

## EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: INSUFICIENTE, ENVEJECIDO Y (UNA PARTE) PRECARIZADO

### *PUBLIC SECTOR EMPLOYEES IN SPAIN: TOO FEW, AGEING AND (IN PART) PRECARIOUS*

**Miguel Ángel García Calavia**

#### **Resumen**

En este artículo se examina el desarrollo del empleo público en España. En primer lugar, su alcance limitado si se compara con otros países de la OCDE. En segundo lugar, su evolución sinuosa: hasta 2020 no se supera el máximo de ocupadas u ocupados en el sector público en 2011, si bien se ha triplicado desde finales de los años setenta del siglo pasado. Esta tendencia creciente, a pesar de su vaivén reciente, está relacionada con la voluntad de construir el Estado de Bienestar. Ahora bien, con el tiempo presenta algunas debilidades, el envejecimiento de los empleados y las empleadas públicas y la contratación con carácter temporal de una parte del mismo (uno de cada tres empleados públicos son trabajadores temporales) lo que puede repercutir en la calidad de los servicios. Estas debilidades se examinan en tercer y cuarto lugar. Las fuentes de información son INE, Eurostat, Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Los resultados permiten asegurar que hay margen de aumento y mejora del empleo público, teniendo como horizonte el modelo social europeo.

**Palabras clave:** Empleo Público; Precariedad; Envejecimiento

#### **Abstract**

*This article examines the development of public sector employment in Spain. First, it considers its limited extent compared with other OECD countries. Secondly, it examines its uneven evolution: The maximum number of public sector employees reached in 2011 was not surpassed until 2020, although the number has tripled since the end of the 1970s. This upward tendency, notwithstanding recent ups and downs, is related to the decision to construct the Welfare State. However, with the passage of time, a number of weaknesses have become evident: the ageing of the labour force and the temporary status of a significant proportion of their employees (one of every three public sector employees is temporary). As a result, public sector employment has an unstable character which can have implications for the quality of its services. These weaknesses are examined in the third and fourth sections of the article. Information sources used are the National Institute of Statistics, Eurostat and the Ministry for Territorial Policy and Public Affairs. The results enable us to be confident that there is considerable scope for increasing and improving the quality of public sector employment using as a yardstick the European Social Model.*

Departamento de Sociología y  
Antropología Social

Universitat de València. Spain

#### **Contacto**

[miguel.a.garcia@uv.es](mailto:miguel.a.garcia@uv.es)



**Keywords:** Public Sector Employment; Precariousness; Aging

## Sumario

1. Introducción	12
2. El empleo público. oportunidades y limitaciones en su implementación y desarrollo	13
3. Fuentes de información para el examen del empleo público	15
4. Empleo público en España. Evolución	15
4.1. Evolución del empleo público	17
4.2. Evolución del empleo público por sexo	18
4.3. Evolución del empleo por administraciones	19
5. Unas empleadas y unos empleados públicos envejecidos	20
6. Temporalidad en las administraciones públicas	21
7. A modo de resumen	23
Referencias	24

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha evidenciado la importancia de los empleados públicos en la provisión de servicios básicos a la ciudadanía, sobre todo, en materias como la salud o la protección socio-económica. También, durante este tiempo, se ha puesto de manifiesto la precariedad contractual con la que una parte de esos empleados públicos ejercen sus funciones cuando la Comisión Europea ha requerido al Estado Español que aborde y comience a solucionar la temporalidad contractual. En este contexto, sorprende que las investigaciones sobre el empleo público han sido más bien pocas, aunque el ministerio que se ha encargado de las administraciones públicas (actualmente, Ministerio de Política Territorial) dispone del Registro Central de Personal que elabora y proporciona los datos del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. El objetivo de este artículo es radiografiar el empleo público en España y su evolución reciente a partir de la información disponible y explicar en la medida de lo posible esta configuración.

En una de las investigaciones más recientes, llevada a cabo durante la gran recesión económica (2008-2014), se puso de manifiesto una serie de tendencias en la evolución y estructura del empleo público, entre otras, su aumento paulatino en el ámbito de las administraciones territoriales y locales; su creciente formalización bajo modalidades contractuales temporales; o su feminización (Malo et al., 2011). En el presente artículo, se examinan, entre otros, estos aspectos del empleo público para ver su evolución y situación actual. Este examen se lleva a cabo, cuando es posible, en perspectiva comparada con el de otros países de la OCDE para valorar su significado. Más allá de un examen del empleo público en tanto que objeto de estudio en sí mismo, hay que tener en cuenta que su amplitud y características pueden afectar a la calidad de los servicios proporcionados; también, a la misma gobernanza.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se exponen algunos aspectos básicos que caracterizan el empleo del sector público, así como las oportunidades y limitaciones contenidas en su articulación. En segundo lugar, se muestra y se valoran las fuentes de información existentes y se justifican las utilizadas. En tercer lugar, se describe la situación del empleo público en España y su evolución. En cuarto lugar, se retrata la constitución de la fuerza laboral del sector público por grandes grupos de edad y su evolución. En quinto lugar, se expone el recurso a la contratación temporal en el sector público. Todas estas exposiciones se realizan en perspectiva comparada con las situaciones y las evoluciones de otros países de la OCDE. Por último, se realiza un resumen en el que se caracteriza su situación actual y su evolución.

