

EL EMPLEO PÚBLICO. ¿SOBRAN EMPLEADOS PÚBLICOS?

Juan del Alcázar Narváez

Uno de los primeros análisis abordados con motivo de la redacción del informe de la Comisión para la Reforma de la Administración (en adelante CORA) fue el del tamaño del sector público, que se mide en función del número de empleados públicos. En el caso español, las cifras muestran que el tamaño de la Administración no resulta tan excesivo como popularmente se cree y que los servidores públicos que desempeñan labores típicamente administrativas es un pequeño porcentaje, frente al representado por profesores, maestros o médicos.

El objetivo era simplemente evaluar críticamente si, como algunos sectores de la población y medios de comunicación argumentaban, el sector público en España era elefantiásico y si sobraban empleados públicos.

A la vista de los datos pudimos comprobar que ambas creencias eran erróneas. No obstante, sí se observó un crecimiento del empleo público en los años de la crisis, que era preciso corregir. A continuación se analizan estas cuestiones.

SITUACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

De acuerdo con los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, en el primer trimestre de 2015 existían en España 2.956.700 empleados públicos.

TABLA I: *Asalariados del sector público por tipo de Administración (INE, EPA I-T 2015)*

ASALARIADOS SECTOR PÚBLICO (I-T 2015)		
ADMINISTRACIÓN	TOTAL	%
Central	542.400	18%
Seguridad Social	31.600	1%
Comunidad Autónoma	1.605.800	54%
Local	618.000	21%
Empresa e Institución Pública	147.100	5%
Otro tipo	11.700	0%
TOTAL	2.956.700	100%

El 54%, es decir 1.605.800 empleos, corresponden a la Administración de las comunidades autónomas mientras que la Administración Central y la Seguridad Social tienen empleado al 19% del total, 574.000 personas. Por su parte, la Administración local cuenta con 618.000 empleos públicos, el 21% del total, y las empresas e instituciones públicas representan el 5% del empleo público.

Para analizar la situación actual del empleo público es posible igualmente acudir al *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas* que publica el Registro Central de Personal (en adelante RCP). En un principio, aun-

que la metodología sea diferente al ser la EPA una encuesta, las dos fuentes deberían coincidir o dar valores similares. No obstante, los datos del RCP son siempre inferiores debido a que este no incluye altos cargos de las Administraciones Públicas, personal con contrato de trabajo inferior a seis meses, órganos constitucionales y Consejo de Estado, personal de empresas públicas, fundaciones, mutuas, consorcios y sector público no administrativo de las Administraciones Públicas, entidades públicas empresariales de las comunidades autónomas y personal de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos.

Así, según los últimos datos disponibles del RCP, a fecha 1 de enero de 2015 existían en España, 2.544.804 empleados públicos.

TABLA 2: *Personal al servicio de las Administraciones Públicas (RCP, enero 2015)*

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AAPP (ENE 2015)	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	536.499
AGE	214.831
Ministerios y áreas vinculadas	198.140
— Ministerios y OOAA	112.814
— Docencia no universitaria	6.794
— Centros penitenciarios	23.787
— Seguridad Social (entidades gestoras)	27.667
— Patrimonio Nacional	1.340
— AEAT	25.738
Agencias Estatales (Ley 28/2006)	13.446
Instituciones Sanitarias Seguridad Social	3.245

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AAPP (ENE 2015) (Cont.)	
Fuerzas y Cuerpos Seguridad del Estado	143.114
Fuerzas Armadas	121.848
Administración de Justicia	24.859
Entidades Públicas Empresariales	31.847
CCAA	1.284.026
Consejerías y OAAA	214.022
Área de Docencia no Universitaria	531.030
Instituciones Sanitarias SNS	475.465
Administración de Justicia	37.408
Fuerzas de Seguridad	26.101
CCLL	577.164
Ayuntamientos	517.838
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	59.326
UNIVERSIDADES	147.115
TOTAL	2.544.804

Dentro de la Administración Pública estatal, la clasificación del personal por ámbitos nos permite observar que el personal dedicado a labores administrativas asciende a 212.852, lo que supone un 40% del empleo público estatal y solo el 8,5% del empleo público total. El resto se distribuye entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas, la Administración de Justicia y los profesionales de la educación y la sanidad.

En el caso de las CC.AA., su distribución del empleo por actividades da lugar a una situación similar a la de la Administración Pública estatal. Así, el personal adscrito a las consejerías y los OO.AA., es decir, el personal típicamente administrativo, es de 214.022, lo que supone un 17% del empleo público autonómico, 8,6% del empleo público total. El resto de trabajadores públicos son profesionales sanitarios, profesionales de educación, fuerzas y cuerpos de seguridad autonómicos y trabajadores del sector de la justicia.

En definitiva, estos datos nos permiten llegar a la primera conclusión: Solo una pequeña parte del empleo público está dedicada a labores «administrativas». Aunque esto es de sobra conocido, no es extraño escuchar de boca de algunos que hay muchos empleados públicos al tiempo que se quejan de la falta de médicos, maestros o policías. A veces se olvida que son estos últimos los que conforman precisamente el grueso del empleo público. Así, el personal dedicado a las labores de gestión o administrativas en el Estado y las CC.AA. apenas supera los 400.000 empleados, un 17,1% del empleo total de estas Administraciones.

Respecto a las corporaciones locales, no existe una fuente estadística agrupada que nos permita conocer la parte del personal que se dedica a funciones esenciales, aunque dada la relevancia que en los últimos tiempos han adquirido los ayuntamientos en la prestación de servicios sociales y de seguridad a los ciudadanos, es posible que el personal dedicado a labores administrativas sea también inferior al 50% del total.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

La evolución territorial del empleo público en España viene marcada en primera instancia por el proceso de descentralización competencial y administrativo.

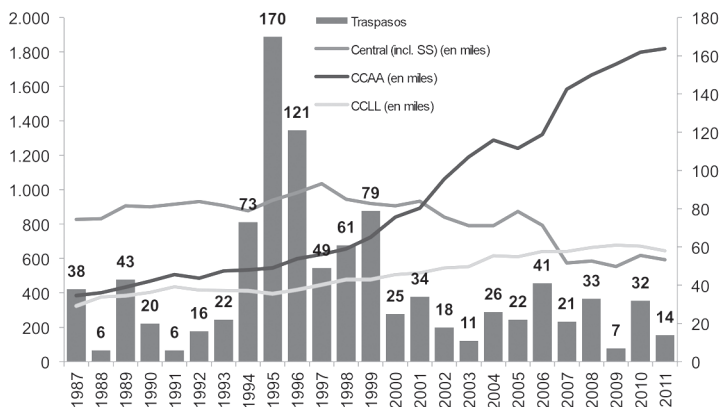
Entre 1993 y 2003, periodo en que tiene lugar el traspaso del grueso de competencias estatales, se produce un incremento del empleo autonómico del 125,4%, con 662.400 empleos más, mientras que el empleo de la Administración central (incluida la Seguridad Social) cae en un 13%, una disminución de 118.300 empleos. Las corporaciones locales por su parte, emplean a 138.800 personas más, un 33,6% más. El efecto neto sobre el empleo público atribuible al proceso de descentralización territorial es de cerca de 550.000 empleos públicos más, lo que supone un incremento del 25%.

TABLA 3: *Evolución del empleo público por tipo de Administración (EPA, 1993-2003)*

CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO ENTRE 1993 Y 2003		
ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SS	-118.300	-13,0%
CCAA	662.400	125,4%
CCLL	138.800	33,6%
EMPRESAS PÚBLICAS	-144.000	-40,4%

El siguiente gráfico muestra la relación entre los traspasos de competencias a las comunidades autónomas y el crecimiento del empleo público según la EPA.

GRÁFICO 1: *Trasposos aprobados a las CCAA y evolución del personal entre 1987 y 2011 (EPA y Servicio de Estudios CEOE)*



Como se puede observar, a partir de 2004 el empleo en la Administración Central se estabiliza, mientras que el de las comunidades autónomas mantiene un ritmo ascendente, pese al menor número de trasposos. Este crecimiento se hace especialmente patente a partir de 2008, coincidiendo precisamente con los primeros años de la crisis económica. Debe advertirse que el salto producido en el año 2007 es consecuencia del cambio metodológico en la contabilización de los miembros de la Seguridad Social. En esa fecha, en la contabilización del empleo de la Seguridad Social pasa a utilizarse un criterio estrictamente institucional, por lo que parte del empleo que hasta el cuarto trimestre de 2006 se incluía en esta variable pasa a computar como empleo del resto de Administraciones (mayoritariamente, 90% empleo autonómico).

Entre el 1 de enero de 2004 y el 1 de marzo de 2008 se produjo un incremento de 155.400 empleos públicos, lo que supuso un crecimiento del 6%. Durante el mismo periodo, el empleo privado crecía a una tasa de más del doble, un 15,1%, creándose 2.260.500 empleos. Precisamente lo contrario es lo que ocurrió en la siguiente etapa, coincidiendo con la crisis económica.

Entre el 1 de marzo de 2008 y el 30 de septiembre de 2011 el empleo público creció en 385.900 personas, un 13,2%, según la EPA. El incremento del empleo público se registró en todas las Administraciones sin excepción. No obstante, este crecimiento fue especialmente abultado en las comunidades autónomas, que pasaron a emplear 274.900 personas más (+19,6%). En este mismo periodo la crisis económica obligó al sector privado a destruir más de 2.500.000 empleos (-14,2%).

TABLA 4: *Variación del personal al servicio de las AAPP*
(EPA, IT2008 - IIIT2011)

VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ENTRE EL IT 2008 Y IIIT DE 2011		
ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SS	47.700	8,5%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	274.900	17,4%
ENTIDADES LOCALES	48.500	7,7%
EMPRESA E INSTITUCIÓN PÚBLICA	15.500	10,6%

Atendiendo al RCP, el empleo público creado en esa época de crisis en las Administraciones central y autonómicas no significó grandes incrementos de personal en ám-

bitos como la educación (+2,77%) o la sanidad (+6,19%), sino que en su mayoría (más de 225.000, +27%) fueron contratados en el aparato administrativo y en organismos, empresas, fundaciones, etc. En este sentido, se puede decir que la contratación pública creció de espaldas a la crisis. No así los empleados públicos, que sí sufrieron los efectos de la misma con sucesivas congelaciones e incluso la reducción de sus salarios en 2010.

No será hasta el último trimestre de 2011 cuando comience a registrarse un cambio de tendencia en la evolución del empleo público. Según la EPA, entre el tercer trimestre de 2011 y el cuarto trimestre de 2013 se produjo un descenso del empleo público de 397.200 personas, lo que supone un ajuste del 12%. En definitiva, se observa claramente el efecto de las medidas estructurales de empleo público adoptadas por el Gobierno y que se recogen en el informe de la CORA y, en particular, la relativa a la no reposición de puestos vacantes salvo sectores prioritarios en los que pasó a cubrirse solo el 10% de las bajas.

Con ello, en poco más de dos años se ha logrado corregir el crecimiento artificial del empleo público de todo el periodo anterior, situándose el número de empleados públicos en niveles de 2004. Este hecho ha permitido ya en el primer trimestre de 2015 que se volviera a registrar un ligero incremento interanual del empleo público.

Acudiendo a los datos del RCP se observa que el ajuste realizado hasta el mes de enero de 2015 (último dato disponible) en la Administración central y las comunidades autónomas no se ha concentrado en los servicios esenciales. El empleo público en Sanidad, Educación o Justicia,

en efecto, se ha visto reducido, pero en un intervalo de entre un 2 y el 5%. Por el contrario, el empleo del aparato administrativo se ha reducido en más del 21%, lo que supone más de 230.000 empleos menos en ministerios, consejerías, organismos, empresas públicas, fundaciones y demás entes públicos.

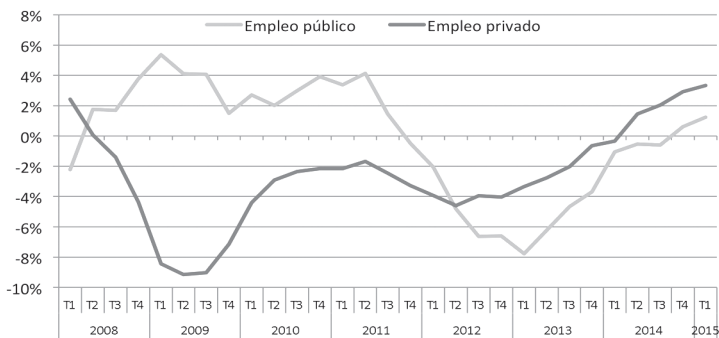
Además, esta vez sí, la mayor parte del ajuste se ha producido en la Administración que más había incrementado el empleo público durante el periodo anterior, es decir la Administración autonómica. En conjunto la evolución del empleo entre el tercer trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2015 se muestra en el siguiente cuadro.

TABLA 5: *Variación del personal al servicio de las AAPP*
(EPA, IIT2011 - IT2015)

VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ENTRE EL IIT DE 2011 Y EL IT DE 2015		
ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SS	-31.600	-5,2%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	-246.100	-13,3%
ENTIDADES LOCALES	-57.700	-8,5%
EMPRESA E INSTITUCIÓN PÚBLICA	-14.000	-8,7%

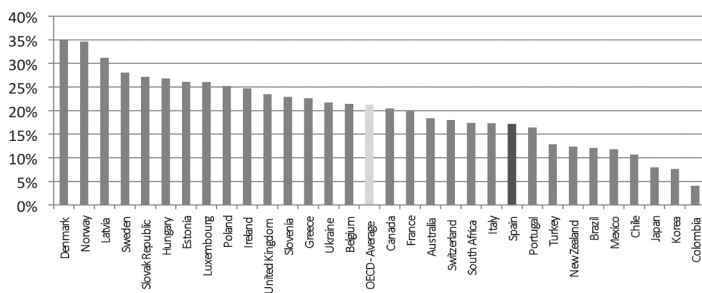
Durante esta etapa, la evolución comparada del empleo público y privado ha sido justo la contraria a la registrada en el periodo de 2008 a 2011. Como se observa en el gráfico siguiente, el crecimiento (y decrecimiento) de la ocupación del sector público se sitúa en todo el periodo por debajo de la evolución de la ocupación del sector privado.

GRÁFICO 2: *Tasas de variación interanual de la ocupación en el sector público y privado (EPA)*



Desde el tercer trimestre de 2011 y hasta finales de 2013, cuando se alcanza un nuevo mínimo, el empleo público cayó un 12% (-397.200 trabajadores) mientras que el empleo privado sufrió una caída de 6,3% (-952.100). En el último año, el empleo público ha crecido en 36.200 personas (+1,2%), mientras que el empleo privado ha crecido a un ritmo superior, habiéndose creado 468.000 puestos de trabajo (+3,3%).

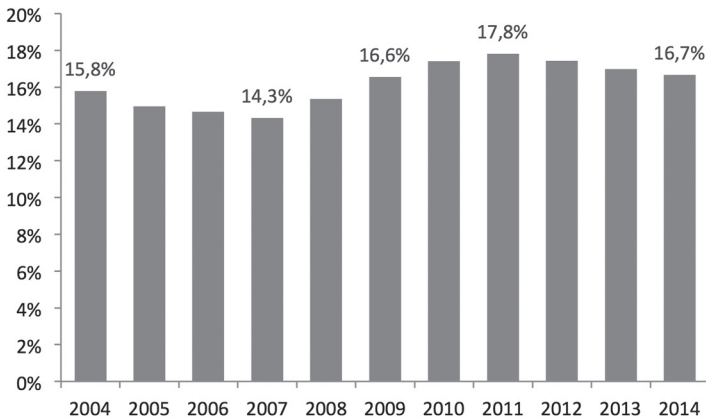
GRÁFICO 3: *Ratio de empleo público sobre población ocupada (OCDE, Government at a Glance 2015)*



La evolución del empleo público y del empleo privado ha determinado la evolución del ratio de empleo público sobre población ocupada. El siguiente gráfico muestra que, tras alcanzarse un mínimo en 2007, la ocupación en el sector público pasó de representar un 14% de la ocupación total a un 18% en el primer trimestre de 2012.

Una tendencia explosiva que, sin embargo, y pese a que el empleo en el sector privado ha seguido reduciéndose hasta el año 2013, ha conseguido contenerse. De haberse mantenido el ritmo de crecimiento del empleo público de los primeros cuatro años de crisis, en estos momentos, uno de cinco trabajadores sería empleado público. Algo que, sin embargo, no deja de ser lo habitual en otros países de nuestro entorno. De hecho, la media de la OCDE se sitúa en el 21,28%.

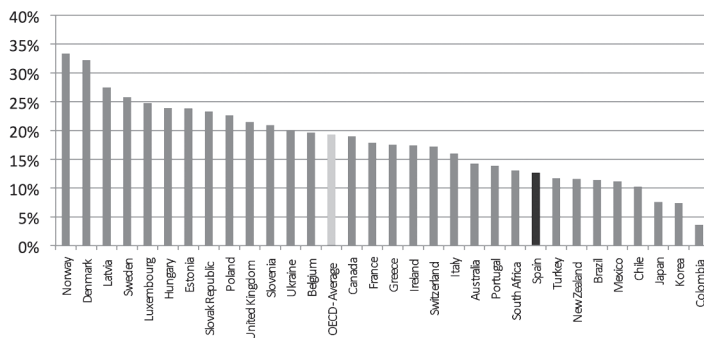
GRÁFICO 4: *Evolución del ratio de empleo público sobre población ocupada (EPA)*



En todo caso, se ha cambiado la tendencia y, en la medida en que el empleo privado siga creciendo por encima del empleo público, continuará reduciéndose esta ratio, que hoy se sitúa en el 16,7%.

Si esto es así considerando la ratio de empleo público sobre población ocupada, dado el alto nivel de desempleo que aún existe en España, la diferencia es aún mayor en el caso de la ratio de empleo sobre población activa, siendo esta la medida más utilizada por la OCDE. En este caso, observamos que España, con un ratio del 12,9%, se encuentra no solo muy por debajo de la media de la OCDE (19,32%), sino también de países como Alemania (14,2%), Italia (16,0%), Reino Unido (17,5%) o Francia (17,9%).

GRÁFICO 5: *Ratio de empleo público sobre población activa*
(OCDE, *Government at a Glance 2015*)



En términos de empleo público sobre población se registra una evolución muy similar. El empleo público sobre la población total se situó en el 6,3% en 2004 y creció hasta el 7,1% a finales de 2011. Desde entonces, se ha

corregido la tendencia y este indicador se sitúa ya en el 6,4%, un nivel que no se registraba desde 2002.

CONCLUSIÓN

Durante los años 2008 y 2011 se registró un fuerte crecimiento del empleo público en ámbitos que, además, no prestaban servicios esenciales.

No obstante, tras las medidas abordadas en materia de empleo público en los últimos años y, en particular, la congelación de la oferta de empleo público, el número de trabajadores públicos se encuentra hoy por debajo de los estándares y niveles de los países de nuestro entorno.

A la vista de los datos existentes, debemos, por tanto, descartar la creencia errónea de que España tiene muchos empleados públicos. Tampoco se revela cierto que la Administración española no haya procedido a su adelgazamiento durante los últimos años. En los últimos tres años y medio, la Administración ha llevado a cabo un proceso de ajuste mucho más intenso que el producido en el sector privado, lo que ha determinado que hoy el sector público emplee a 350.000 personas menos.

Precisamente por ello resulta aún más evidente la necesidad de destacar el esfuerzo y profesionalidad, tan pocas veces reconocidos, de los empleados públicos. Son ellos los que, pese a recortes presupuestarios y menores dotaciones de personal, han mantenido la prestación de los servicios públicos en altísimos niveles de eficiencia y calidad. ■