
Actividades sanitarias (c)	-	656	945	976	926	-	44,0	3,3
Actividades de servicios sociales (d)	-	212	323	344	338	-	52,4	6,5
Contabilidad Nacional, Base 2000 (a)								
Administración pública [1]	1169	1258	1387	-	-	-	10,2	-
Educación de no mercado [2]	540	593	693	-	-	-	16,9	-
Sanidad y servicios sociales de no mercado de las AAPP [3]	471	505	648	-	-	-	28,4	-
Saneamiento público de no mercado de las AAPP [4]	9	11	13	-	-	-	23,8	-
Actividades recreativas y culturales de no mercado de las AAPP [5]	66	90	111	-	-	-	23,3	-
Administraciones Públicas = [1]+[2]+[3]+[4]+[5]	2254	2457	2852	-	-	-	16,1	-
Educación de mercado [6]	244	287	397	-	-	-	38,5	-
Sanidad y servicios sociales de mercado [7]	269	356	639	-	-	-	79,3	-
Sanidad y servicios sociales de no mercado de la ISFLSH [8]	60	70	88	-	-	-	25,9	-
Agregado APEDUSAN = [1]+[2]+[3]+[6]+[7]+[8]	2751	3069	3852	-	-	-	25,5	-
Saneamiento público de mercado [9]	27	38	62	-	-	-	64,7	-
Actividades asociativas de mercado [10]	11	13	24	-	-	-	88,4	-
Actividades asociativas de no mercado de las ISFLSH [11]	35	45	60	-	-	-	34,3	-
Actividades recreativas, culturales y deportivas de mercado [12]	229	251	398	-	-	-	58,6	-
Actividades recreativas y culturales de no mercado de las ISFLSH [13]	20	25	35	-	-	-	37,4	-
Actividades diversas de servicios personales [14]	157	209	325	-	-	-	55,8	-
Hogares que emplean personal doméstico [15]	985	1111	1380	-	-	-	24,3	-
Agregado de Servicios de No Mercado = [1]+...+[15]	4290	4860	6261	-	-	-	28,8	-
Fuentes e indicadores alternativos								
Afiliados a la Seguridad Social APEDUSAN (b)	1696	2046	2802	3066	3123	2944	36,9	9,4
Encuesta de Población Activa (c)	1876	2209	2810	2969	2864	2672	27,2	5,6
Registro Central de Personal (d)	1908	2229	2516	2644	2587	2509	12,9	5,1

FUENTE: Eurostat e INE.

- a La fuente es el INE. Los datos se toman de las Tablas origen-destino en base 2000 para los años a partir de 2000. Los datos anteriores a dicho año se han enlazado hacia atrás utilizando las Tablas origen-destino en base 1995.
- b Media mensual de afiliaciones diarias en el Régimen General de la Seguridad Social en actividades incluidas en grupos CNAE: O (Administración Pública, Defensa, Seguridad Social y otros), P (Educación pública y privada) , y Q (Sanidad pública y privada).
- c Encuesta de Población Activa, empleados del sector AAPP. Serie enlazada por el INE.
- d Boletín Estadístico del Registro Central de Personal al servicio de las AAPP. El Ministerio de Hacienda y AAPP publica el stock de empleados de las AAPP en julio y en enero, respectivamente, de cada año. Por tanto, la media anual de empleados en el año t se calcula como el promedio de las tres observaciones del stock de empleados a principios, mitad y finales de año, de acuerdo con la fórmula: (enero t + 2 * julio t + enero t+1)/4. Para los datos anteriores al año 2008 no se utiliza al elaborar el promedio el informe de julio de cada año por las consideraciones realizadas en Botella et al. (2009) y Argimón y Gómez (2006).

Otras fuentes estadísticas

En España se dispone de fuentes de datos sobre el número de empleados de las AAPP y aproximaciones al concepto de «no mercado» que no se elaboran de acuerdo a los estándares de la CN. Las principales son el registro de afiliación a la Seguridad Social, el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP y la Encuesta de Población Activa.