## 2. EL EMPLEO PÚBLICO. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES EN SU IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO

En principio, el empleo del sector público es un empleo singular, entre otras razones, porque es un empleo con garantías de estabilidad y promoción, con incentivos salariales y una buena parte del mismo está asociada a niveles elevados de educación formal (Recio, 1999, p. 138). Dentro de la perspectiva de la segmentación del mercado de trabajo, estas características se asocian a los empleos del sector primario (Piore, 1983).

El tamaño del empleo en el sector público guarda relación con las decisiones gubernamentales sobre cómo llevar a cabo la provisión de servicios públicos, ya que pueden ser proporcionados por empleadas y empleados dependientes de las administraciones del Estado o a través de conciertos con entidades y organizaciones del sector privado o sin ánimo de lucro. Así, el tamaño del empleo varía según los roles asignados gubernamentalmente al sector público. En algunos países, la gran mayoría de enseñantes, proveedores de atención médica y de asistencia social, entre otros servicios, están empleados directamente por el Estado. En otros países, muchos de estos profesionales están empleados por organizaciones sin ánimo de lucro o por empresas privadas conforme a los dispositivos de provisión alternativos previstos.

En lo que se refiere a las empleadas y los empleados dependientes de las administraciones del Estado, lo pueden ser de la central o de las territoriales (o subnacionales), ya sean regionales o locales. El grado de personal empleado en las administraciones territoriales es un indicador del grado de descentralización de las administraciones públicas. Una mayor proporción de empleadas y empleados públicos en las administraciones territoriales apunta a una mayor responsabilidad de las administraciones regionales y locales en la provisión de servicios públicos. A este respecto, la descentralización posibilita una mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales, si bien puede dar lugar a variaciones en la prestación de servicios dentro de cada país.

La composición etaria del personal empleado en el sector público puede influir a la hora de afrontar los retos actuales y futuros de la ciudadanía. Por un lado, porque el predominio de personal de mayor edad permite afrontar los desafíos actuales con un personal

que posee mucha experiencia, aunque si no se adoptan medidas para su renovación paulatina puede suceder que no haya una nueva generación suficientemente formada y dispuesta para los servicios públicos. Por otro, porque el predominio de personal joven puede ser atractivo para las personas jóvenes, si bien es posible que haya que priorizar su formación profesional y retener al personal con más experiencia. Lo idóneo es un personal empleado en el sector público equilibrado generacionalmente de modo que el más joven (en formación) se beneficie de la experiencia del personal con más años de servicio. Además, el primero puede transmitir otras perspectivas mientras que el segundo puede asegurar mejor la calidad de los servicios. Una configuración de este tipo puede impulsar la innovación, así como fortalecer los valores del servicio público (Nolan-Flecha, 2019).

Junto a la inclusión equilibrada de generaciones diversas en la prestación de servicios públicos, se ha puesto énfasis en la consecución de la igualdad de género en algunos grupos ocupacionales subrepresentados aun cuando hay profesiones claramente feminizadas. La razón básica es que los servicios proporcionados pueden responder de manera más completa a las necesidades de las distintas comunidades existentes en el territorio. Por otro lado, la presencia igualitaria de mujeres y hombres es un indicador básico del progreso hacia la igualdad de género y la integración de la diversidad.

Por último, se trata de un empleo estable en tanto que los servicios que proporciona el Estado son permanentes, aunque haya algunos que se pueden paralizar en momentos específicos del año si bien son difícilmente asimilables a actividades estacionales, como puede suceder en el sector privado. Paradójicamente, ha proliferado la formalización contractual del empleo con estatus temporal y en algunos países se ha afianzado. Esta expansión y consolidación no está suficientemente explicada. Una parte (sobre todo, el del empleo temporal en la administración local) se ha relacionado con el uso “retorcido” de los planes de empleo que tienen un carácter anual y son financiados por las administraciones superiores. Una vez que las administraciones inferiores (básicamente, las locales) comprueban que pueden disponer de estos fondos con carácter anual, pueden presupuestarlos y dedicarlos a contratar temporalmente a personas para funciones permanentes lo que provoca que la temporalidad se convierta en crónica (Malo et al., 2011, p. 138).

Se examina la situación reciente de estos distintos aspectos en España y su evolución explicando las tendencias percibidas. Con ello, se quiere actualizar el conocimiento existente sobre el empleo público en España. De las investigaciones existentes, se puede derivar que el empleo público en España creció de manera sostenida a lo largo de la primera década del siglo XXI (Malo et al., 2011), una tendencia que ya se había observado en la década anterior (Olías de Lima, 1999); su importancia porcentual era bastante similar a la media de la OCDE; y su importancia porcentual con respecto al empleo total oscilaba entre 14,4 % y el 17,3 %. El empleo público era gestionado sobre todo por las administraciones autonómicas que fueron las que registraron un mayor incremento de efectivos a principios de siglo (Malo et al., 2011; Olías de Lima, 1999). Por último, y sin

ánimo de exhaustividad, el porcentaje de personas empleadas temporalmente era creciente: había pasado del 22,6 % al 24,7 %.

### 3. FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL EXAMEN DEL EMPLEO PÚBLICO

Las principales fuentes de información para el examen del empleo público en España son la Encuesta de Población Activa y el Registro Central de Personal (RCP)<sup>1</sup>. La Encuesta de Población Activa contiene información sobre los ocupados en el sector público relacionada según administraciones (Central, Autonómica, Local, Seguridad Social, entidades públicas o de otro tipo); también, según sexo y cohortes de edad; y según tipo de contrato o relación laboral. Asimismo, contiene información sobre situación profesional del personal empleado, aunque no se aborda este aspecto. La EPA es una fuente de información excelente, ya que incluye como empleo público todas las entidades y situaciones relacionadas con el sector público a nivel estatal. La última EPA disponible es la del 3er. Trimestre de 2021.

El Registro Central de Personal contiene información recopilada de manera registral. Esta recopilación contempla algunos aspectos más. Ahora bien, no incluye la información correspondiente a empresas de ámbitos diferentes al estatal ni de todas las universidades; tampoco, los cargos de confianza y, sobre todo, el personal laboral con contratos de duración inferior a 6 meses.

En este contexto, la fuente principal de información utilizada en lo que respecta a España es la EPA, porque abarca de manera más completa el empleo público. Ahora bien, se recurre al RCP para constatar tendencias y para precisar alguna información de la EPA, puesto que su información es más detallada en relación con los ámbitos y aspectos examinados.

La disposición de datos sobre el empleo público en otros países que fueran comparables con los de España ha resultado difícil hasta principios de siglo, ya que ha costado tener definiciones homologadas sobre lo que hay que considerar empleo público con el fin de confeccionar estadísticas (Hammouya, 1999). De todas maneras, la OCDE (en la que España está incluida) sí que ha elaborado *National Accounts Statistics (database)* —Estadísticas de Cuentas Nacionales— basadas en *System of National Accounts (SNA)*, un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas acordados internacionalmente para la contabilidad nacional.

### 4. EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN

En el tercer trimestre de 2021, el número de ocupadas y ocupados en el sector público en España era de 3 484 000, según la EPA, lo que representaba porcentualmente un 17,39 % de la ocupación total. El significado de estos datos requiere situarse en

---

<sup>1</sup> Creado por la Ley 30/84

perspectiva internacional, aunque, como se ha escrito, la comparación entre países en materia de empleo en el sector público presenta ciertas dificultades a la hora de confeccionar estadísticas utilizando definiciones homologadas (Hammouya, 1999).

Aun así, en los informes periódicos que elabora la OCDE sobre gobernanza pública hay información sistematizada sobre el empleo público en los países que forman parte de la misma (OCDE, 2021, p. 101). En 2019, el empleo público representaba el 17,91 % del total del empleo en los países de la OCDE, si bien el porcentaje variaba considerablemente de unos países a otros, de modo que representaba el 30,69 % en Noruega y el 5,89 % en Japón. En España, suponía el 15,58 %. En el tercer trimestre de 2019, según la EPA, representaba el 16,2 %. La diferencia entre estos porcentajes se explica a partir de los distintos criterios sobre lo que ha de incluir el empleo público. En otros países de la OCDE, los porcentajes eran los siguientes: Suecia, 28,66 %, Dinamarca, 27,61 %, Francia, 21,23 %, Bélgica, 18,29 %, Grecia, 16,65 %, Reino Unido, 15,98 %, Estados Unidos, 14,91 %, Portugal, 14,07 %, e Italia, 13,21 %. Así, según la OCDE, el porcentaje de empleo en el sector público sobre el total del empleo existente en España estaba por debajo de la media de los países de la OCDE y bastante por debajo de países de nuestro entorno.

Si se desagrega por sexo, hay más ocupadas que ocupados en el sector público: 2 030 200 mujeres ocupadas y 1 453 800 hombres ocupados. Esto comporta que el 22 % de las mujeres ocupadas lo están en el sector público frente al 13,5 % de los hombres, esto es, la importancia del empleo público en el empleo de las mujeres es mayor que en el de los hombres. Además, supone que la presencia porcentual de las mujeres en el sector público (58,3 %) es superior a la que tienen en el empleo en su conjunto (43,6 %); una diferencia porcentual de 15 puntos a favor de las mujeres. Esta mayor presencia de las mujeres en el empleo público, en comparación con la que tiene en el empleo total, es bastante similar a lo que sucede en el conjunto de los países de la OCDE (58 % y 45 %, respectivamente), si bien hay que precisar que puede variar de unos a otros. Así, en el caso de los países escandinavos, la diferencia puede superar los 20 puntos. Esta mayor participación de las mujeres en el empleo público es, pues, un dato compartido con muchos otros países; por otro lado, la tasa de actividad femenina tiene el mismo sentido (Brindusa et al., 2011).

Un examen del empleo público por administraciones evidencia que la mayoría trabaja durante el tercer trimestre de 2021 en las administraciones autonómicas (59,2 %), un 19,8 % para la administración local, un 14,5 % para la administración central, y un 6,5 % en otras entidades públicas (básicamente, empresas públicas y seguridad social). Esta distribución evidencia que las administraciones de las comunidades autónomas concentran la mayor parte del empleo público. También apunta a que son las que tienen mayor responsabilidad en la prestación de servicios públicos. Una configuración similar se observa en 17 países de la OCDE, en los que más de la mitad del empleo público es gestionado por administraciones o entidades distintas a la central (regionales o locales). A este respecto, hay que destacar a Alemania, Bélgica o Suiza, estados plurinacionales con

estructura federal, que tienen porcentajes similares a los de España; asimismo, a los países nórdicos, estados unitarios, pero con estructuras descentralizadas. Esta organización administrativa posibilita una respuesta más próxima a las necesidades y prioridades territoriales, si bien puede traducir diferencias en la prestación de servicios de unos territorios a otros dentro de los países.

#### 4.1. Evolución del empleo público

En lo que se refiere a la evolución del empleo en el sector público en España a lo largo de las últimas cinco décadas, lo que ha ocurrido se puede resumir de la siguiente manera. Partiendo de niveles muy bajos, se ha más que duplicado en términos absolutos al que había durante los primeros años de la Transición: en 1978, el número de empleados en el sector público era de 1 430 000; en 1984, 1 710 000; en 1990, 1 840 000; en 1996, 2 256 000. Aunque oscilante, desde entonces la tendencia dominante ha sido inequívocamente creciente, a pesar de lo ocurrido durante la segunda fase de la gran recesión (2012-2014). Esta tendencia se explica por la necesidad de dotarse de una administración pública moderna y, sobre todo, por la voluntad de construir el Estado de Bienestar (empleo en educación, sanidad y otros servicios sociales).

En la última década, se ha acusado los vaivenes, como se ha escrito, ya que en 2011 el número de efectivos era de 3 306 000 (17,88 % del empleo total), uno de los tres hitos de ocupación desde comienzos de siglo, en 2002, el número era de 2.649.000 (15,7 % del empleo total). En 2020, se rebasa por primera vez la cifra de 2011: 3 337 100 (17,4 % del empleo total), 31 100 empleos más en el sector público que en 2011, después de haberse reducido el empleo hasta 2 925 600 en 2014, 380 400 empleos menos (un 11,5 % menos de empleo público que en 2011) como resultado de las restrictivas y drásticas medidas adoptadas en 2012 para controlar el gasto público —Tabla I—. El incremento del empleo público para atender/satisfacer los servicios públicos se ha ralentizado, pues, aun cuando el saldo de la década es positivo (un 1,15 % más que en 2011).

**Tabla I.** Empleo público, empleo total y porcentaje de empleo público en relación con empleo total en España

	2002	2006	2007	2012	2014	2019	2021
EPu	2649,0	2944,8	2990,3	3087,3	2925,6	3228,7	3484,0
ETotal	16919,3	20.091,0	20753,4	17.667,7	17504,0	19874,3	20031,0
%EPu	15,7	14,7	14,4	17,5	16,7	16,2	17,4

**EPu:** Empleo Público Total; **ETotal:** Empleo Total; **%EPU:** % Empleo Público Total respecto al Empleo Total.

Un examen temporal más amplio del incremento del empleo público y del empleo total, concretamente entre 2007, un año antes del inicio de la última crisis económica, y 2019, un año antes del inicio de la crisis desencadenada por la COVID-19, que, por otro lado, coincide con el examen llevado a cabo por la OCDE (2021), pone de manifiesto que el



incremento porcentual del empleo público es de casi un 8 %, superior claramente al del empleo total que se redujo en un 4,2 % (879 100 empleos menos que en 2007). A este respecto, el empleo público se ha incrementado más rápidamente que el empleo total. Este hecho coincide con lo que ha sucedido en 10 países de la OCDE, pero no así en otros 23 países, en los que el incremento del empleo total superó ligeramente el del empleo público, aunque en algunos países (Gran Bretaña, Israel o Suecia) sobresalió algo más. De este modo, se ha reducido el peso del empleo público en relación con el del empleo general en los países de la OCDE considerados conjuntamente.

#### 4.2. Evolución del empleo público por sexo

Entre las mujeres empleadas, las que lo hacen en el sector público ha aumentado en valores absolutos y en valores relativos. En 2002, el número de mujeres empleadas en el sector público era de 1 281 100, lo que representaba el 19,9 % del total de empleadas en España; en 2019, era de 1 810 000, lo que comportaba un 20 %; y en 2021, era de 2 020 200, lo que suponía un 22 % del empleo total de las mujeres. Entre los hombres empleados, ha aumentado el número de los que lo hacen en el sector público tanto en valores absolutos como relativos, pero en una cantidad y en un porcentaje menor. En 2002, el número de hombres empleados en el sector público era de 1 367 900 (un 13 % de los hombres empleados); en 2019, era 1 418 700 (un 13,1 % de los hombres empleados); en 2021, era de 1.453.800 (un 13,5 %) —Tabla 2—.

**Tabla 2.** Empleo en el sector público y total, porcentaje del empleo público en relación con empleo total por sexo en España

	2002	2006	2007	2012	2014	2019	2021
EPuHT	1367,9	1418,1	1419,5	1373,2	1368,6	1418,7	1453,8
ETotalH	10491,8	11928,9	12175,9	9645,8	9605,9	10824,5	10782,5
%EPuH	13,0	11,9	11,7	14,2	14,2	13,1	13,5
EPuM	1281,1	1526,7	1570,8	1714,1	1556,9	1810,0	2020,2
ETotalM	6427,5	8162,0	8577,5	8021,9	7898,1	9049,8	9248,5
%EPuM	19,9	18,7	18,3	21,4	19,7	20,0	22,0

**EPuHT:** Empleo Público Hombres Total; **ETotalH:** Empleo Total Hombres; **%EPuH:** % Empleo Público Total Hombres respecto al Empleo Total Hombres; **EPuM:** Empleo Público Mujeres Total; **ETotalM:** Empleo Total Mujeres; **%EPuM:** % Empleo Público Total Mujeres respecto al Empleo Total Mujeres.

El creciente peso del empleo público entre las mujeres empleadas se observa también en el empleo público total: las empleadas públicas representaban el 48,4 % en 2002, el 56,1 % en 2019; y el 58,3 % en 2021. Estas cifras contrastan con su presencia a lo largo del tiempo en el empleo total: 38 % en 2002, 45,5 % en 2019 y 46,2 % en 2021. Estos porcentajes que traducen la presencia de las mujeres en el empleo público y en el empleo total en los últimos años, apenas se alejan de los promedios en los países de la OCDE —en 2019, era del 58 % en el empleo público y del 45 % en el empleo total—. Esta diferente presencia de las mujeres en el empleo público y en el empleo total era



considerablemente mayor en los países nórdicos. Una de las razones fundamentales es la creciente feminización de una parte de las profesiones del sector público.

### 4.3. Evolución del empleo por administraciones

En cuanto a la evolución de la organización y distribución del empleo público por administraciones u otro tipo de entidades, las principales variaciones han sido, por un lado, en el empleo en la Administración General del Estado y en la Seguridad Social que se redujo significativamente en los primeros años del siglo, por otro, en la Administración Autonómica que aumentó lo que se corresponde con la reducción del empleo, tanto en la Administración General del Estado como en la Seguridad Social. Esto tuvo lugar entre 2006 y 2007 cuando se transfirieron competencias, sobre todo, las de la Seguridad Social; así, estas variaciones han sido fruto de una decisión administrativa (Tabla 3). Desde entonces, el empleo ha seguido creciendo en la Administración Autonómica, probablemente, a costa del empleo de la Seguridad Social y sobre todo de la Administración General del Estado que ha continuado reduciéndose, aunque con un ritmo inferior. Igualmente, este aumento y esta reducción guardan relación con la transferencia de competencias.

**Tabla 3.** Evolución porcentual del empleo público según Administraciones o empresas en España

	2002	2006	2007	2012	2014	2019	2021
PEAAu	39,5	41,4	53,0	56,0	54,3	57,0	59,2
PEAL	20,3	22,2	21,8	19,2	20,8	20,4	19,8
PEAGE	19,8	15,9	17,1	17,8	18,5	16,8	14,5
PS.S	11,8	13,2	1,7	1,4	1,0	0,8	0,9
PEyE	7,6	6,2	5,3	5,2	5,0	4,5	5,1
Otros	1,0	1,1	1,1	0,4	0,4	0,5	0,5
PET	100	100	100	100	100	100	100

**PEAAu:** Porcentaje empleo Administraciones Autonómicas respecto al total; **PEAL:** Porcentaje Empleo Administración Local respecto al total; **PEAGE:** Porcentaje Empleo Administración General del Estado respecto al total; **PS.S:** Porcentaje Empleo Seguridad Social respecto al total; **PEyE:** Porcentaje Empleo Empresas y otras entidades estatales respecto al total; **PET:** Porcentaje Empleo Total.

Estas tendencias se experimentan en ocho de los países de la OCDE, esto es, una “caída” fuerte del empleo a nivel central, en principio, “rápida” y una “subida” igualmente importante del empleo en otros ámbitos o escalas subnacionales. En los 19 países restantes de los que se disponía de información ha aumentado el empleo, pero ha sido en la administración central a un ritmo promedio de 0,6 %. Entre otras razones, estos cambios se relacionan con la composición por edades de la fuerza de trabajo pública o decisiones políticas o reformas administrativas.

Por otro lado, la importancia del empleo del sector público gestionado por las administraciones autonómicas, en relación con el empleo total, varía de unos territorios a otros: hasta 11 puntos porcentuales entre Extremadura y Catalunya. El promedio de España es

de 17,4 %. Si Extremadura, el porcentaje más alto, se acerca a los países nórdicos, Catalunya, el porcentaje más bajo, no puede homologarse con el de Irlanda, uno de los bajos de la OCDE. Una de las razones de esta distribución es el desigual trato financiero a las Comunidades Autónomas (Tabla 4).

**Tabla 4.** Empleados del Sector Público. Porcentajes respecto al empleo total por Comunidades Autónomas

	%		%
Extremadura	25,1	Asturias	21,5
Castilla y León	20,8	Canarias	19,8
Cantabria	19,6	Andalucía	19,3
Castilla-La Mancha	18,8	Aragón	18,6
Galicia	18,4	Navarra	17,8
País Vasco	17,5	Rioja	16,7
País Valenciano	16,2	Murcia	16,1
Madrid	15,8	Baleares	14,6
Catalunya	14,1		
		España	17,4

## 5. UNAS EMPLEADAS Y UNOS EMPLEADOS PÚBLICOS ENVEJECIDOS

En 2021, el número de empleadas y empleados de 55 y más años en el sector público de España era de 1 001 900; el comprendido entre 35 y 54 años era de 1 926 000, casi el doble; y el comprendido entre 16 y 34 años era de 556 100, casi la mitad. Esto comportaba un 28,8 %, un 55,3 % y 15,9 %, respectivamente, del empleo público durante ese año. Se trata de una configuración de la fuerza de trabajo del sector público relativamente envejecida, lo que resulta todavía más rotundo si se tiene en cuenta las empleadas y los empleados de 50 a 54 años, la cohorte más numerosa de la estructura etaria del empleo público, 547 200, que representa el 15,7 % del total. Así, la proporción de empleados y empleadas del sector público con 50 y más años supone un 44,5 % del total (Tabla 5). Esta configuración comporta una de las fuerzas laborales más envejecidas de los países de la OCDE, solamente es superada por la de Italia; una configuración semejante tiene Grecia, Portugal o Austria.

En principio, esta configuración supone disponer de una fuerza laboral con gran experiencia, aunque constituye un reto importante su renovación. Precisamente, la inoperancia a este respecto se ha dado como resultado de las medidas restrictivas adoptadas con respecto al empleo público con motivo de la recesión económica que se han mantenido desde entonces, es una de las razones que explica esta configuración.

A principios de siglo, las empleadas y los empleados públicos de 55 y más años representaban un 11,4 % (2002). Desde entonces, estas cifras no han dejado de aumentar todos los años, excepto 2005, hasta el 28,8 % actual: en 2007, un año antes del inicio de la recesión económica, era un 13,7 %; en 2015, un año después del fin de crisis

económica, un 23,2 %. Un fenómeno que se ha producido en Grecia, Portugal y Austria, países de la OCDE, aunque la proporción media de trabajadoras y trabajadores de 55 y más años en el sector público de la OCDE, apenas aumentó; y en algunos pocos países, sobre todo, asiáticos, incluso, disminuyó.

**Tabla 5.** El empleo público de España por grandes grupos de edad (Número y porcentajes respecto al total)

	2002	2006	2007	2012	2014	2019	2021
16/34 N°	705,7	723,9	749,1	590,9	462,0	481,7	556,1
%	26,6	24,6	25,1	19,2	15,8	14,9	15,9
35/54 N°	1642,3	1827,8	1830,1	1892,3	1830,5	1842,0	1926,0
%	62	62	61,2	61,3	62,5	57,1	55,3
55 y más N°	301,0	393,2	411,0	604,1	633,1	905,0	1001,9
%	11,4	13,4	13,7	19,5	21,7	28,0	28,8
Total	2649,0	2944,8	2990,3	3087,3	2925,6	3228,7	3484,0
%	100	100	100	100	100	100	100

La contrapartida del proceso que se acaba de describir es la disminución de trabajadoras y trabajadores públicos jóvenes (menos de 34 años) en los primeros países mencionados, entre otros, España, pero también en otros como Alemania. Y el aumento en el caso de los últimos países mencionados, además de algunos asiáticos, Dinamarca experimentó un aumento significativo.

## 6. TEMPORALIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La temporalidad contractual es uno de los rasgos que caracteriza la estructura ocupacional de España desde hace décadas, casi desde que, a los pocos años de aprobarse el Estatuto de los Trabajadores, se modificó lo que había sido establecido como norma del empleo, su carácter indefinido, flexibilizando las excepciones a la norma de modo que las nuevas modalidades aprobadas han sido utilizadas significativamente hasta el punto que la tasa de temporalidad de la población asalariada es una de las más altas de Europa: con anterioridad a la crisis de 2008, superó el 30 %; durante la crisis bajó hasta el 24,7 % en 2012; y con posterioridad ha oscilado en torno al 25-26 % (Tabla 6).

**Tabla 6.** Empleo total del sector privado y empleo temporal del sector privado

	2002	2006	2007	2012	2014	2019	2021
EPrT	11128,5	13603,9	14104,3	11473,6	11487,6	13561,3	13432,5
EPrTT	3805,3	4916,6	4649,5	2836,4	2956,9	3.580,1	3.300,1
%EPrTT	34,2	36,1	33,0	24,7	25,7	26,4	24,6

**EPrT:** Empleo total sector; **EPrTT:** Empleo Temporal sector privado; **%EPrTT:** % Empleo Total Sector Privado en relación con Empleo Total Sector Privado

Con frecuencia, esta temporalidad contractual se ha asociado con la gestión empresarial de personal en su búsqueda de flexibilidad. A este respecto, suponía el 24,6 % del total de asalariados en el sector privado en el tercer trimestre de 2021, aunque, si se observa su evolución anual desde principios de siglo, la tendencia ha sido descendente desde que alcanzara el zenit en 2006, 36,1%. Un examen de la contratación temporal en las administraciones públicas ha puesto de manifiesto que se ha recurrido igualmente de manera importante en la gestión de personal: en el tercer trimestre de 2021, suponía un 31,6 %, el zenit desde 2002 en que representaba un 22,6 % (Tabla 7). Así, la tendencia ha sido ascendente en el sector público, con excepción de los años de la crisis económica (2008-2014), especialmente, en su segunda, para repuntar después.

**Tabla 7.** Empleo total del sector público y empleo temporal del sector público

	2002	2006	2007	2012	2014	2019	2021
EPuT	2649,0	2944,8	2990,3	3087,3	2925,6	3228,7	3484,0
EPuTT	597,5	800,4	792,7	637,7	595,1	896,3	1101,3
%EPuTT	22,6	27,2	26,5	20,7	20,3	27,8	31,6

**EPuT:** Empleo Total sector público; **EPuTT:** Empleo TemporalTotal sector público; **%EPuTT:** % Empleo Total Sector Público en relación con Empleo Total Sector Público

Un examen de la contratación temporal por sexo permite precisar todavía más el fenómeno de la contratación temporal. En el sector privado, se ha reducido tanto entre hombres y mujeres; así, ha pasado de 34,9% y 38,1%, respectivamente, en 2005, valores máximos (o cuasi) desde principios de siglo, a 23,5 % y 25,8% en 2021. En el sector público, ha aumentado entre los hombres, del 20,4% al 24,4% y entre las mujeres, del 32,7 al 36,8%, en los años mencionados. Durante los años de la crisis económica, “cae” tanto entre hombres como entre mujeres. Este examen desagregado corrobora lo que se observa a nivel global: que la contratación temporal en el empleo público es elevada e incluso, más elevada que en el empleo del sector privado, lo que no deja de ser sorprendente.

A la hora de argumentar el recurso a la contratación temporal, se ha apelado a la existencia de actividades estacionales en toda economía moderna (como las relacionadas con la agricultura o el turismo) o de actividades que tienen principio y final (como las de la construcción, ya sea de fincas o de infraestructuras), igualmente se ha apelado a las variaciones puntuales de la demanda en el producto o servicio de las empresas (las oscilaciones en su cartera de pedidos). Se trata de hechos que explican la temporalidad (fisiológica) de actividades y empresas del sector privado, pero que difícilmente pueden explicar las del sector público (Malo et al., 2011). A este respecto, es difícil invocar los argumentos anteriores para explicar la temporalidad del empleo en el sector público. El único que puede ser invocado y de una manera “forzada” es el de actividades que tienen principio y final, como sucede con los planes de empleo de muchos ayuntamientos, pero esto solo puede explicar una parte del empleo temporal y, además, de las administraciones locales.

## 7. A MODO DE RESUMEN

En primer lugar, el porcentaje del empleo público con respecto al empleo total en España, según la EPA ha oscilado en la última década entre el 16,1 % y el 17,9 %. Según el *National Accounts Statistics*, elaborado por la OCDE, el porcentaje de España es un poco inferior al promedio de los países que la componen y casi la mitad de los países nórdicos. En este contexto, hay que señalar que hay margen para crear más empleo público; sobre todo, si el objetivo es aproximarse al mejor modelo europeo. Hay margen para crear empleo público con el fin de satisfacer aquellos servicios en los que España es más deficitario: la educación infantil, la atención a la dependencia, la inspección laboral o la función judicial.

En segundo lugar, el saldo del empleo público de la década es positivo, pero después de haberse reducido porcentualmente de manera paulatina hasta 2017 e iniciar posteriormente un repunte para alcanzar valores semejantes a los del principio de la década. Esta “caída” del empleo público guarda relación con las medidas derivadas de la restricción del gasto público durante la gran recesión económica, lo que contrasta con las adoptadas recientemente con motivo de la COVID-19.

En tercer lugar, hay más mujeres empleadas que hombres empleados en el sector público. Esta mayor presencia de las mujeres en el empleo público traduce la feminización de importantes tipos de empleos del sector público. Esto lo evidencia que más del noventa por ciento del incremento del empleo que ha tenido lugar entre 2002 y 2019 está desempeñado por mujeres. Por otro lado, el empleo en el sector público es muy importante para las mujeres, porque están más presentes en el empleo en el sector público que en el empleo general/total: casi un 15 % más.

En cuarto lugar, el empleo del sector público de España es gestionado mayoritariamente por las administraciones territoriales, concretamente, regionales. A este respecto, hay que subrayar las diferencias existentes entre comunidades autónomas en lo que se refiere a la importancia del empleo del sector público con relación al empleo total.

Así, el aumento de empleo del sector público que ha tenido lugar desde principios de siglo está muy localizado entre las mujeres y en las administraciones autonómicas.

En quinto lugar, la población empleada en el sector público está relativamente envejecida, ya que más del 40 % tiene 50 o más años. Su relevo puede suponer un problema si no lo es ya. La ausencia de un relevo ordenado puede afectar a la calidad asistencial en la prestación de los servicios.

En sexto lugar, el empleo temporal del sector público se ha desbocado, lo que contrasta con su desarrollo en el sector privado, que se ha estancado durante la pasada década. A este respecto, sorprende que las medidas adoptadas desde principios de siglo han tenido como foco las empresas del sector privado, cuando al mismo tiempo la temporalidad ha

estado creciendo sin parar en las distintas administraciones públicas sin que se adoptarán medidas hasta fechas recientes.

## REFERENCIAS

- Brindusa, Anghel; De La Rica, Sara & Dolado, Juan J. (2011). *The Effect of Public Sector Employment on Women's Labor Market Outcomes*. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 8468.
- Hammouya, Messaoud (1999). *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends* (SAP 2.85/WP.144). OIT.
- Malo, Miguel Ángel; Garrido, Luis & Cueto, Begoña (2011). El empleo público en España. En María Arrazola, José de Hevia, Ignacio Mauleón, Raúl Sánchez, Miguel Ángel Malo, Luis Garrido, Begoña Cueto (Eds.), *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española* (pp. 79-155). FUNCAS.
- Nolan-Flecha, Natalia (2019). *Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 34, OECD Publishing.
- OCDE (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Olías de Lima, Beatriz (1999). Empleo y relaciones laborales en la Administración Pública. En Fausto Miguélez y Carlos Prieto (Dirs. y Coords.), *Las relaciones de empleo en España* (pp.101- 121). Siglo XXI Editores.
- Piore, Michael J. (1983). Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo. En Luis Toharia (Comp.), *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (pp. 193-221). Alianza Editorial.
- Recio, Albert (1999). La segmentación del mercado laboral en España. En Fausto Miguélez & Carlos Prieto (Dirs. y Coords.), *Las relaciones de empleo en España* (pp. 125 – 150). Siglo XXI Editores.

---

## MIGUEL ÁNGEL GARCÍA CALAVIA

Profesor Titular de Universidad. Sus líneas de investigación recientes: Estructura Ocupacional y Desigualdad Social, Empleo Público, Sindicalismo y Tercer Sector de Acción Social.

<https://orcid.org/0000-0002-9536-2762>

### Referencia normalizada

García Calavia, Miguel Ángel (2022). El empleo público en España: insuficiente, envejecido y (una parte) precarizado. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 8, 11-24.

<https://doi.org/10.5565/rev/aiet.104>