Por una parte, 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-2009). Así, se puede elaborar una medida mensual de los afiliados en los sectores relacionados con las actividades APEDUSAN, dentro de las relacionadas con los servicios de no mercado. En particular, la agregación de las ramas O («Administración pública y defensa; seguridad

social obligatoria»), P («Educación») y Q («Actividades sanitarias y de servicios sociales») proporcionaría una aproximación válida a estas actividades. No obstante, como medida del número de empleados de las AAPP, esta aproximación adolece de los mismos problemas apuntados anteriormente en cuanto a la imposibilidad de separar mercado y no mercado en las actividades de educación y sanidad. Esta fuente presenta un problema adicional. 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, que agrupa a una parte significativa de los empleados públicos. 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 elevado²⁷.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) publica con carácter semestral el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Registro Central de Personal (RCP), que facilita información sobre los efectivos al servicio de las distintas AAPP²⁸. Se considera personal al servicio de las AAPP al que presta sus servicios en la Administración Pública Estatal²⁹, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, la Administración Local³⁰ y las Universidades. El RCP considera únicamente los efectivos que están en situación administrativa de servicio activo³¹, y excluye los considerados como altos cargos y el personal laboral con contrato de trabajo de duración determinada no superior a 6 meses³².

Finalmente, a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA)³³, que publica con carácter trimestral el INE, es posible seleccionar los empleados que trabajan en el sector de las AAPP. Dentro de estos, además, se puede delimitar el sector de actividad y la administración en la que trabaja cada empleado. Tanto la EPA como el RCP proporcionan 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 del tipo de contrato (indefinido, temporal), así como otras características como la edad o el sexo del empleado. Asimismo, ambas fuentes proporcionan estimaciones del número de trabajadores de las empresas públicas, aunque en este caso la cobertura del RCP es limitada. La EPA, a diferencia del RCP, al poner a disposición de los analistas los microdatos individuales, permite compilar información adicional sobre características como la duración de la jornada laboral de cada trabajador o su antigüedad en el puesto de trabajo.

El nivel de empleados de las AAPP de la EPA resulta asimilable, en términos generales, al de la CN (véase gráfico 2.1), en particular a partir de 2005. El RCP, por su parte, presenta un sesgo a la baja permanente con respecto a la estimación de la CN. Esta discrepancia se visualiza también al comparar la EPA con el RCP. Así, el número de empleados de las AAPP según la EPA fue, en media, 351.000 personas superior al reportado por el RCP en el período 2005-2012, lo que resulta esperable

27. De acuerdo con la memoria de 2012 de las mutualidades MUFACE, ISFAS y MUGEJU, el colectivo de mutualistas en activo a fin de 2012 de estas mutualidades ascendió a 971.104 personas. Teniendo en cuenta que la EPA del cuarto trimestre de 2012 cifra en 2.857.600 el número de efectivos al servicio de las AAPP, ello implicaría que aproximadamente un tercio de los empleados de AAPP pertenecen a Clases Pasivas.

28. 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.

29. Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico.

30. Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares.

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

32. 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 MINHAP (2013).

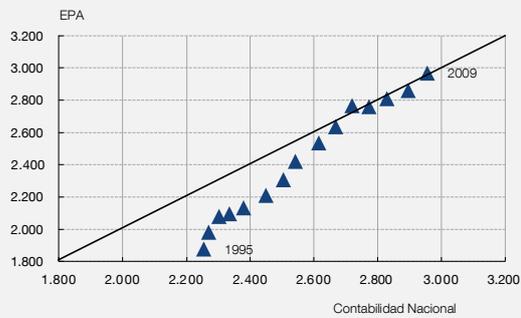
33. La EPA es una investigación continua y de periodicidad trimestral dirigida a las familias que se realiza desde 1964. Su finalidad principal es obtener datos de la población en relación con el mercado de trabajo: ocupados, activos, parados e inactivos.

dado que el RCP deja fuera diversos colectivos que sí recoge la EPA. En particular, si se excluyen del cómputo de la EPA aquellos empleados públicos con un contrato de duración inferior a 6 meses y que no trabajen para las corporaciones locales, la diferencia en el número de empleados reportado por ambas fuentes se reduce sensiblemente, un 40 % en promedio en el período de referencia.

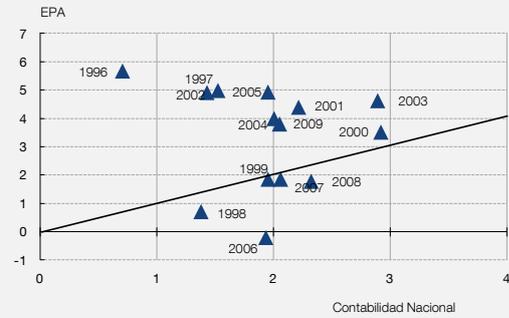
FUENTES ESTADÍSTICAS ALTERNATIVAS PARA MEDIR EL EMPLEO EN EL SECTOR AAPP: EPA Y RCP (a)

GRÁFICO 2.1

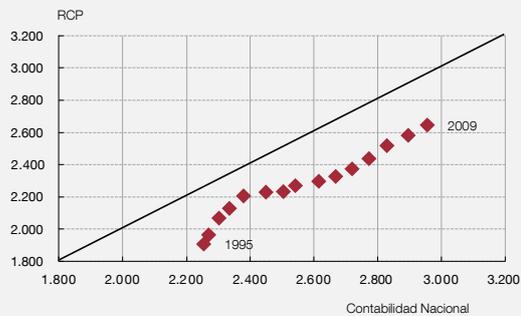
NÚMERO DE EMPLEADOS SEGÚN LA CN Y LA EPA (MILES DE PERSONAS)



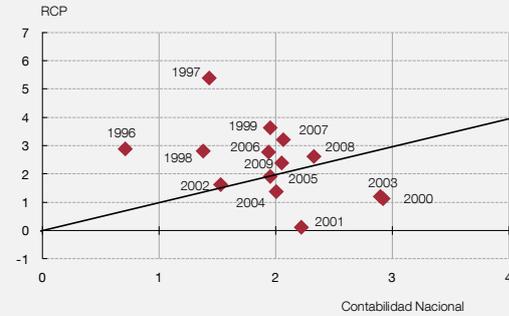
NÚMERO DE EMPLEADOS SEGÚN LA CN Y LA EPA (% VARIACIÓN)



NÚMERO DE EMPLEADOS SEGÚN LA CN Y EL RCP (MILES DE PERSONAS)



NÚMERO DE EMPLEADOS SEGÚN LA CN Y EL RCP (% VARIACIÓN)



EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS AAPP SEGÚN LA EPA Y EL RCP



EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS AAPP SEGÚN LA EPA Y EL RCP



FUENTES: INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- a EPA: Encuesta de Población Activa (INE) y RCP: Registro Central de Personal al servicio de las AAPP.
- b EPA excluyendo los asalariados con contratos inferiores a seis meses.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A. L. SCHUKNECHT, y V. TANZI (2005). «Public sector efficiency: An international comparison», *Public Choice*, 123, pp. 321-347.
- ARGIMON, I. y A. L. GÓMEZ (2006). «Empleo y salarios en las AAPP: una perspectiva macroeconómica», *Presupuesto y Gasto Público*, 41, pp. 73-92.
- BOTELLA, M., P. HERNÁNDEZ DE COS y J. J. PÉREZ (2009). «Algunas consideraciones sobre los efectos macroeconómicos de los salarios y del empleo de las AAPP», *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre, pp. 58-73.
- DEMMKE, C. y T. MOILANEN (2010). «Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service», Ed. Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.
- EUROSTAT (2002). «Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública», Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- GAULLIAT, P. (2014). «Spending reviews in the EU: methodologies and objectives», presentado en el *8th meeting of the Network of public finance economists in public administration*, organizado por la Comisión Europea (DG Economic and Financial Affairs), 11 de febrero, Bruselas.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. y J. ONRUBIA (2003). «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos», *Papeles de Economía Española*, 95, pp. 2-23.
- LAMO, A., E. MORAL BENITO y J. J. PÉREZ (2014). «State-dependent effects of public employment and wages' policies on the labor market», mimeo, Banco de España y Banco Central Europeo.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2010). «La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005», *Hacienda Pública Española*, 193, pp. 9-48.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MINHAP) (2013). «Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas», Registro Central de Personal, julio.
- OCDE (2009). «Employment in general government and public corporations», en «Government at a Glance 2009», OECD Publishing.
- PÉREZ PÉREZ, J. A. (2009). «Introducción sobre la aplicación de los criterios del SEC 95 a las cuentas públicas», *Presupuesto y Gasto Público* 54, pp. 115-126.

PUBLICACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

DOCUMENTOS OCASIONALES

- 0501 JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ-RESANO: Size and heterogeneity matter. A microstructure-based analysis of regulation of secondary markets for government bonds.
- 0502 ALICIA GARCÍA-HERRERO, SERGIO GAVILÁ Y DANIEL SANTABÁRBARA: China's banking reform: an assessment of its evolution and possible impact.
- 0503 ANA BUISÁN, DAVID LEARMONTH Y MARÍA SEBASTIÁ BARRIEL: An industry approach to understanding export performance: stylised facts and empirical estimation.
- 0504 ANA BUISÁN Y FERNANDO RESTOY: Cross-country macroeconometric heterogeneity in EMU.
- 0505 JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: Una larga fase de expansión de la economía española.
- 0506 VÍCTOR GARCÍA-VAQUERO Y JORGE MARTÍNEZ: Fiscalidad de la vivienda en España.
- 0507 JAIME CARUANA: Monetary policy, financial stability and asset prices.
- 0601 JUAN F. JIMENO, JUAN A. ROJAS Y SERGIO PUENTE: Modelling the impact of aging on Social Security expenditures.
- 0602 PABLO MARTÍN-ACEÑA: El Banco de Francia, el BPI y la creación del Servicio de Estudios del Banco de España a principios de la década de 1930. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0603 CRISTINA BARCELÓ: Imputation of the 2002 wave of the Spanish Survey of Household Finances (EFF).
- 0604 RAFAEL GÓMEZ Y PABLO HERNÁNDEZ DE COS: The importance of being mature: The effect of demographic maturation on global per-capita income.
- 0605 JUAN RUIZ Y JOSEP VILARRUBIA: Canales de reciclaje internacional de los petrodólares. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0606 ALICIA GARCÍA-HERRERO Y SERGIO GAVILÁ: Posible impacto de Basilea II en los países emergentes.
- 0607 ESTHER GORDO, JAVIER JAREÑO Y ALBERTO URTASUN: Radiografía del sector de servicios en España.
- 0608 JUAN AYUSO, ROBERTO BLANCO Y FERNANDO RESTOY: House prices and real interest rates in Spain.
- 0701 JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: Los principales rasgos y experiencias de la integración de la economía española en la UEM.
- 0702 ISABEL ARGIMÓN, FRANCISCO DE CASTRO Y ÁNGEL LUIS GÓMEZ: Una simulación de los efectos de la reforma del IRPF sobre la carga impositiva.
- 0703 YENER ALTUNBAS, ALPER KARA Y ADRIAN VAN RIXTEL: Corporate governance and corporate ownership: The investment behaviour of Japanese institutional investors.
- 0704 ARTURO MACÍAS Y ÁLVARO NASH: Efectos de valoración en la posición de inversión internacional de España.
- 0705 JUAN ÁNGEL GARCÍA Y ADRIAN VAN RIXTEL: Inflation-linked bonds from a central bank perspective.
- 0706 JAVIER JAREÑO: Las encuestas de opinión en el análisis coyuntural de la economía española.
- 0801 MARÍA J. NIETO Y GARRY J. SCHINASI: EU framework for safeguarding financial stability: towards an analytical benchmark for assessing its effectiveness.
- 0802 SILVIA IRANZO: Introducción al riesgo-país. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0803 OLYMPIA BOVER: The Spanish survey of household finances (EFF): Description and methods of the 2005 wave.
- 0804 JAVIER DÍAZ-CASSOU, AITOR ERCE-DOMÍNGUEZ Y JUAN J. VÁZQUEZ-ZAMORA: Recent episodes of sovereign debt restructurings. A case-study approach.
- 0805 JAVIER DÍAZ-CASSOU, AITOR ERCE-DOMÍNGUEZ Y JUAN J. VÁZQUEZ-ZAMORA: The role of the IMF in recent sovereign debt restructurings: Implications for the policy of lending into arrears.
- 0806 MIGUEL DE LAS CASAS Y XAVIER SERRA: Simplification of IMF lending. Why not just one flexible credit facility?
- 0807 MIGUEL GARCÍA-POSADA Y JOSEP M.^a VILARRUBIA: Mapa de exposición internacional de la economía española.
- 0808 SARAI CRIADO Y ADRIAN VAN RIXTEL: La financiación estructurada y las turbulencias financieras de 2007-2008: Introducción general. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0809 FRANCISCO DE CASTRO Y JOSÉ M. GONZÁLEZ-MÍNGUEZ: La composición de las finanzas públicas y el crecimiento a largo plazo: Un enfoque macroeconómico.
- 0810 OLYMPIA BOVER: Dinámica de la renta y la riqueza de las familias españolas: resultados del panel de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2002-2005. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0901 ÁNGEL ESTRADA, JUAN F. JIMENO Y JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: La economía española en la UEM: Los diez primeros años. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0902 ÁNGEL ESTRADA Y PABLO HERNÁNDEZ DE COS: El precio del petróleo y su efecto sobre el producto potencial. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 0903 PALOMA LÓPEZ-GARCÍA, SERGIO PUENTE Y ÁNGEL LUIS GÓMEZ: Employment generation by small firms in Spain.

- 0904 LUIS J. ÁLVAREZ, SAMUEL HURTADO, ISABEL SÁNCHEZ Y CARLOS THOMAS: The impact of oil price changes on Spanish and euro area consumer price inflation.
- 0905 CORAL GARCÍA, ESTHER GORDO, JAIME MARTÍNEZ-MARTÍN Y PATROCINIO TELLO: Una actualización de las funciones de exportación e importación de la economía española.
- 1001 L. J. ÁLVAREZ, G. BULLIGAN, A. CABRERO, L. FERRARA Y H. STAHL: Housing cycles in the major euro area countries.
- 1002 SONSOLES GALLEGO, SÁNDOR GARDÓ, REINER MARTIN, LUIS MOLINA Y JOSÉ MARÍA SERENA: The impact of the global economic and financial crisis on Central Eastern and SouthEastern Europe (CESEE) and Latin America.
- 1101 LUIS ORGAZ, LUIS MOLINA Y CARMEN CARRASCO: El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC.
- 1102 KLAUS SCHMIDT-HEBBEL: Los bancos centrales en América Latina: cambios, logros y desafíos.
- 1103 OLYMPIA BOVER: The Spanish Survey of Household Finances (EFF): description and methods of the 2008 wave.
- 1104 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, MARIO IZQUIERDO Y ALBERTO URTASUN: Una estimación del crecimiento potencial de la economía española. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1105 ENRIQUE ALBEROLA, CARLOS TRUCHARTE Y JUAN LUIS VEGA: Central banks and macroprudential policy. Some reflections from the Spanish experience.
- 1106 SAMUEL HURTADO, ELENA FERNÁNDEZ, EVA ORTEGA Y ALBERTO URTASUN: Nueva actualización del modelo trimestral del Banco de España.
- 1107 PABLO HERNÁNDEZ DE COS Y ENRIQUE MORAL-BENITO: Eficiencia y regulación en el gasto sanitario en los países de la OCDE. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1201 ELOÍSA ORTEGA Y JUAN PEÑALOSA: Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1202 MARÍA J. NIETO: What role, if any, can market discipline play in supporting macroprudential policy?
- 1203 CONCHA ARTOLA Y ENRIQUE GALÁN: Las huellas del futuro están en la web: construcción de indicadores adelantados a partir de las búsquedas en Internet. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1204 JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA: Luis Ángel Rojo en el Banco de España.
- 1205 PABLO HERNÁNDEZ DE COS Y CARLOS THOMAS: El impacto de la consolidación fiscal sobre el crecimiento económico. Una ilustración para la economía española a partir de un modelo de equilibrio general.
- 1206 GALO NUÑO, CRISTINA PULIDO Y RUBÉN SEGURA-CAYUELA: Long-run growth and demographic prospects in advanced economies.
- 1207 IGNACIO HERNANDO, JIMENA LLOPIS Y JAVIER VALLÉS: Los retos para la política económica en un entorno de tipos de interés próximos a cero.
- 1208 JUAN CARLOS BERGANZA: Fiscal rules in Latin America: a survey.
- 1209 ÁNGEL ESTRADA Y EVA VALDEOLIVAS: The fall of the labour income share in advanced economies.
- 1301 ETTORE DORRUCCI, GABOR PULA Y DANIEL SANTABÁRBARA: China's economic growth and rebalancing.
- 1302 DANIEL GARROTE, JIMENA LLOPIS Y JAVIER VALLÉS: Los canales del desapalancamiento del sector privado: una comparación internacional.
- 1303 PABLO HERNÁNDEZ DE COS Y JUAN F. JIMENO: Fiscal policy and external imbalances in a debt crisis: the Spanish case.
- 1304 ELOÍSA ORTEGA Y JUAN PEÑALOSA: Algunas reflexiones sobre la economía española tras cinco años de crisis. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1401 JOSÉ MARÍA SERENA Y EVA VALDEOLIVAS: Integración financiera y modelos de financiación de los bancos globales.
- 1402 ANTONIO MONTESINOS, JAVIER J. PÉREZ Y ROBERTO RAMOS: El empleo de las administraciones públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis.