# LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A 10 AÑOS VISTA
# THE GENERAL ADMINISTRATION IN THE NEXT 10 YEARS

**José Emilio Valdés Sánchez**
Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado
joseemilio.valdes@gmail.com

**Xose Areses Vidal**
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado
xoseareses@yahoo.es

Recibido: 01/03/2019 Aceptado: 11/04/2019

© 2019 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

**Laburpena:** Artikulu honetan, Estatuko Administrazio Orokorrean 2018-2028ko aldian egongo den langile-kopuruaren bilakaerari buruzko azterketa kuantitatiboa egiten da. Bertan, plantillen gaur egungo zahartze-maila eta horien 2018tik 2028ra bitarteko proiekzioa jorratzen dira, Enplegu Eskaintza Publikoak eta barne-sustapenak urte horietan izan dezaketen eragina aintzat hartuta. Horretarako, Espainiako demografia-piramidetik abiatuta, hainbat grafiko aztertuko dira, hala nola Estatuko Administrazio Orokorrean lan egiten duten funtzionarioen gaur egungo egoera, beren batez besteko adina, inguruko beste administrazio batzuekiko alderaketa, sisteman sartzeko eta hortik irteteko adinak eta Estatuko Administrazio Orokorreko enplegatu publikoen multzo kuantitatiboaren gaur egungo deribaren 2028rako proiekzioa. Azkenik, Estatuko Administrazio Orokorraren gaur egungo ereduari, bilakaerari eta bertan giza baliabideak kudeatzeko tresnei buruzko hausnarketa batzuk jasotzen dira, ondorio modura.
*Gako-hitzak: Estatuko Administrazio Orokorreko langileak. Zahartzea. Biztanle-piramidea. Karrerako funtzionarioak. Azpitaldeak. Langileak. Enplegu Eskaintza Publikoa. Barne-sustapena. 10 urterako proiekzioa. Giza baliabideen plangintza.*

**Resumen:** El siguiente artículo realiza un análisis cuantitativo de la evolución del número de efectivos en la Administración General del Estado 2018-2028, en el que trataremos el grado de envejecimiento actual de las plantillas y la proyección de las mismas de 2018 a 2028, con exploración de la incidencia que las Ofertas de Empleo Público y promoción interna pudieran tener esos años. Para ello, partiendo de la pirámide demográfica de España, se irá analizando distintas graficas desde la situación actual de los funcionarios destinados en la Administración General del Estado, su edad media, comparativa con otras administraciones del entorno, edades de entrada y salida en el sistema, y proyección a 2028 de la deriva actual en el conjunto cuantitativo de los empleados públicos de la Administración General del Estado. Finalmente, se concluyen algunas reflexiones sobre el modelo actual, su evolución y las herramientas de gestión de los recursos humanos en la Administración General del Estado.
*Palabras clave: Efectivos Administración General del Estado. Envejecimiento. Pirámide de población. Funcionarios de carrera. Subgrupos. Personal laboral. Oferta de empleo público. Promoción interna. Proyección a 10 años. Planificación de recursos humanos.*

**Abstract:** The following article includes a quantitative analysis of the staffing evolution of the Spanish Central Government during 2018-2028 focusing on the current aging of the staff and its projection from 2018 to 2028, exploring the incidence of Public Employment Offer and internal promotion during that period. For that purpose, taking the Spanish demographic pyramid as a starting point, different graphs will be analyzed, from the current situation of the staff assigned to the Central Government to their average age, comparison between this and other neighboring administrations, entry and exit ages to the system, and a projection to 2028 of the current drift in the quantitative set of public employees in the Central Government. To conclude, the article includes a number of afterthoughts on the current model, its evolution and the human resources management tools in the Central Government.
*Keywords: Spanish Central Government staff. Aging. Demographic pyramid. Civil servants. Sub-groups. Public employees. Public employment offer. Internal promotion. 10-year projection. Human resources planning.*

**Sumario**

1. Introducción.—2. Foto 1. ¿España un país de personas mayores?—3. Foto 2. De familia de los efectivos AGE 2018.—4. Foto 3. Una AGE 2018 cincuentona.—5. Foto 4. Comparación internacional.—6. Foto 5. Edades de entrada al mercado laboral en 2018.—7. Foto 6. Las ofertas de Empleo Público.—8. Foto 7. Las jubilaciones a 10 años (de 2018 a 2028).—9. Foto 8. Efecto a 10 años de jubilaciones y de las Ofertas de Empleo Público en el periodo 2018 a 2028.—10. Foto 9. Efecto de las jubilaciones a 10 años junto con las Ofertas de Empleo Público y las Promociones Internas de funcionarios en el periodo 2018 a 2028.—11. Foto 10. Efecto de las jubilaciones a 10 años. Consideración de la promoción interna de personal laboral al subgrupo C2 de funcionarios.—12. Conclusiones finales.—13. Bibliografía.

> «Y si alguien del futuro casualmente oyera esto, que venga a salvarnos, y que me salve a mí primero.» (*Los Planetas,* 2000)

## 1. Introducción

El envejecimiento de la población es un proceso que se muestra inevitable en nuestra sociedad; y su impacto en las administraciones públicas es un tema de debate actual entre distintos autores.

En el número especial de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, de 20 de julio de 2018, en su magistral prólogo «*Repensar la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro*», el profesor Rafael Jiménez Asensio ya advertía del pernicioso efecto del envejecimiento de las plantillas en el sector público. En ese artículo, el profesor disertaba sobre las dificultades internas de las envejecidas organizaciones públicas para captar talento, lastradas por un sistema de selección negativa y obsoleto, con un exceso de influencia del corporativismo y de las élites en la entrada al empleo público, que estaba incrementando la precariedad (interinos) en los servicios públicos. No obstante, con esperanza, el autor aportaba distintas recetas a esta situación, buscando convertir así una desventaja en una oportunidad.

Otros autores ya avisaban previamente de este avejentamiento. Carles Ramió afirmaba en 2017 que «*Las plantillas de las administraciones públicas están muy envejecidas: la Administración cuenta con el doble de trabajadores mayores de 64 años que menores de 30*». Por su parte, Carlos Losada argumenta que la causa de ello era la siguiente: «*Una de las principales consecuencias derivadas de la crisis económica y de las medidas tomadas desde el 2010 ha sido un envejecimiento acelerado del empleo público motivado por la no reposición de bajas y jubilaciones*». Más dramático, Antonio Ansón, proclamaba que «*una plantilla envejecida en la administración pública es condenar a la sociedad a un futuro de servicios públicos de ínfima calidad*».

En el libro Nuevos Tiempos para la Función Pública (Areses *et al.,* 2017) se apuntaba, de nuevo, el efecto perverso de la baja oferta de empleo público junto al envejecimiento de las plantillas:

> «...el actual ciclo de contención presupuestaria está impidiendo desarrollar políticas de reclutamiento orientadas a la captación de talento, puesto que las congelaciones de la oferta de empleo público, sumadas a la dificultad de preparar oposiciones, determinan que los graduados dirijan su atención hacia el sector privado. Los jóvenes son, sin embargo, el colectivo mejor preparado frente al cambio tecnológico, y presentan una natural tendencia a la innovación. El envejecimiento paulatino de las plantillas comporta cambios estructurales, puesto que la organización se petrifica y se hace resistente al cambio, precisamente en un contexto de mutaciones tecnológicas aceleradas.»

Parece que hay bastante unanimidad doctrinal en denunciar la vetusta situación de las administraciones en España; o, por lo menos, no hemos encontrado quien se oponga a tal axioma. Es por ello que, con este artículo, pretendemos retratar cuantitativamente el momento actual de la Administración General del Estado, para afirmar tal efecto envejecido de sus plantillas; y tratar después de proyectar su evolución a 10 años, para aventurar su posible deriva.

Está claro que toda proyección es una hipótesis, por tanto, su grado de fiabilidad no es plena; y que además se trata de una investigación hipotética que

se basa en ciertos parámetros y no en otros, por lo que pedimos al lector un cierto margen de benevolencia a nuestro trabajo, si bien toda crítica constructiva al mismo será bienvenida. Además, no pretendemos analizar las posibles causas de los datos que ofrece esta investigación; solo pretendemos mostrar tales resultados para que sea el lector el que llegue por sí mismo a su juicio de valor de la alarmante situación.

Con la idea de no hacer tan árida la exposición, basada en fórmulas, cuadros y gráficas, les proponemos retratar la situación de envejecimiento de las plantillas de la Administración General del Estado a través de la técnica fotográfica. Esto es, con el revelado de 10 fotos consecutivas iremos diseccionando que es lo que se observa en nuestra organización pública, desde el punto de vista de la edad y los instrumentos de planificación de los recursos humanos.

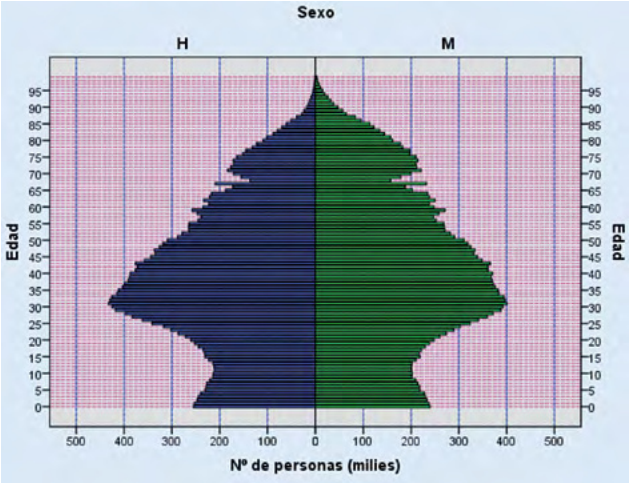
Así que, poniéndonos un poco líricos, déjennos concluir esta introducción constatando que la mayor parte de la vida transcurre como una serie de imágenes. La vida administrativa pasa por delante como expedientes elevados a la firma; pero, algunas veces, ocurre que el procedimiento se encapsula, y nos permite dar testimonio mudo de la realidad a través de un gráfico, una tabla, una fotografía.

## 2. Foto 1. ¿España un país de personas mayores?

Como se decía al principio, el envejecimiento de la población es un proceso que se muestra inevitable en nuestra sociedad. De acuerdo con el INE, el aumento de la esperanza de vida y la baja tasa de natalidad que se viene registrando desde hace décadas (piénsese que en 1975 la cantidad promedio de descendientes era de casi 3 por mujer en edad fértil, mientras que actualmente apenas es de 1,2), dan como resultado una población de personas longevas. Por lo tanto, el claro crecimiento del volumen de las personas mayores nos hace afirmar una realidad de envejecimiento de la población. Es por ello que nuestra primera fotografía la dirigimos hacia las pirámides de población en España en los años 2008, 2018 y 2028 (proyección), utilizando el objetivo de la edad y el género, para ver exactamente cuál es la forma de las mismas y por tanto, intuir su posible evolución.

**Gráfico 1**

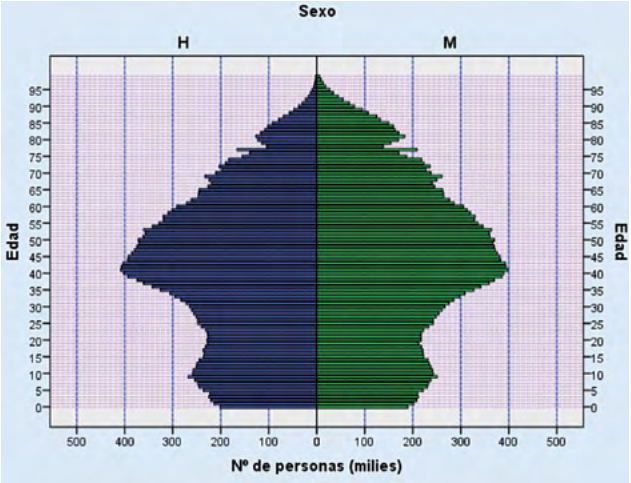
**Año 2008. Población residente en España a 1 de enero**




*Fuente:* INE y elaboración propia.

**Gráfico 2**

**Año 2018. Población residente en España a 1 de enero**

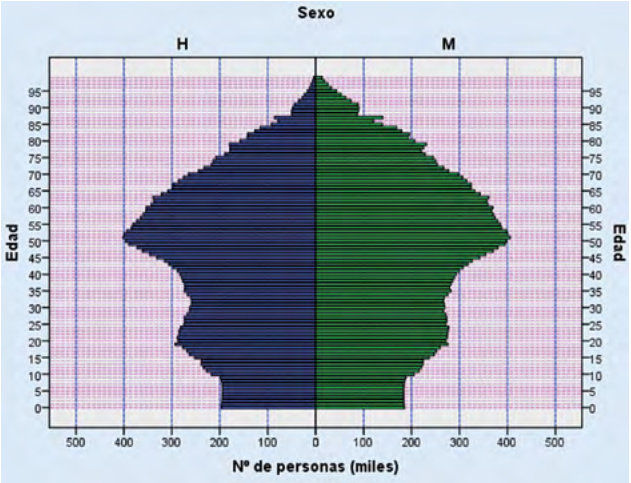



*Fuente:* INE y elaboración propia.

De los gráficos 1, 2 y 3 podemos advertir cómo en estos 20 años analizados, la edad valor modal (más frecuente), tanto en hombres como en mujeres, pasa de los 30 años en 2008, a los 40 en 2018 y, probablemente, a los 50 años en 2028.

**Gráfico 3**

**Año 2028 (proyección). Población residente en España a 1 enero**




*Fuente:* INE y elaboración propia.

Interesante es fijarse también en las barras correspondientes al intervalo de edad temprana, de 0 a 10 años, que presentan las siguientes particularidades según años:

— En 2008, gráfico 1, el intervalo 0-10 años muestra una forma progresiva, con mayor contingente de población más joven, aunque para tramos de edad superiores a los 10 años la característica es la contraria, sufriendo un achatamiento.

— En 2018, gráfico 2, el intervalo 0-10 años presenta forma regresiva, es decir, en la base hay menos población que en los años siguientes. La tasa de natalidad desciende de manera más o menos rápida (nacimiento de menos bebes).

— En 2028 (proyección), gráfico 3, el intervalo 0-10 años tiene forma estancada o estacionaria, posiblemente debido a la probable baja de la mortalidad, pero también de la natalidad.

Pero si hay algo evidente en estas tres pirámides de población, en su conjunto, es su regresión, es decir, mayor anchura en los grupos de edad superiores que en la base, debido a que la natalidad va descendiendo y la población se va envejeciendo. Este tipo de pirámides de población son propias de los países desarrollados.

Para analizar más claramente este efecto envejecedor, hemos calculado un indicador de envejecimiento de la población española, esto es, el porcentaje de personas con edad igual o superior de 50 años, en los años 2008, 2018 y 2028. Con ello observamos en la tabla 1 que la evolución negativa de este indicador es clara: en 2008 el 33,3% de personas poseían 50 o más años; en 2018 el 39,6% estaba en este intervalo y en 2028 podrían suponer el 45,7%.

**Tabla 1**

**Población residente en España a 1 de enero de cada año**

| | | 2008 | | | 2018 | | | 2028 (proyección) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | H | M | Total | H | M | Total | H | M | Total |
| | | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) | Personas (%) |
| Tramo de edad | 50 años y más | 30,9% | 35,8% | 33,3% | 37,4% | 41,7% | 39,6% | 43,9% | 47,4% | 45,7% |
| | Menos de 50 años | 69,1% | 64,2% | 66,7% | 62,6% | 58,3% | 60,4% | 56,1% | 52,6% | 54,3% |

*Fuente:* INE y elaboración propia.

## Conclusión 1

Nos encontramos en España ante una pirámide de población regresiva, donde la población de más de 50 años pasa de ser un tercio en el año 2008 a suponer un 40% en la actualidad y proyectarse a casi un 50% dentro de diez años.

O dicho de otra forma, pasamos de un país en 2008 de 45 millones de habitantes de los cuales 15 millones tenían 50 o más años, para situarnos en la actualidad

en un país de 45 millones de personas con 18 millones con una edad de 50 años y más. Y que si proyectamos esa evolución a dentro de 10 años (2028), para una población prevista de 48 millones, 22 millones tendrían 50 y más años, lo que supone casi la mitad de sus habitantes.

Por consiguiente, nos encaminamos a un país con una amplia población envejecida. Un país de personas mayores. Y los empleados públicos, que son parte de esta población, no son ajenos a esta evolución demográfica: pasemos a analizar su situación.

## 3. Foto 2. De familia de los efectivos AGE 2018

Nuestra siguiente fotografía es una foto de familia[1], esto es, retrato de cómo se compone cuantitativamente la Administración General del Estado en 2018, distribuidos por áreas de actividad, subgrupos, niveles y género.

La foto incluye al personal funcionario de carrera en la Administración General del Estado, entendiendo por tal el destinado en Ministerios y Organismos Autónomos. Se incluyen, además, los destinados en determinadas áreas de actividad vinculadas a la Administración General del Estado tales como son la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y las Agencias Estatales.

No obstante, en esta foto no hemos invitado, por su idiosincrasia propia (la familia numerosa tiene estas divergencias), a los siguientes colectivos del Sector Público Estatal: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y Personal docente dependiente del Estado (en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla o en el exterior). Ni a las Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico.

Por lo tanto, el número final de funcionarios de carrera retratados es de 137.880 a 1/10/2018, con la distribución que se indica en la tabla 2.

**Tabla 2**

**Personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos**

| | | Ministerios (sin Organismos) | Organismos | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | N.º Funcionarios | N.º Funcionarios | N.º Funcionarios |
| Área | A.E.A.T* | | 23.684 | 23.684 |
| | AG. Estatales (Ley 28/2006) | | 7.543 | 7.543 |
| | CC. Penitenciarios | 20.257 | | 20.257 |
| | Patrimonio Nacional | | 219 | 219 |
| | Seguridad Social | | 21.112 | 21.112 |
| | Resto de personal AGE (1) | 42.157 | 22.908 | 65.065 |
| | Total | 62.414 | 75.466 | 137.880 |

*Fuente:* RCP*. Datos a 1/10/2018. No incluye docentes ni entes públicos AGE (incluye Patrimonio Nacional).

(1) Resto de personal (no referido anteriormente) denota a los funcionarios de carrera en los distintos Ministerios, considerando sus Organismos Autónomos y otras entidades (columnas numéricas primera y segunda).

* A.E.A.T: Agencia Estatal de Administración Tributaria.
* RCP: Registro Central de Personal.

A continuación, analizamos en dos cuadros la familia distribuidos sus 137.880 efectivos por subgrupos, niveles y género, tabla 3, y la media de edad, tabla 4 (resaltados los más relevantes).

## Tabla 3

## N.º de personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos

| | Cod. Grupo/ Subgrupo F | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A1 | | | A2 | | | C1 | | | C2 | | | E | | | Total | | |
| Nivel | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal |
| 30 | 1.295 | 891 | 2.186 | | | | | | | | | | | | | 1.300 | 897 | 2.197 |
| 29 | 1.627 | 1.104 | 2.731 | | | | | | | | | | | | | 1.629 | 1.104 | 2.733 |
| 28 | 4.003 | 3.411 | 7.414 | 6 | 6 | 12 | | | 7 | | | | | | | 4.013 | 3.421 | 7.434 |
| 27 | 1.418 | 1.207 | 2.625 | | | | | | | | | | | | | 1.420 | 1.208 | 2.628 |
| 26 | 2.334 | 2.558 | 4.892 | 4.043 | 4.429 | 8.472 | 9 | 6 | 15 | | | 6 | | | | 6.388 | 6.997 | 13.385 |
| 25 | 140 | 117 | 257 | 455 | 307 | 762 | | | | | | | | | | 596 | 424 | 1.020 |
| 24 | 1.481 | 1.883 | 3.364 | 3.796 | 3.860 | 7.656 | 28 | 32 | 60 | | 12 | 16 | | | | 5.309 | 5.787 | 11.096 |
| 23 | 163 | 116 | 279 | 456 | 584 | 1.040 | | | | | | | | | | 619 | 701 | 1.320 |
| 22 | 13 | 16 | 29 | 1.882 | 2.144 | 4.026 | 4.677 | 4.973 | 9.650 | 8 | 24 | 32 | | | | 6.580 | 7.157 | 13.737 |
| 21 | | | | 596 | 1.324 | 1.920 | 560 | 111 | 671 | | | | | | | 1.156 | 1.436 | 2.592 |
| 20 | | | | 904 | 1.045 | 1.949 | 3.140 | 3.317 | 6.457 | 7 | 10 | 17 | | | | 4.051 | 4.372 | 8.423 |
| 19 | | | | 60 | 10 | 70 | 788 | 131 | 919 | | | | | | | 850 | 141 | 991 |
| 18 | | | | 418 | 273 | 691 | 4.298 | 5.328 | 9.626 | 2.473 | 6.544 | 9.017 | | | | 7.189 | 12.145 | 19.334 |
| 17 | | | | | | | 4.388 | 3.145 | 7.533 | 3.442 | 6.735 | 10.177 | | | | 7.830 | 9.880 | 17.710 |
| 16 | | | | | | | 1.528 | 1.506 | 3.034 | 1.531 | 2.965 | 4.496 | | | | 3.060 | 4.471 | 7.531 |
| 15 | | | | | | | 10.124 | 5.064 | 15.188 | 1.718 | 3.974 | 5.692 | | | | 11.842 | 9.039 | 20.881 |
| 14 | | | | | | | 26 | | 29 | 1.777 | 2.772 | 4.549 | 25 | | 27 | 1.828 | 2.777 | 4.605 |
| 13 | | | | | | | | | | | | | 94 | 38 | 132 | 94 | 39 | 133 |
| 12 | | | | | | | | | | | | | | | 6 | 6 | | 7 |
| Sin nivel | 102 | 18 | 120 | | | | | | | | | | | | | 103 | 20 | 123 |
| Total | 12.576 | 11.322 | 23.898 | 12.622 | 13.988 | 26.610 | 29.575 | 23.623 | 53.198 | 10.966 | 23.043 | 34.009 | 124 | 41 | 165 | 65.863 | 72.017 | 137.880 |

*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

El propósito de la tabla 4 siguiente es presentar las edades medias de los hombres, mujeres y del total según los distintos grupos/ subgrupos y niveles de complemento de destino de los puestos de trabajo que ocupan. La tabla 3 pretende representar el peso de una determinada edad media, es decir, el número de personal funcionario sobre el que se calcula. Así, por ejemplo, las edades medias del personal directivo y pre directivo, es decir, personal funcionario del subgrupo A1 y niveles 30 y 29, parece elevada, tanto en hombres como en mujeres: 53,7, 50,5, 54,7 y 51,6 años, todas estas edades medias pasan de los 50. Los números de personal funcionario de hombres y mujeres de este subgrupo A1 y dichos niveles son: 1.295, 891, 1.627 y 1.104 respectivamente.

De la observación de la tabla 4 se pueden extraer parecidas consideraciones para otras combinaciones de grupo/ subgrupo y nivel.

La edad media global es de casi 52 años, 51,9 exactamente, superando los 50 años la inmensa mayoría de las celdas de la citada tabla 4.

## Tabla 4

### AGE. Personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos. Edad media en años cumplidos

| Nivel | A1 | | | A2 | | | C1 | | | C2 | | | E | | | Total | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal | H | M | Subtotal |
| | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio | Valor medio |
| 30 | 53,7 | 50,5 | 52,4 | 49,0 | 49,3 | 49,2 | 55,5 | 54,5 | 55,0 | 49,0 | 60,0 | 54,5 | | | | 53,7 | 50,5 | 52,4 |
| 29 | 54,7 | 51,6 | 53,4 | 69,0 | | 69,0 | 51,0 | | 51,0 | | | | | | | 54,7 | 51,6 | 53,4 |
| 28 | 52,7 | 49,4 | **51,1** | 58,5 | 54,7 | 56,6 | 56,8 | 50,7 | 54,1 | | 62,0 | 62,0 | | | | 52,7 | 49,4 | 51,2 |
| 27 | 51,0 | 49,2 | 50,2 | 61,0 | | 61,0 | 54,0 | 49,0 | 51,5 | | | | | | | 51,0 | 49,2 | 50,2 |
| 26 | 49,2 | 47,6 | **48,3** | 54,9 | 53,7 | **54,2** | 58,1 | 53,7 | 56,3 | 55,5 | 55,3 | 55,3 | | | | 52,8 | 51,4 | 52,1 |
| 25 | 50,7 | 44,3 | 47,8 | 53,4 | 52,8 | **53,1** | 63,0 | | 63,0 | | | | | | | 52,8 | 50,4 | 51,8 |
| 24 | 49,4 | 46,3 | **47,7** | 52,7 | 50,7 | **51,7** | 62,4 | 60,7 | 61,5 | 61,5 | 59,3 | 59,8 | | | | 51,8 | 49,4 | 50,5 |
| 23 | 57,6 | 55,6 | 56,7 | 51,2 | 46,0 | 48,3 | | 62,0 | 62,0 | | | | | | | 52,9 | 47,6 | 50,1 |
| 22 | 53,8 | 54,8 | 54,3 | 47,3 | 45,2 | **46,2** | 55,7 | 55,6 | **55,7** | 56,5 | 58,8 | 58,2 | | | | 53,3 | 52,5 | 52,9 |
| 21 | | 62,0 | 62,0 | 50,6 | 48,2 | 48,9 | 55,6 | 54,7 | 55,5 | | | | | | | 53,0 | 48,7 | 50,6 |
| 20 | | | | 41,2 | 38,8 | 39,9 | 55,3 | 55,1 | **55,2** | 57,0 | 62,5 | 60,2 | | | | 52,2 | 51,2 | 51,7 |
| 19 | | | | 57,2 | 55,6 | 57,0 | 55,7 | 53,8 | 55,4 | 63,0 | | 63,0 | | | | 55,8 | 53,9 | 55,6 |
| 18 | | | | 49,8 | 48,2 | 49,2 | 52,5 | 53,4 | **53,0** | 54,9 | 55,7 | **55,5** | | | | 53,2 | 54,6 | 54,0 |
| 17 | | | | | | | 52,3 | 52,3 | **52,3** | 51,3 | 52,5 | **52,1** | | | | 51,9 | 52,4 | 52,2 |
| 16 | | | | 48,0 | | 48,0 | 49,4 | 50,3 | 49,9 | 52,5 | 53,2 | **52,9** | | | | 51,0 | 52,2 | 51,7 |
| 15 | | | | | 43,0 | 43,0 | 48,4 | 48,2 | **48,3** | 51,6 | 53,7 | **53,0** | | | | 48,9 | 50,6 | 49,6 |
| 14 | | | | | | | 47,6 | 47,0 | 47,5 | 52,9 | 52,3 | **52,5** | 61,4 | 57,0 | 61,1 | 53,0 | 52,3 | 52,6 |
| 13 | | | | | | | | | | | 60,0 | 60,0 | 60,3 | 56,4 | 59,2 | 60,3 | 56,5 | 59,2 |
| 12 | | | | | | | | | | 51,0 | | 51,0 | 51,8 | 53,0 | 52,0 | 51,7 | 53,0 | 51,9 |
| Total | 51,9 | 48,8 | 50,4 | 51,6 | 49,5 | 50,5 | 51,9 | 52,7 | 52,2 | 52,6 | 53,7 | 53,3 | 60,2 | 56,3 | 59,2 | 52,0 | 51,8 | 51,9 |

*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

*Nota:* Esta tabla 4 contiene las edades medias de los funcionarios de carrera en la tabla 3 anterior en las celdas correspondientes. Por ejemplo, la edad media de los 1.295 funcionarios de carrera varones del subgrupo A1 con nivel de complemento de destino 30 es 53,7 años.

### Conclusión 2

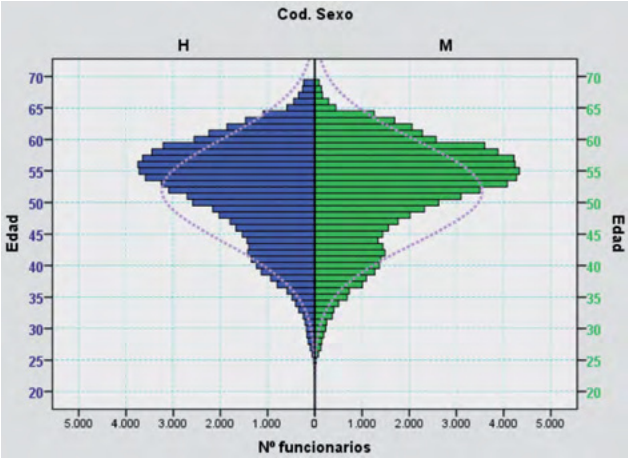
La foto de familia de la Administración General del Estado nos muestra a un funcionario o funcionaria de carrera (47% hombres y 53% mujeres), con destino mayoritario en los Departamentos Ministeriales en sentido estricto, con segunda opción en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en una de las entidades gestoras de la Seguridad social o en los centros penitenciarios. Se trata de un funcionario bien del grupo C, con un nivel 17 o un funcionario/a del grupo A con un nivel consolidado de 26.

## 4. Foto 3. Una AGE 2018 cincuentona

Nuestra tercera foto es, pues, una fotografía sobre la edad de la Administración General del Estado. De la familia de 137.880 funcionarios retratados veamos en el gráfico 4 cuál es su pirámide de población y en la tabla 5 cuál es su edad media en 2018 a 1 de octubre.

## Gráfico 4

### Personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos




*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018. No incluye docentes ni entes públicos AGE (incluye Patrimonio Nacional).

A nivel global observamos en la foto, gráfico 4, una pirámide de población, edad por edad, de la plantilla descrita de funcionarios de carrera en la Administración General del Estado en la que se pone de manifiesto que las edades de 50 y más años son dominantes, en cuanto a número, en comparación con edades inferiores a 40 años. A simple vista se observa cierta semejanza entre las barras de hombres y mujeres, las de estas últimas de más longitud.

En la tabla 5 que sigue se muestra cuál es la edad media de cada colectivo y la del total. La edad media es casi de 52 años (51,9 exactamente). Destacan, con una edad media de 54,9 años, los funcionarios de carrera que prestan servicios en las entidades gestoras y servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social. También cabe destacar que en los Centros Penitenciarios, la edad media es de 49,6 años, es decir, 50 años prácticamente.

## Tabla 5

### Personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos

| | | Ministerio u Organismo | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Ministerios (sin Organismos) | Organismos | Total |
| | | Valor medio edad | Valor medio edad | Valor medio edad |
| Área | A.E.A.T* | | 51,7 | 51,7 |
| | AG. Estatales (Ley 28/2006) | | 51,9 | 51,9 |
| | CC. Penitenciarios | 49,6 | | 49,6 |
| | Patrimonio Nacional | | 52,1 | 52,1 |
| | Seguridad Social | | 54,9 | 54,9 |
| | Resto de personal AGE | 51,8 | 51,4 | 51,7 |
| | Total | 51,1 | 52,5 | 51,9 |

*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018. No incluye docentes ni entes públicos AGE (incluye Patrimonio Nacional).

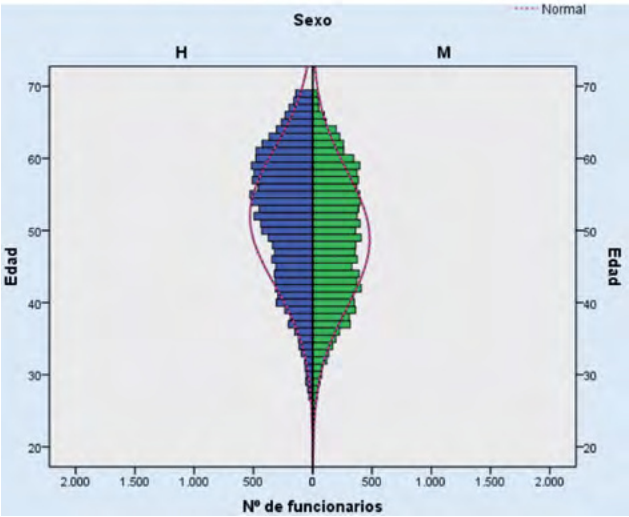
(1) Resto de personal (no referido anteriormente) denota a los funcionarios de carrera en los distintos Ministerios, considerando sus Organismos Autónomos y otras entidades (columnas numéricas primera y segunda) (ver tabla 2 anterior).

* A.E.A.T: Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Si analizamos la edad en la Administración General del Estado por subgrupos de clasificación, ver gráficos 5 a 8 para cada subgrupo, vemos que la situación varía entre ellos, sobre todo en el A1 y C2.

**Gráfico 5**

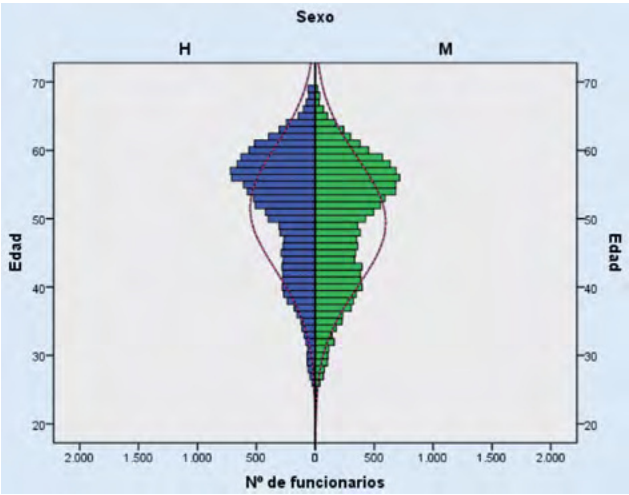
**Subgrupo A1 de clasificación (23.898 funcionarios)**




*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018. No incluye docentes ni entes públicos AGE (incluye Patrimonio Nacional). Resto de personal (no referido anteriormente) denota a los funcionarios de carrera en los distintos Ministerios y sus Organismos Autónomos y en otras entidades. Contiene los funcionarios de carrera del subgrupo A1 de la tabla 2 (*idem* resto de subgrupos).

**Gráfico 6**

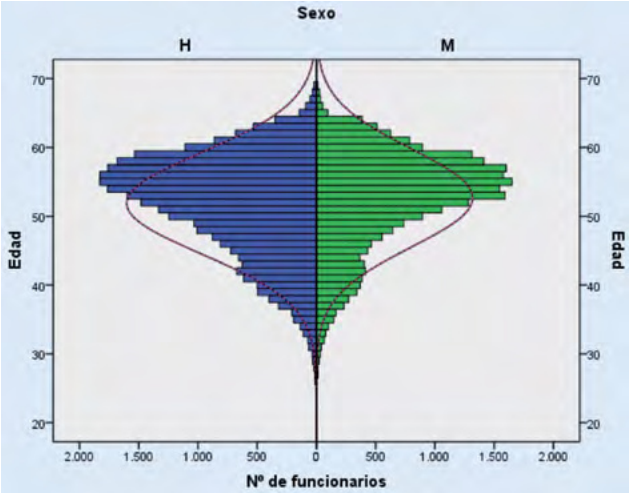
**Subgrupo A2 de clasificación (26.610 funcionarios)**




*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

**Gráfico 7**

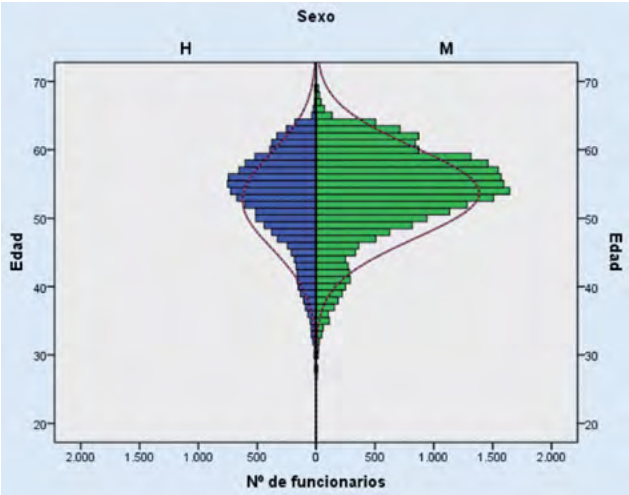
**Subgrupo C1 de clasificación (53.198 funcionarios)**




*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

**Gráfico 8**

**Subgrupo C2 de clasificación (34.009 funcionarios)**




*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

Se observa que, al tener misma escala, los cuatro gráficos son perfectamente comparables. Se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La forma de pera de todas ellas indica la mayoritaria distribución hacia las edades más longevas y minoritaria en las edades de entrada.
2. En el subgrupo A1, gráfico 5, el valor modal se encuentra próximo a los 60 años, existiendo

## Tabla 6

### Tipo de Administración de Comunidad Autónoma. Personal asalariado

| | | Sexo | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Varón | | Mujer | | Total | |
| | | Asalariados | | Asalariados | | Asalariados | |
| | | Número | % | Número | % | Número | % |
| Tramo de edad | 65 y más | 9.878 | 1,7% | 7.649 | 0,6% | 17.527 | 1,0% |
| | 60-64 | 58.185 | 10,1% | 96.427 | 8,0% | 154.612 | 8,7% |
| | 50-59 | 194.366 | 33,7% | 414.568 | 34,6% | 608.934 | 34,3% |
| | 40-49 | 178.050 | 30,9% | 357.359 | 29,8% | 535.408 | 30,2% |
| | 30-39 | 104.288 | 18,1% | 246.634 | 20,6% | 350.922 | 19,8% |
| | Menos de 30 | 31.232 | 5,4% | 75.451 | 6,3% | 106.683 | 6,0% |
| | Total | 575.998 | 100,0% | 1.198.089 | 100,0% | 1.774.087 | 100,0% |

*Fuente:* Microdatos EPA y elaboración propia.

## Tabla 7

### Tipo de Administración Local. Personal asalariado

| | | Sexo | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Varón | | Mujer | | Total | |
| | | Asalariados | | Asalariados | | Asalariados | |
| | | Número | % | Número | % | Número | % |
| Tramo de edad | 65 y más | 2.575 | 0,8% | 1.210 | 0,4% | 3.785 | 0,6% |
| | 60-64 | 31.300 | 9,3% | 18.139 | 6,0% | 49.439 | 7,7% |
| | 50-59 | 114.794 | 34,0% | 97.438 | 32,4% | 212.232 | 33,3% |
| | 40-49 | 109.251 | 32,4% | 98.539 | 32,8% | 207.790 | 32,6% |
| | 30-39 | 57.946 | 17,2% | 64.772 | 21,5% | 122.718 | 19,2% |
| | Menos de 30 | 21.601 | 6,4% | 20.492 | 6,8% | 42.093 | 6,6% |
| | Total | 337.468 | 100,0% | 300.590 | 100,0% | 638.058 | 100,0% |

*Fuente:* Microdatos EPA y elaboración propia.

mayor concentración en las edades más elevadas que en las más bajas, además en lo que se refiere a las mujeres, es estacionaria en el sentido de que se aprecia un equilibrio entre las entradas y salidas de los tramos de edad de 35 a 60 años, es decir, como consecuencia de unas entradas y salidas del sistema que se mantienen sin variaciones significativas durante un periodo de tiempo largo.

3. Los Subgrupos A2 y C1, gráficos 6 y 7, son bastante equiparables y fieles a la pirámide global, con edades de 50 y más años dominantes, en cuanto a número, y semejanza entre las barras de hombres y mujeres.
4. En el subgrupo C2, gráfico 8, la distribución según la variable sexo indica una mayoría de mujeres bastante elevada.

Pasamos a comparar la situación de edad con otras administraciones, utilizando la EPA, que es una investigación continua y de periodicidad trimestral dirigida a las familias, cuya finalidad principal es obtener datos de la fuerza de trabajo y de sus diversas categorías (ocupados, parados), así como de la población ajena al mercado laboral (inactivos). Para lo que nos ocupa, los asalariados se clasifican en públicos y privados, y los primeros por tipos de Administración: Administración central, Administración de la Seguridad Social, Administración de Comunidad Autónoma, Administración local y Empresas públicas e Instituciones financieras públicas. También existen las categorías de Otro tipo y no sabe. Para las CC.AA. y las CC.LL., utilizando dicha fuente, EPA 2.º trimestre del año 2018, los datos se muestran en las tablas 6 y 7 respectivamente.

Como puede verse, en las Administraciones de las CC.AA. y de las CC.LL. la situación es menos alarmante que en la Administración General del Estado, pero eso no insta a no tomar medidas de cara al futuro, dado que, pese a su mayor juventud, el mal del envejecimiento es cuestión de tiempo y en el caso de la administración autonómica existieron grandes oleadas de ingreso en las mismas hace 30 años que hacen oportuna una planificación de relevo en sus salidas del sistema. Estas Administraciones, en conjunto, tienen una situación parecida entre ellas en cuanto a la longevidad de sus asalariados.

**Gráfico 9**

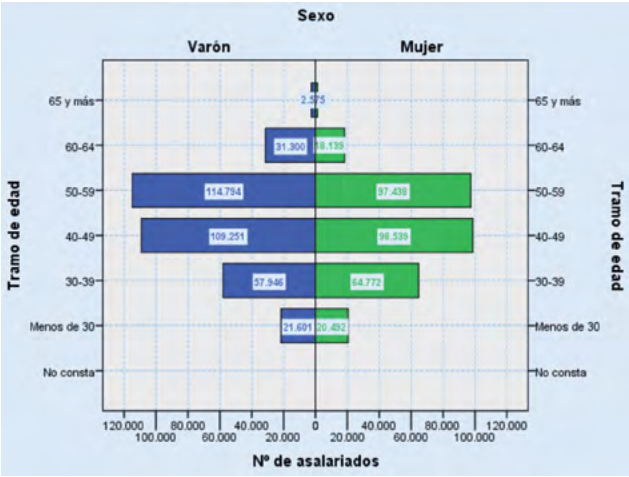
**Pirámide de edad administración CCAA. Personal asalariado**

*Fuente:* Microdatos EPA 2.º tr. 2018. INE.

La óptica de las pirámides de población permite visualizar de manera gráfica y rápida las distribuciones, en valor absoluto o mediante porcentajes, de las variables sexo y edad, o tramo de edad. A título informativo, se exponen las pirámides de población de las CC.AA. y las CC.LL., gráficos 9 y 10. En este último sector sus asalariados son más jóvenes. Se insiste que estas pirámides son más abultadas en la base lo que indica una mayor juventud que la vista en la AGE.

**Gráfico 10**

**Pirámide de edad administración local**




*Fuente:* Microdatos EPA 2.º tr. 2018. INE.

Se observa en los tramos de edad centrales, 40-49 y 50-59, una mayor longitud de las barras correspondientes a mujeres, fundamentalmente en las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Casi todas las Administraciones, y en su conjunto, las pirámides de población son regresivas en el sentido que tienen una base más estrecha que la parte alta. Se debe al descenso en las incorporaciones al sistema y al ascenso de las salidas.

## Conclusión 3

Podemos concluir por tanto que en la actualidad (2018) el funcionario/a tipo en la Administración General del Estado es una persona de 51,9 años, y que, en su entorno laboral, de 137.880 compañeros, el 67,4% de los mismos tienen 50 años o más, mientras que el 32,6% tienen menos de 30 años.

Además, a cuanto menor nivel de exigencia académica mayor edad, así el 60% de los que poseen titula-

ciones superiores o titulaciones medias (grupo A) tienen 50 o más años, sin embargo, los que se les exige sólo el bachiller (grupo C) son mayores los porcentajes de los que tienen 50 años o más: el 70 %(C1) y el 77% (C2).

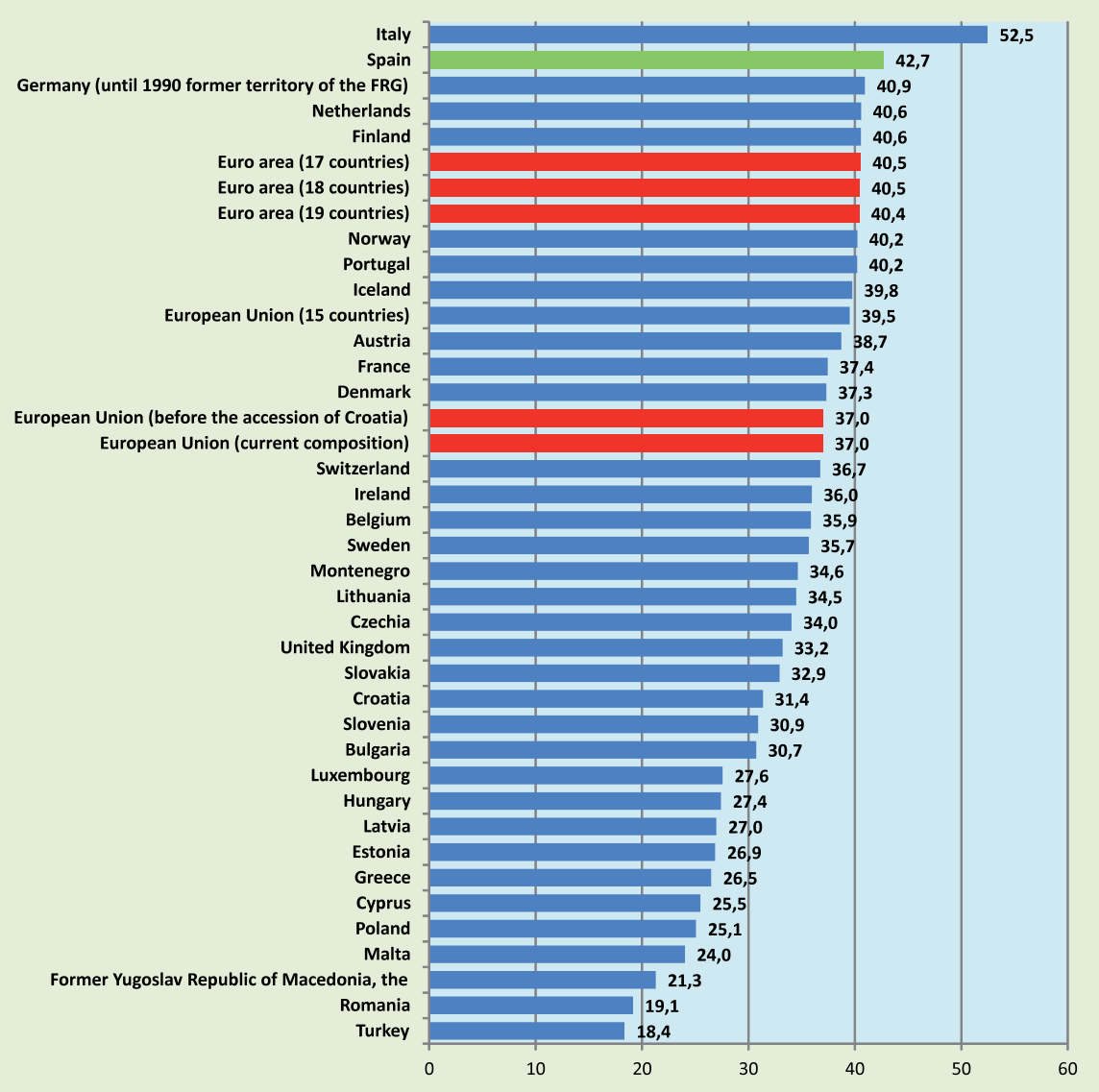
Así que la edad del funcionario de la Administración General del Estado es de 52 años. Pero ¿Esto es lo que sucede también en otros países de nuestro entorno?

## 5. Foto 4. Comparación internacional

Si analizamos la fotografía del factor edad en el empleo público de los países de nuestro entorno, gráfico 11, se puede observar que en España el 42,7% de los empleados públicos tienen 50 o más años. Únicamente nos superado Italia con un 52,5%.

**Gráfico 11**

**2017-Sección «O» NACE rev. 2. % 50 years or over / 15 years or over**

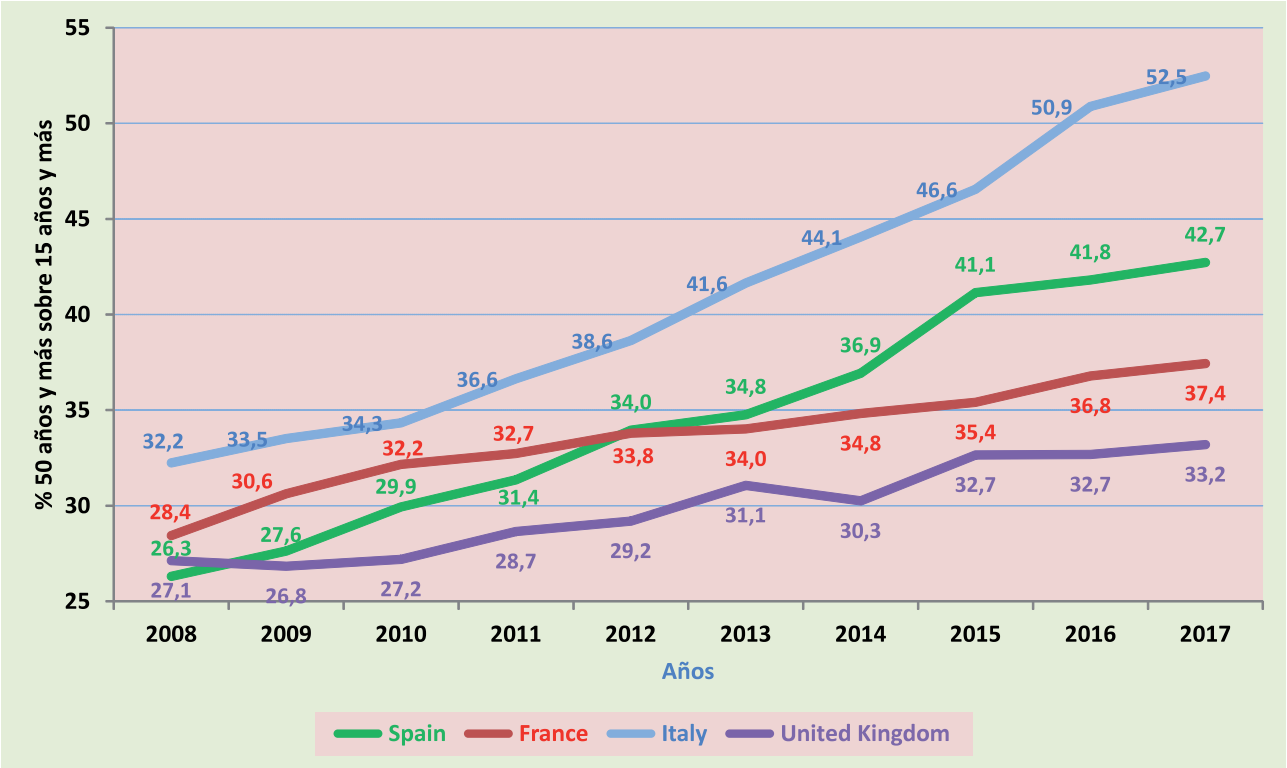



*Fuente:* Bases de datos de Eurostat y elaboración propia.


Núm. 16 zk./2019. Págs. 54-79 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

**Gráfico 12**

**Sección «O» NACE rev. 2. % Asalariados públicos con 50 años o más sobre asalariados públicos con 15 años o más**




*Fuente:* Bases de datos de Eurostat y elaboración propia.

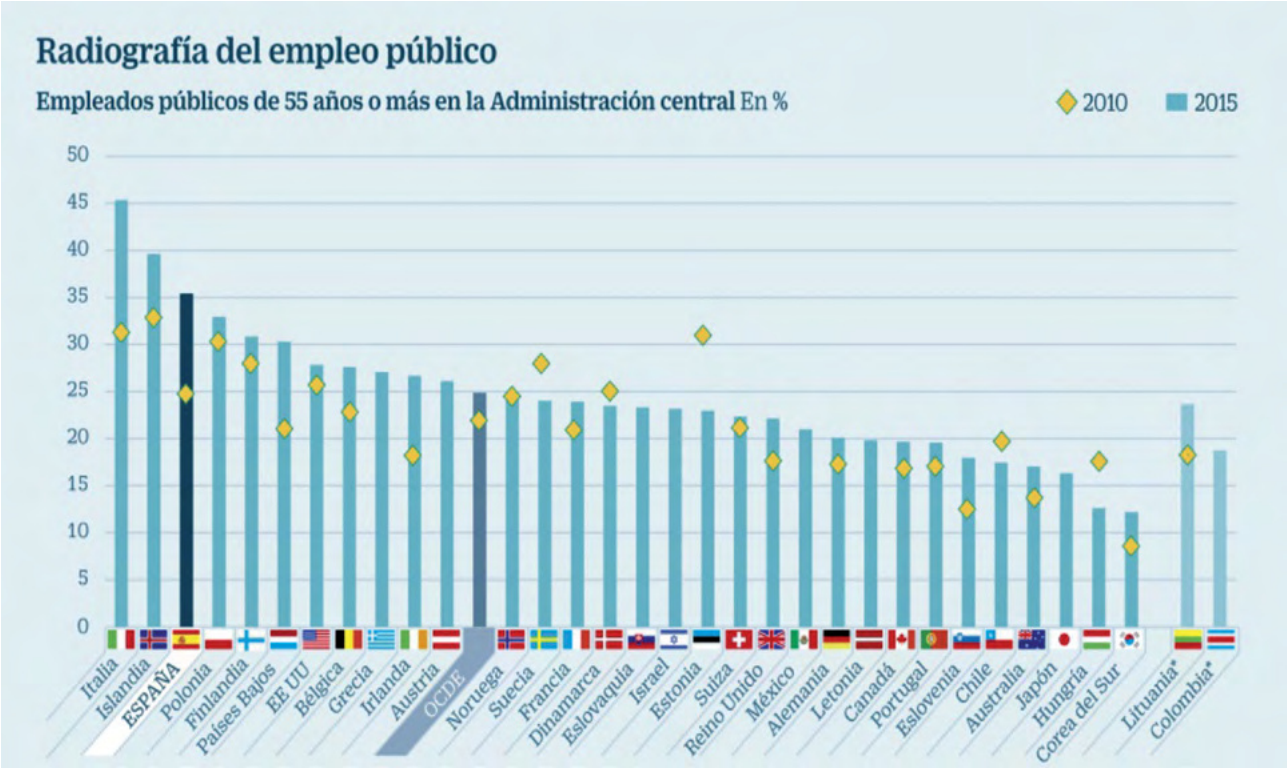
Es importante señalar que el gráfico 11 está construido sobre los asalariados de todas las Administraciones encuadrados en la sección «O» (Administración Pública, Defensa Nacional y Seguridad Social obligatoria) de la Clasificación de Actividades comunitaria (NACE, Rev. 2). Dicha sección »O» no incluye ninguna otra sección de la NACE, en particular, por su volumen, ni la sección «P» (Educación) ni la sección «Q» (Sanidad).

Con el criterio anterior, si limitamos la fotografía fijándonos sólo en España, Francia, Italia y Reino Unido, se observa, gráfico 12, que las líneas correspondientes a los distintos países son ascendentes, siendo mucho más pronunciado en el caso de Italia, que pasa del 32,2% de los asalariados con 50 años y más sobre los asalariados mayores de 15 años en 2008 a 52,5% en 2017.

Utilizando otra fuente de información, la OCDE, el gráfico 13 presenta la evolución, en 2010 y en 2015, del porcentaje de empleados públicos de las administraciones centrales con 55 y más años sobre el número de empleados públicos, en los países de la OCDE. Nuevamente aparece España en los puestos más elevados, después de Italia e Islandia, como tercer país de la OCDE con una plantilla pública más envejecida en las Administraciones Centrales. Este porcentaje en España se sitúa en torno al 35% cuando en 2010 estaba en torno al 25%.

**Gráfico 13**

**Radiografía del empleo público. Empleados públicos de 55 años o más en la Administración central, en %**




*Fuente:* OCDE.

## Conclusión 4

España es uno de los países con una tasa de edad más alta en su Administración central. Es, según la ODCE, la tercera más alta, detrás de Italia e Islandia. A ello hay que añadir también la fuerte evolución de envejecimiento en ese periodo, pasando los empleados de más de 50 años de ser algo menos del 25% en 2010 al ser más del 35% en 2015.

Ello puede deberse a distintos factores, como la drástica reducción de las Ofertas de Empleo Público en la última década debido a la crisis, o la falta de un verdadero modelo moderno de captación de talento, pero este análisis no es objeto de este estudio, habiendo sido ya tratados brillantemente por Clara Mapelli Marchena en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas de 20 de julio de 2018, artículo al que nos remitimos.

Visto que la plantilla de la Administración central es de las más envejecidas del entorno no preguntamos ahora sobre la permanencia en la función pública, esto es a qué edad se incorporan y se jubilan los funcionarios en la Administración General del Estado.

## 6. Foto 5. Edades de entrada al mercado laboral en 2018

En España, la edad de entrada en el mercado de trabajo es diferente en el sector privado que en el público. Volviendo al INE, la incorporación laboral en el sector privado tiene una media de edad de entrada de 26 años. Sin embargo, en el sector público la media de entrada son los 35 años, siendo la edad más común (edad más repetida de ingreso) los 28 años *(fuente RCP)*[2]. Esta diferencia de edad de entrada puede tener varias explicaciones, ¿extensos procesos selectivos memorísticos? ¿Empleo público como segunda opción laboral?; pero, como decíamos antes, no es objeto de este artículo conjeturar tales causas. En un análisis más detallado, las edades medias de las nuevas incorporaciones en la Administración General del Estado, en los años 2016 a 2018, se muestran en la tabla 8.

**Tabla 8**

**Personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos**

| | | Ingreso Ministerio u Organismo | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 2016 | 2017 | 2018 |
| | | Valor medio edad | Valor medio edad | Valor medio edad |
| Subgrupo | A1 | 33.9 | 35,6 | 35,6 |
| | A2 | 32,4 | 33,6 | 34,1 |
| | C1 | 36,4 | 36,4 | 37,7 |
| | C2 | 37,3 | 35,5 | 38,7 |

*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

Por consiguiente, se puede afirmar que la edad de entrada en el sector público es elevada. Pero ¿Qué ocurre con las salidas del sistema? En la tabla 9 se detallan las edades medias de jubilación en 2018 en la Administración General del Estado, según los distintos subgrupos son las siguientes, distinguiendo también por tipo de cotización, clases pasivas o Seguridad Social, pudiéndose apreciar en este caso diferencias en el acceso a la jubilación derivada de la cuantía de la misma.

**Tabla 9**

**Personal funcionario de carrera en Ministerios y Organismos**

| | | Jubilación 2018 Ministerio u Organismo | |
|---|---|---|---|
| | | MUFACE | Seguridad Social |
| | | Valor medio edad | Valor medio edad |
| Subgrupo | A1 | 66.1 | 66.6 |
| | A2 | 63.8 | 64.8 |
| | C1 | 61.7 | 62.8 |
| | C2 | 61.6 | 63.6 |

*Fuente:* RCP. Datos a 1/10/2018.

### Conclusión 5

Se observa en primer lugar que el/la funcionario/a tipo ingresa en el empleo público con una candencia de 9 años respecto del sector privado, esto es, entra con 35 años de media, si bien dicha edad va aumentando progresivamente con el paso de los años (por ejemplo, de 33 en 2016 a 35 años en 2018). Además, la media de edad es más joven en los que poseen titulaciones superiores o medias (34 años en grupo A2) que en los que se exige sólo el bachiller (38 años en grupo C2).

Por su parte estos/as funcionarios/as se jubilan distintamente dependiendo de su clasificación, pasando de los 61 años de los C1 de MUFACE a los casi 67 de los A1 del régimen de la seguridad social. Por tanto, dicha edad media de jubilación va aumentando ligeramente por subgrupos. Por consiguiente, nos encontramos con unas vidas laborales que van desde los 11 trienios para los grupos A a los 8 trienios de los grupos C.

## 7. Foto 6. Las ofertas de Empleo Público

Bien, llegados a este punto, ya hemos completado la foto actual de plantilla cuantitativa del personal funcionario de carrera en la Administración General del


Núm. 16 zk./2019. Págs. 54-79 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Estado en 2018. Para poder dirigir el objetivo de la cámara a lo que va a suceder en la próxima década (proyectar a 2028) debemos de cambiar el objetivo fotográfico.

La reforma operada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, introdujo dos elementos fundamentales para la programación de las necesidades de personal de la Administración: la oferta de empleo público (artículo 18) y las relaciones de puestos de trabajo (artículo 15), que conforman la dimensión objetiva de las políticas de selección. En la oferta de empleo público, tal y como dispone actualmente el artículo 70 del EBEP (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público), se consignan las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

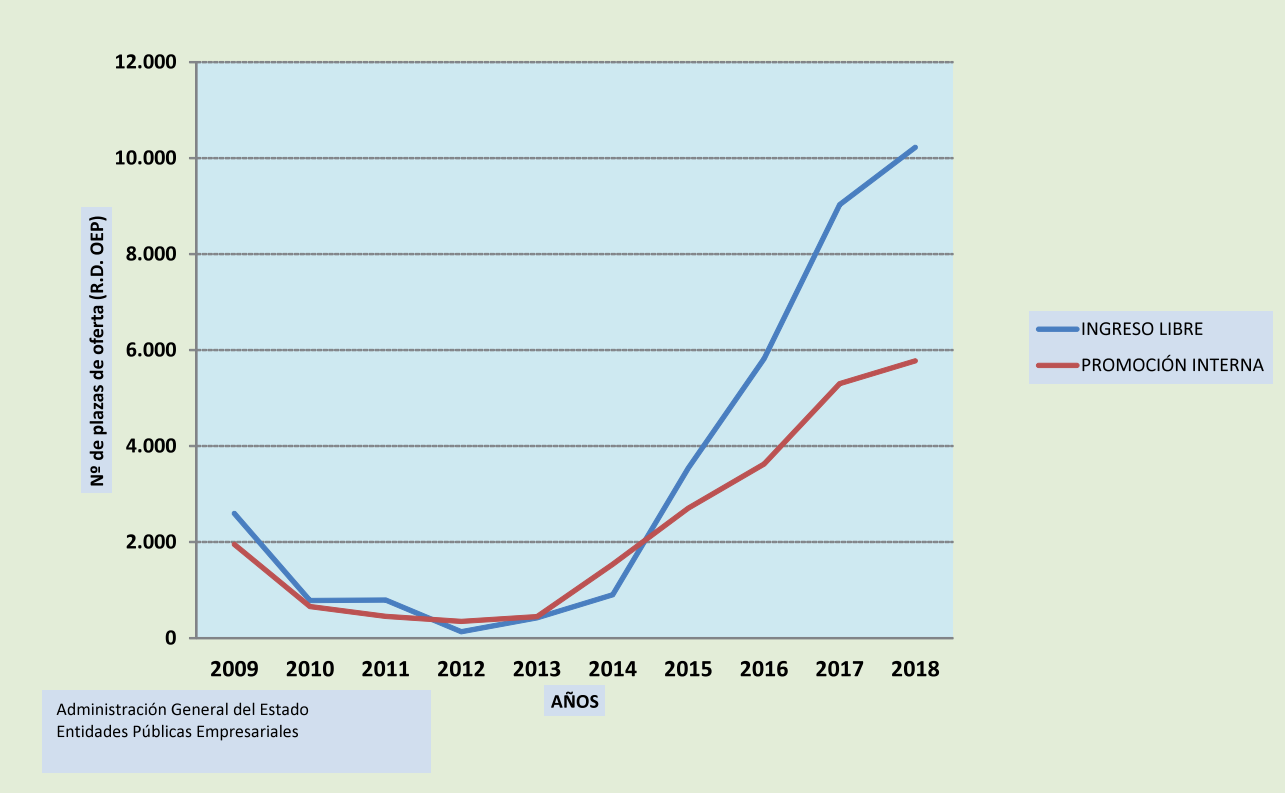
Por lo tanto, para hacer la proyección a 2028 vamos a tener en cuenta las siguientes herramientas técnicas: la incidencia de las jubilaciones, las Ofertas de Empleo Público y la promoción interna respecto de la situación a 2018. No se han tenido en cuenta otro tipo de altas y bajas (reingresos, defunciones, excedencias) bien por compensarse entre ellas o por no ser significativas.

Así, en primer lugar, respecto a las jubilaciones, el dato de bajas por jubilación se ha calculado sumando 10 años a la variable edad cumplida actual de cada uno de los 137.880 funcionarios que componen la familia de la Administración General del Estado. Además, de manera empírica, se han determinado las edades medias de jubilación en 2017 en cada uno de los distintos grupos/ subgrupos, que son: A1 = 66,4 años, A2 = 64,2 años, C1 = 62,2 años y C2 = 62,3 años.

En segundo lugar, utilizaremos las ofertas de empleo público. Es por ello que nuestra sexta fotografía es sobre ellas. En el grafico 14 se puede observar la evolución de las plazas ofertadas en la en la Administración General del Estado desde el año 2004 a 2018. Como puede observarse los efectos de los recortes presupuestarios en las ofertas provocadas por la crisis financiera dibujan una U.

**Gráfico 14**

**Evolución plazas Oferta de Empleo Público**




*Fuente:* elaboración propia RD de OEP.

**Tabla 10**

**Tasas de reposición de efectivos**

| Año de OEP | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tasa de reposición general | 30% | 10% | 10% | 0% | 0% | 0% | 0% | 50% | 50% | 75% | 75% |
| Tasa de reposición de sectores prioritarios | 100% | 10% | 30% | 10% | 10% | 10% | 50% | 100% | 100% | 100-115% | 100-115% |

*Fuente:* elaboración propia RD de OEP.

Pero junto al volumen de la oferta hay que tener en cuenta la tasa de reposición, esto es, la tasa de reposición de efectivos es la ratio que determina el número de funcionarios de nuevo ingreso que se pueden incorporar en una administración pública en función de las bajas que se hayan producido en el año anterior. De hecho, esta ligazón entre las políticas presupuestarias y de gestión de recursos humanos es claramente perceptible en los porcentajes de la tasa de reposición correspondientes a estas ofertas, como puede observarse en la tabla 10 (véase el quinquenio 2010-2015).

En tercer lugar, en el balance del periodo 2018-2028 que se va a realizar, se consideran junto a bajas de las jubilaciones y a altas las OEP, las promociones internas. Generalmente las promociones a un Subgrupo superior en funcionarios suponen una variación en la composición de la plantilla, pero no altas propiamente dichas, si bien para el caso de la promoción del personal laboral a funcionario (C2) si supone un incremento del número de funcionarios. Pero, igualmente, no se produce incremento si se consideran funcionarios y laborales conjuntamente.

Por todo lo anterior, para hacer cálculos de proyección a una década, nos vamos a basar en la Oferta de Empleo Público de 2016 por dos razones: porque es una Oferta tipo, esto es, ni de niveles de tasa de reposición cercanos a 0 ni superiores al 100%, y por ser la oferta que está surtiendo sus efectos en el año 2018, año que por ser último cerrado estamos utilizando como base.

### Conclusión 6

Para la proyección a 10 años partiremos de la segunda foto, que cuantificaba en 137.880 efectivos los existentes en la Administración General del Estado en 2018. Para tal hipótesis a una década es oportuna la utilización de la Oferta de Empleo Público para 2016, que convocó para la Administración General del Estado un total de 19.121 plazas, de las cuales 13.427 plazas del turno libre y las 5.694 plazas de promoción interna. Dado el decalaje de las pruebas de selección de las plazas de los cuerpos ofertados, su incorporación a la Administración General del Estado (toma de posesión) se produjo a lo largo del año 2018, con un grado global de cobertura del 89%.

## 8. Foto 7. Las jubilaciones a 10 años (de 2018 a 2028)

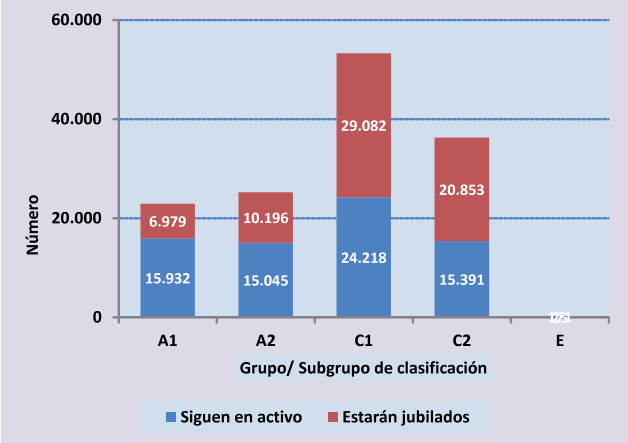
Si la edad media del personal funcionario es elevada en 2018 (52 años) eso significa que un gran volumen de la plantilla va a causar baja por jubilación en la próxima década. La situación después de transcurridos 10 años se presenta en el gráfico 15, en valores absolutos, y en el gráfico 16, en porcentaje[3], distinguiendo entre los que continuarán en activo el 1/1/2028 y los que ya, por su edad, estarán jubilados.

El gráfico 17 y el gráfico 18 presentan la distribución por tramos de edad y género de los funcionarios en activo a 1/1/2018 y a 1/1/2028. Dichas pirámides son perfectamente comparables pues tienen la misma escala. Obsérvese en el gráfico 18 la gran reducción de la segunda con respecto a la primera, gráfico 17.

Pero si además, ver gráfico 19, observamos los tramos de edad de los que seguirán en activo, dicho gráfico 19 arroja una situación alarmante: en 2028, más del 80% de los efectivos que actualmente prestan servicio en la Administración General del Estado tendrán 50 años o más años, de los cuales, el 35% tendrán 60 o más años, por lo que la proyección a 10 años más (año 2038) sería insostenible.

## Gráfico 15

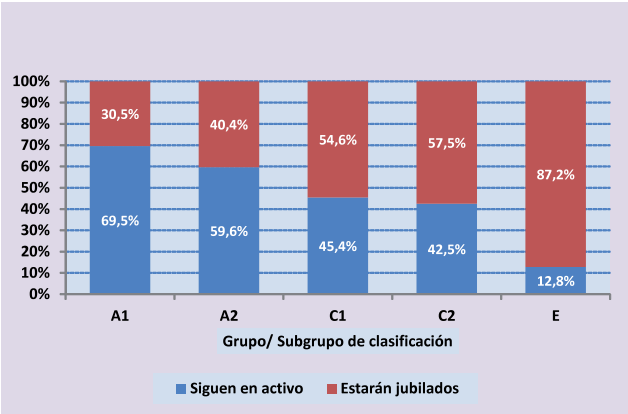
### Personal funcionario de carrera AGE. Datos a 1/1/2018. Situación después de 10 años (a 1/1/2028)




*Fuente:* RCP.

## Gráfico 16

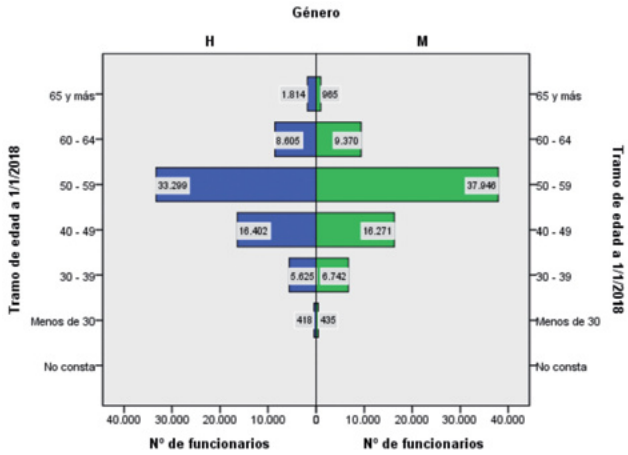
### Personal funcionario de carrera AGE. Datos a 1/1/2018. Situación después de 10 años (a 1/1/2028)




*Fuente:* RCP.

## Gráfico 17

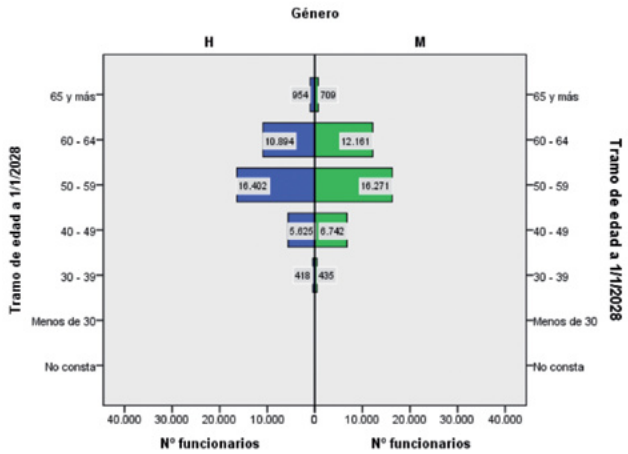
### Personal funcionario AGE en activo a 1/1/2018




*Fuente:* RCP.

## Gráfico 18

### Personal funcionario AGE en activo a 1/1/2018 después de 10 años (a 1/1/2028)

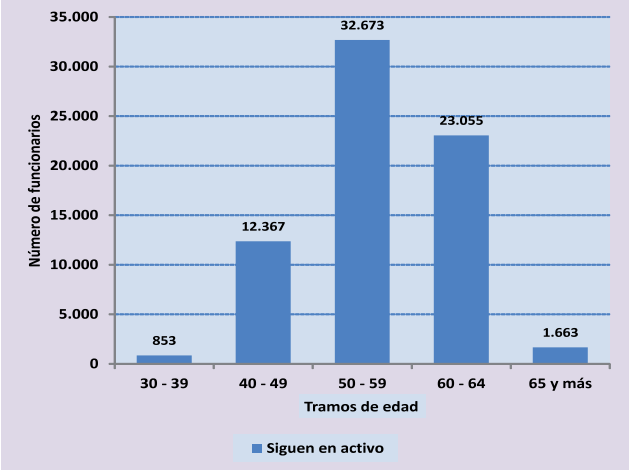



*Fuente:* RCP.


Núm. 16 zk./2019. Págs. 54-79 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

**Gráfico 19**

**Personal funcionario de carrera AGE en Ministerios y Organismos. Datos a 1/1/2018. Situación después de 10 años (a 1/1/2028)**




*Fuente:* RCP.

## Conclusión 7

En 10 años (2028) se va a jubilar casi el 50% del personal funcionario actuales de la Administración General del Estado, siendo más acentuada en los niveles inferiores (C2) que en los superiores (A1). Si se congelase el acceso, se pasaría de unos 137 mil empleados públicos a unos 70 mil, ya que se jubilarán en ese periodo unos 67 mil, prácticamente la mitad.

En concreto, de los 137.892 funcionarios de carrera de la A.G.E. en activo a 1/1/2018 estudiados en Ministerios y Organismos (incluye AEAT, Agencias Estatales, Patrimonio Nacional y Entes Públicos AGE, no incluye el C.S. Nuclear), 70.611 seguirán en activo a 1/1/2028 (dentro de 10 años) (51,2%), y 67.281 estarán jubilados (48,8%). Es decir, prácticamente la mitad estarán jubilados.

Las jubilaciones por Grupos/ Subgrupos varía para cada Grupo/ Subgrupo. Al final del periodo de 10 años estarán jubilados el 30% de los actuales A1, el 40% de los A2, el 54% de los C1 y el 58% de los C2.

Se observa por un lado la enorme reducción de las plantillas y por otro el envejecimiento continuado de los efectivos, lo cual sugiere que o hay reacción o este proceso es irreversible, insostenible... Quizá las OEP planificadas a varios años pueden constituir a dar solución.

## 9. Foto 8. Efecto a 10 años de jubilaciones y de las Ofertas de Empleo Público en el periodo 2018 a 2028

Volvamos a coger la foto digital anterior. ¿Y si además de considerar las bajas por jubilaciones también incluimos las nuevas incorporaciones por las distintas Ofertas de Empleo Público? Para ello, como decíamos antes, ver gráfico 18, se proyecta a los 10 años la OEP del año 2016 pues a la fecha de referencia (2018) los correspondientes funcionarios derivados de la OEP 2016 ya están en activo.

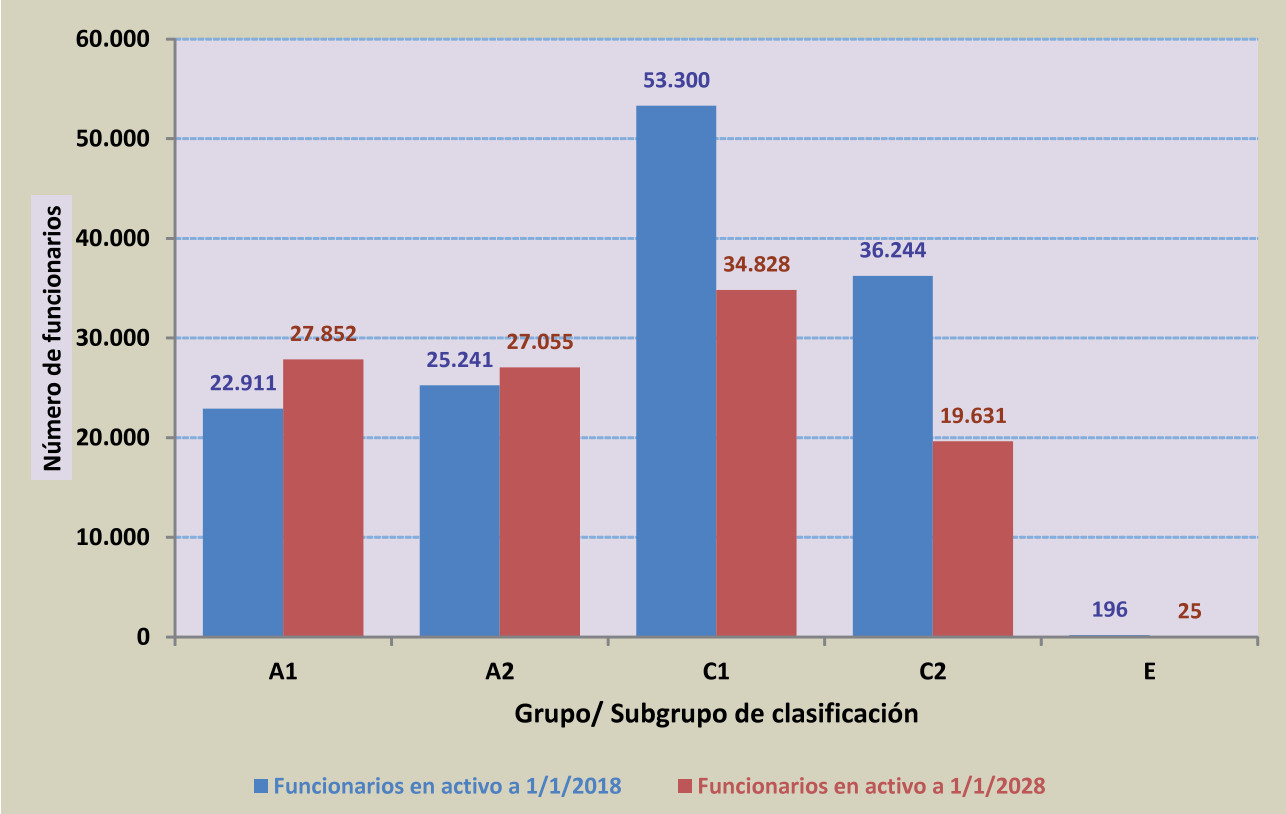
El gráfico 20 arroja algo de esperanza. Si sumamos a las jubilaciones una proyección a 10 años de los posibles ingresos (aplicando la tasa de cobertura real de la OEP 2016, esto es el 89% de las plazas ofertadas), aunque el resultado global es de descenso, se produciría un aumento en el grupo A y pérdida de efectivos en el Grupo C. El resultado se puede analizar mejor en la tabla 11.

## Conclusión 8

Si la OEP 2016 fuera sostenida anualmente a lo largo de estos años, las plantillas descenderían en un 20% (–28.501 funcionarios) pero el desglose por grupos muestra diferencias. Mientras los subgrupos A1 y A2 verían incrementados sus efectivos en 4.941 y 1.814 respectivamente, los subgrupos C1 y C2 descienden muy significativamente en –18.472 y –16.613 respectivamente.

## Gráfico 20

### Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP 2016 proyectada (plazas cubiertas). No incluye promoción interna




*Fuente:* RCP.

## Tabla 11

### Personal funcionario de carrera A.G.E. en Ministerios y Organismos. Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP 2016 proyectada (plazas cubiertas). No incluye promoción interna

| Año de OEP | | Funcionarios en activo a 1/1/2018 (X) | Funcionarios en activo a 1/1/2028 (Y) | Diferencia (Y)-(X) (en 10 años) | % de variación en 10 años (2028 sobre 2018) |
|---|---|---|---|---|---|
| Cod. Grupo/ Subgrupo F | A1 | 22.911 | 27.852 | 4.941 | 21,6% |
| | A2 | 25.241 | 27.055 | 1.814 | 7,2% |
| | C1 | 53.300 | 34.828 | –18.472 | **–34,7%** |
| | C2 | 36.244 | 19.631 | –16.613 | **–45,8%** |
| | E | 196 | 25 | –171 | –87,2% |
| | Total | 137.892 | 109.391 | –28.501 | –20,7% |

*Fuente primaria de datos:* RCP. Datos iniciales a 1/1/2018.

*Nota.* A 1/1/2028 se utilizan las siguientes edades medias de jubilación: A1 = 66,4 - A2 = 64,2 - C1 = 62,2 - C2 = 62,3 - E = 63,7.

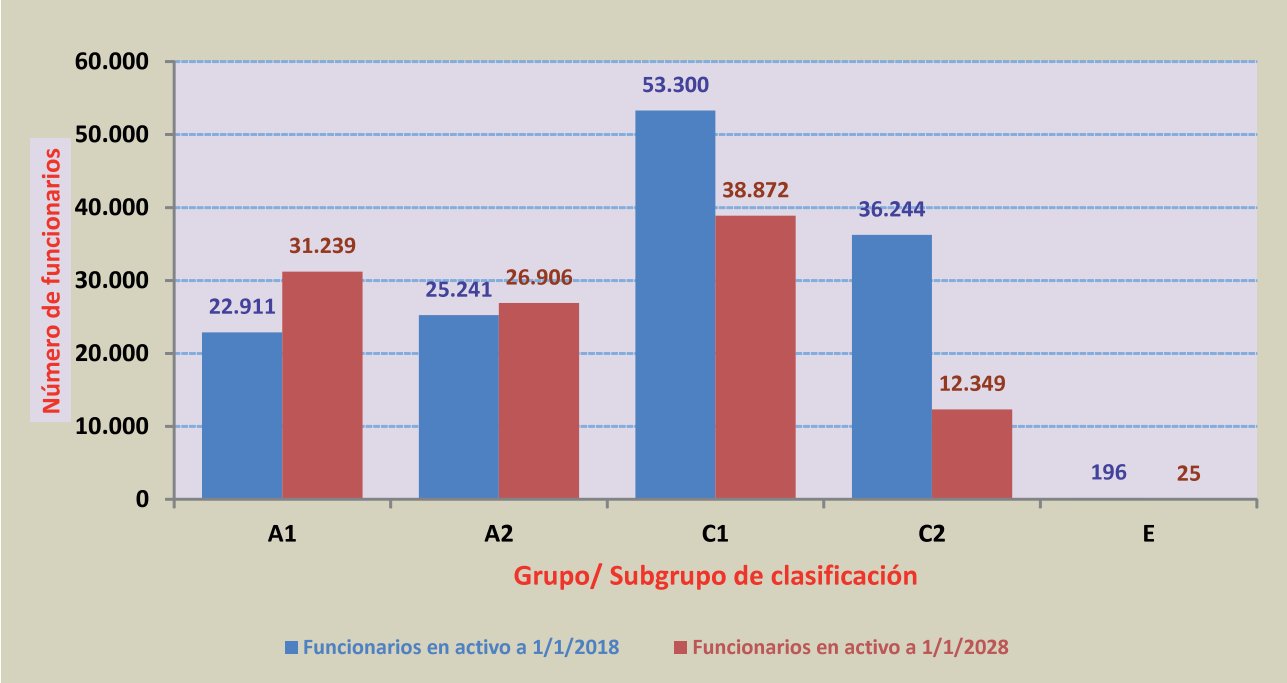
## 10. Foto 9. Efecto de las jubilaciones a 10 años junto con las Ofertas de Empleo Público y las Promociones Internas de funcionarios en el periodo 2018 a 2028

El artículo 18 del EBEP contempla los sistemas de promoción interna como otra herramienta de planificación de los recursos públicos. La promoción interna vertical, que consiste en la progresión desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo (personal laboral), a otro superior y la promoción interna horizontal, que se refiere al acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional. ¿Y si añadimos las promociones internas a los resultados del epígrafe anterior? Veamos la novena foto que se concreta en el gráfico 21 y en la tabla 12.

Como las promociones internas suponen un cambio en la composición de las plantillas, en los totales no se produce ningún efecto, sí en cada subgrupo. Así pues, ocurre que el efecto de las jubilaciones y de ambos procesos, la OEP y la P.I., da un resultado aún mejor para los subgrupos A1 y A2, que incrementan sus efectivos en +8.328 y +1.665 efectivos respectivamente, ver tabla 10; pero, consecuentemente, los C1 y C2 disminuyen en –14.428 y –23.895 efectivos respectivamente. En conclusión, si además se tiene en cuenta la promoción interna, la reubicación de efectivos por subgrupos produciría que solo descendiese significativamente el grupo C. La tabla 12 explica cuantitativamente el gráfico 21.

**Gráfico 21**

**Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP (plazas cubiertas) y P.I. 2016 proyectadas**




*Fuente:* RCP.

**Tabla 12**

**Personal funcionario de carrera A.G.E en Ministerios y Organismos. Se considera la promoción interna y las OEP en el periodo. Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP (plazas cubiertas) y P.I. 2016 proyectadas. No se considera la P.I. de personal laboral a C2**

| | | Personal funcionario en activo a 1/1/2018 (X) | Personal funcionario en activo a 1/1/2028 (Y) | Diferencia (Y)-(X) (En 10 años) | % de variación en 10 años (2028 sobre 2018) |
|---|---|---|---|---|---|
| Grupo/ Subgrupo considerando la promoción interna (para (X) no se considera la P.I.) | A1 | 22.911 | 31.239 | 8.328 | 36,3% |
| | A2 | 25.241 | 26.906 | 1.665 | 6,6% |
| | C1 | 53.300 | 38.872 | –14.428 | **–27,1%** |
| | C2 | 36.244 | 12.349 | –23.895 | **–65,9%** |
| | E | 196 | 25 | –171 | –87,2% |
| | Total | 137.892 | 109.391 | –28.501 | –20,7% |

*Fuente primaria de datos:* RCP. Datos a 1/1/2018.

*Nota.* A 1/1/2028 se utilizan las siguientes edades medias de jubilación: A1 = 66,4 - A2 = 64,2 - C1 = 62,2 - C2 = 62,3 - E = 63,7.

## Conclusión 9

Si a las bajas por jubilaciones y a las altas por OEP unimos la promoción interna, las plantillas seguirían descendiendo en un 20% (–28.501 funcionarios) pero el desglose por grupos muestra aún más diferencias. Mientras los subgrupos A1 y A2 verían incrementados sus efectivos en un 36% y 6% respectivamente, los subgrupos C1 y C2 descienden muy significativamente 27% y 66% respectivamente.

Por consiguiente, esta foto lo que nos muestra es una evolución desde una pirámide en 2018, en el que el peso de los efectivos del Grupo C es del doble de los del Grupo A, fruto de una concepción tradicional de una administración prestadora de servicios en la que se precisa más personal no cualificado que cualificado; a una pirámide invertida en 2028 donde los efectivos del Grupo A, especialmente los cuerpos A1 (elite de la administración), pasan a ser de los más numerosos y los que crecen porcentualmente más en esta década, mostrando una estrategia de captación encaminada a una opción preferencial por el trabajo de los ingenieros, jurídicos o economistas, frente al de despacho burocrático, oficinas u oficios.

Piénsese que a esta proyección hay que unir el cambio de paradigma que para la prestación de los servicios públicos está suponiendo la 4.ª revolución tecnológica (en sus tres fases: digitalización, automatización e inteligencia artificial). Esta revolución hace necesario repensar el catálogo de profesiones actual en la Administración General del Estado, anticipándose a aquellas nuevas que van a surgir, fruto de la demanda de prestación de servicios de la ciudadanía y aquellos otros que fruto de las tres oleadas de la revolución digital pueden ser sustituidas por máquinas. Por lo que la sola disminución de las plazas destinadas al Grupo C parece caminar hacia ese nuevo escenario, pero no conjeturemos, que no es el objeto de este artículo.

## 11. Foto 10. Efecto de las jubilaciones a 10 años. Consideración de la promoción interna de personal laboral al subgrupo C2 de funcionarios

Los sistemas de promoción interna, como otra herramienta de planificación de los recursos públicos, también recogen la promoción desde el personal laboral fijo a cuerpos o escalas de funcionarios de carrera. Así que, si además se tiene en cuenta la promoción

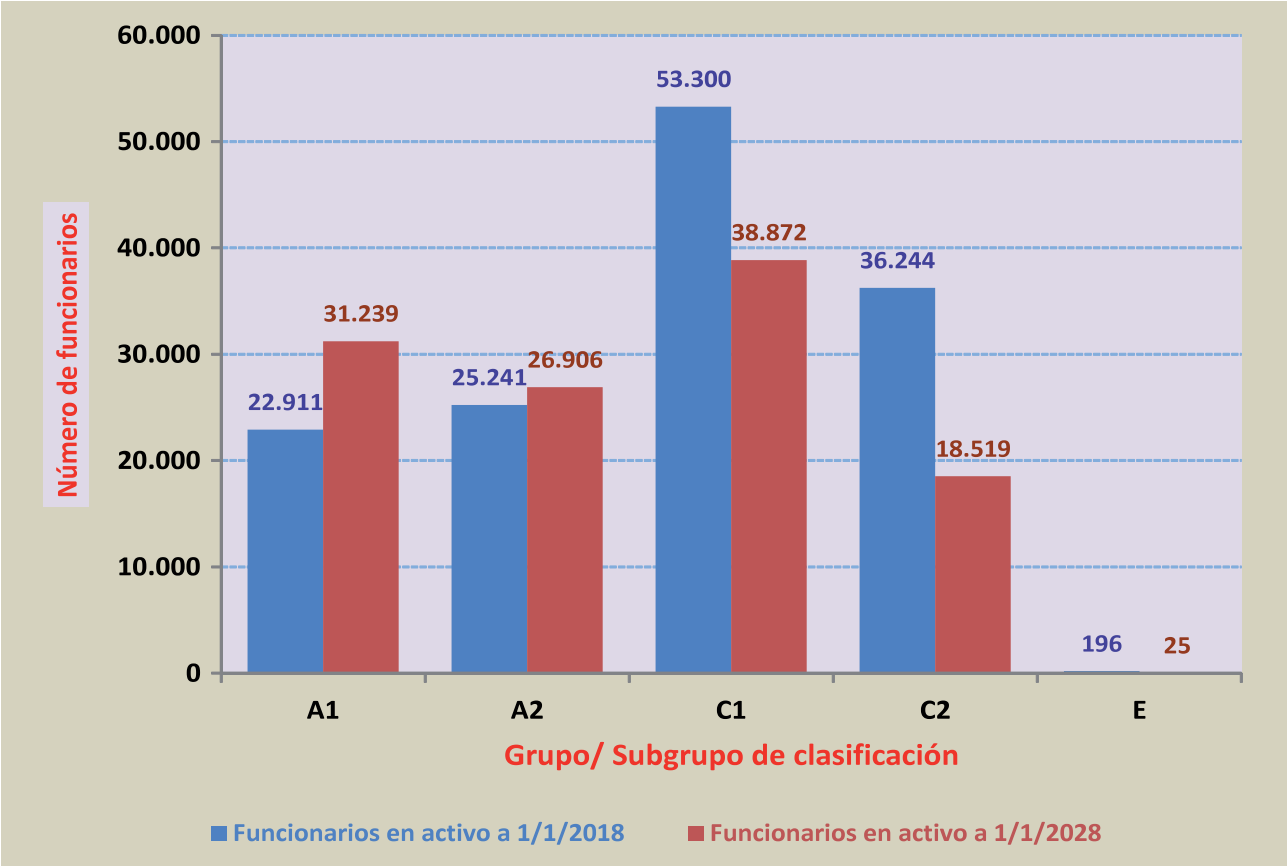
interna de personal laboral al subgrupo C2 de funcionarios, véase el gráfico 22, ocurre que este subgrupo se recupera del efecto promoción interna vertical, ya que, aunque 7 mil C2 pasarían a C1, unos 6 mil laborales pasarían a C2; minorando así la perdida de efectivos en este subgrupo.

Por lo tanto, si se considera la promoción interna de personal laboral a personal funcionario del subgrupo C2 de 6.170 efectivos, el resultado es que, en el subgrupo C2 y en el total, se producen descensos de –17.725 y –22.331 efectivos respectivamente, lo que supone en este caso un descenso del –48,9% y –16,2% respectivamente. Esto es lo que muestra el gráfico 22.

¿Y qué pasa entonces con el personal laboral? Pues que en el periodo de 10 años, 2018-2028, se jubilará el 53,8% del personal laboral del Convenio Único de la Administración General del Estado, 21.477 efectivos. Si se tiene en cuenta, además, que en el periodo de 10 años se podría producir una promoción interna de 6.170 personas del personal laboral al Subgrupo C2 de funcionarios, el gráfico 23 muestra el resultado.

**Gráfico 22**

**Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP (plazas cubiertas) y P.I. 2016 proyectadas. Se considera la P.I. de laboral a C2**

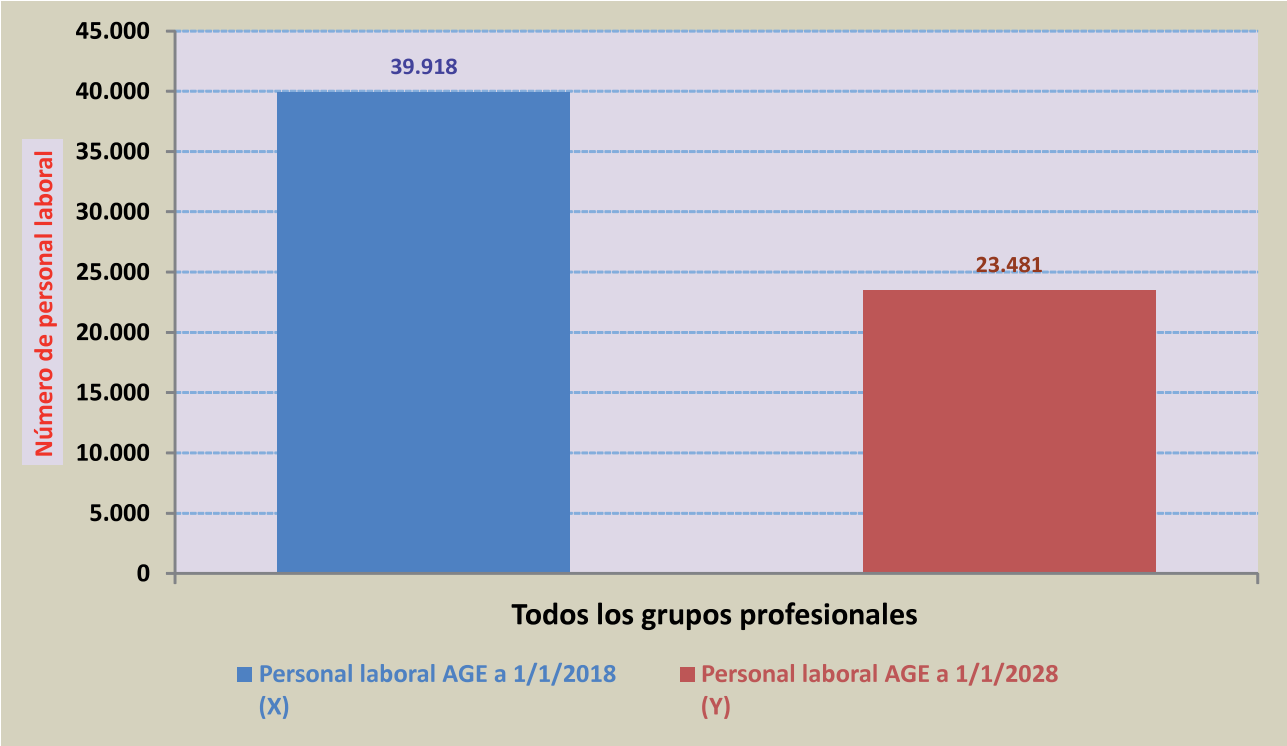



*Fuente:* RCP. Datos a 1/1/2018.


Núm. 16 zk./2019. Págs. 54-79 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

**Gráfico 23**

**Número de personal laboral a 1/1/2018 y a 1/1/2028, después de 10 años, con jubilaciones, P.I. y OEP**




*Fuente:* RCP. Datos a 1/1/2018. El personal laboral que se analiza es el encuadrado en el Convenio Único de la Administración General del Estado.

## 12. Conclusiones finales

Puestas encima de la mesa estas 10 fotografías, una vez retiradas de su revelado, nos atrevemos, ahora sí, a reflexionar sobre algunos aspectos clave a determinar en la planificación de los recursos humanos en la Administración General del Estado para la próxima década.

España cuenta en 2018 con un empleo público comparado con la población total equivalente al 2,7%. La media de los países de la zona euro se sitúa en el 3%. La mayoría de los países desarrollados se encuentran con ratios superiores a España: Francia (3,6%), Bélgica (3,5%), Luxemburgo (4,1%), Reino Unido (2,9%) o los países nórdicos (Suecia 3,4%). El personal de la Administración Pública Estatal supone menos de la cuarta parte del total de empleados públicos (la Administración General del Estado, descontando Fuerzas armadas, cuerpos y fuerzas de seguridad y seguridad social) supone únicamente el 8,30% del total).

Desde el punto de vista cuantitativo, el dato a 1 de enero de 2018 del Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas muestra una clara recuperación en la evolución del volumen del empleo público, tras los años de recortes en la oferta de empleo público, con motivo de la grave crisis económica y la situación financiera que atravesaba el país.

No obstante, pese al esfuerzo de estas tres últimas ofertas, el periodo de crisis ha tenido un efecto negativo y envejecedor en el ámbito cuantitativo de los empleados públicos. La Administración General del Estado cuenta con un personal con una media de edad cada vez más elevada: 51,9 años de edad media poseyendo el 67,4% de los mismos 50 o más años, mientras que solo el 32,6% tienen menos de 30 años. A ello hay que unir que es el tercer país de la OCDE con la plantilla más envejecida y que se van a suceder

grandes oleadas de jubilaciones de empleados públicos en la próxima década.

Si no se quiere descapitalizar la Administración General del Estado, además de planificar adecuadamente la cobertura de estas vacantes de modo que respondan a planteamientos estratégicos, habrá que plantearse ahora cuáles hayan de ser las medidas para atraer y conservar el conocimiento, acometiendo seriamente un proceso de reflexión sobre nuestros recursos humanos.

Fruto de lo anterior, se hace imprescindible empezar a implementar estrategias de atracción y captación del talento en la Administración General del Estado, dotando a los potenciales candidatos de mayor conocimiento y atractivo al empleo ofertado, y con ello alcanzar un mayor número y calidad de los opositores demandantes. Se trata, por tanto, de mejorar el atractivo del sector púbico como empleador y de su capacidad de atraer el talento a la Administración General del Estado, esto es a los candidatos mejor cualificados para los puestos ofertados.

Para hacer frente a estos desafíos, la Administración General del Estado cuenta con potentes instrumentos de planificación, como es la Oferta de Empleo Público y la promoción interna, cuya misión ha de ser dotar a la Administración General del Estado de los recursos suficientes para hacer frente a los retos de la próxima década, esto es, lograr una administración moderna y digital, centro del talento y foco atractivo para el desarrollo de la vida laboral.

En este sentido, este estudio valida el efecto positivo de las Ofertas de Empleo Público y la promoción interna en la planificación cuantitativa de los empleados públicos, si bien sería necesario reforzar esta Ofertas anuales en los subgrupos, tasa de cobertura y cuerpos que se consideren estratégicos, manteniendo, en lo posible, de forma continuada el volumen de oferta previsto para la OEP 2016, y tratando de elevar la tasa real de cobertura de los distintos procesos selectivos.

Es por ello que, la recién aprobada OEP 2019 (Real Decreto 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019) muestra novedades que caminan hacia un relevo rejuvenecedor planificado en la Administración General del Estado. Por primera vez, la OEP se realiza teniendo en cuenta el análisis de la tendencia al envejecimiento de las plantillas. Además, para su elaboración se ha realizado una estimación plurianual de necesidades por cada Departamento para el período 2019-2021. Por otro lado, el análisis de la situación real de necesidades se ha calculado en base a una metodología que parte del escenario actual como marco de referencia en «base cero» para el conjunto de la programación. Finalmente se ha revisado la tasa de cobertura de las plazas convocadas para optimizar su dotación, evitando desajustes no deseados entre distintos cuerpos o escalas y la convocatoria de plazas que después no se cubren y, por tanto, se pierden.

La introducción de estos cambios metodológicos en el diseño de la OEP 2019 nos permite mirar con esperanza la posible evolución de estas 10 fotos.

Si tal como proponemos, se gestiona con cierta continuidad de una oferta de empleo público y procesos de carrera vertical parecida a la cubierta para con el año 2016, si bien es cierto que se pasaría de una plantilla de unos 137.000 efectivos a otra de unos 115.000, se consolidaría un movimiento hacia una pirámide inversa en la distribución de los subgrupos dentro de la estructura de empleo público en la AGE, pasando del actual ratio de ½ A por cada 1 C a, en 2028 a 1 A por cada C; estructura más adaptada a los desafíos del trabajo público en esta nueva década.

Finalmente, en una última mirada a las fotografías, se hace necesario reflexionar sobre las funciones desempeñadas por el personal laboral en la Administración General del Estado y cuál ha de ser su rol en la próxima década.

Parafraseando la cita de inicio de este artículo, «si alguien del futuro casualmente leyera esto, que nos diga si ha sido posible salvarnos, y si nos hemos salvado los primeros». (Los Planetas, 2000)

## 13. Bibliografía

Ansón, A. (2017). Automatización y envejecimiento en la Administración Pública. *Wordpress*. Recuperado 4 febrero 2017 de https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2017/11/08/automatizacion-y-envejecimiento-en-la-administracion-publica/

Arenilla, M. y Delgado, D. (2014) ¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE. *Revista de Administración Pública* 193, 297-334.

Areses *et al.* (2017). Nuevos tiempos para la función pública. Madrid: INAP.

Blanco, C. (2005). La carrera administrativa. *Presupuesto y gasto público*, 41, 199-210.

Catala, R., Ordozgoiti, Moreno, A. (1997). Planificación actual de recursos humanos en la Administración General del Estado: situación actual y líneas de futuro. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9, 35-55.

Fuentetaja, J.A. (2012). De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública. En J.A. Fuentetaja y J. Cantero (coord.), *Crisis económica y función pública.* (p. 73-107). Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.

Gorriti, M., López, J. (2010). Análisis de puestos de trabajo en la Administración Pública. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

Jiménez, R. (2015). España: ¿un país sin frenos? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* 56, 36-55.

Jimenez, R. *et al.* (2018). Procesos selectivos. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 14, 8-175.

Losada *et al.* (2017). El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Los Planetas (2000). Que no sea Kang, por favor. En Unidad de desplazamiento [ CD]. Madrid: BMG Music Spain.

Mapelli, C. (2018). La visión comparada: nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º especial 2, 32-50.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2014). Administración 2032. Teclas para transformar la Administración pública española. Grupo de Investigación en Administración Pública GIAP-2032. Recuperado de http://www.gigapp.org/images/stories/Teclas-GIAP2032.pdf

Ministerio de Hacienda. (2018). Proyección de los efectivos de la A.G.E en el año 2028 desde la óptica de las jubilaciones. Madrid: Unidad de Apoyo de la Dirección General de la Función Pública.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2018). Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2018. Recuperado de http://www.hacienda.gob.es/CDI/empleo_publico/boletin_rcp/bol_semestral_201801_completo.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability. Recuperado de http://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm

Pastor, I. (2018, febrero, 13). Necesitamos talento digital en la A.G.E. [Entrada blog] Recuperado de https://www.administracionpublica.com/necesitamos-talento-digital-en-la-age/#

Ramió, C. (2017). El envejecimiento de los empleados públicos. [Entrada blog]. Recuperado de https://www.administracionpublica.com/el-envejecimiento-de-los-empleados-publicos-ii/#

Ramió, C. y Salvador, M. (2018). La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración. Barcelona: Tibidabo Ediciones.

Ramió, C. (2018, marzo, 22). El problema de trabajar con una edad elevada: seniors y baja productividad. [Entrada blog]. Recuperado de https://www.administracionpublica.com/el-problema-de-trabajar-con-una-edad-elevada-seniors-y-baja-productividad/#

Valero, J. (2010). Elementos para una reflexión sobre la Administración General del Estado. *Documentación Administrativa,* n.º 286-287, 25-58.

Viñas, J. (2017, agosto, 17). España es el tercer país de la OCDE con una plantilla pública más envejecida. *Cinco días.* Recuperado 1 febrero 2019 de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/08/11/midinero/1502466311_931559.html

## Notas

1 En los que se refiere al envejecimiento de las plantillas, la fuente de información es el Registro Central de Personal (RCP) con fecha de referencia el 1/10/2018, la fecha más reciente durante la preparación de este artículo.

En lo que se refiere a la proyección de las plantillas a 10 años vista, es decir, hasta el año 2028, que se tratará más adelante, la fuente de información es la misma pero, al relacionarse con las OEP anuales, la fecha de referencia es el 1 de enero de cada año.

Para delimitar claramente este colectivo poblacional objeto de análisis, los dos cuadros siguientes muestran esta información por áreas de actividad y según presten servicios en Ministerios o en Organismos o Entidades dependientes distintos de los Ministerios.

2 Las principales entradas y salidas del sistema son los nuevos ingresos correspondientes a las Ofertas de Empleo Público y las jubilaciones. Igualmente se tienen en cuenta las promociones internas, es decir, el paso del subgrupo A2 al A1, del C1 al A2, del C2 al C1 fundamentalmente. Estos movimientos suponen un cambio en la composición de la plantilla de funcionarios de carrera pero no afectan al total de funcionarios. Las restantes causas de entrada/ salida tales como excedencias o reingresos de excedencias, paso a prestar servicios en otras Administraciones, o reingresos (Administración de Justicia, CC.AA. etc.) no se consideran pues en parte se compensan.

3 En este epígrafe y los siguientes se va a utilizar la misma fuente básica inicial de información, el RCP, pero se modifica la fecha de referencia. En lugar de ser el 1 de octubre de 2018, será el 1 de enero de 2018. Ello se debe fundamentalmente a que se van poner en relación las proyecciones de jubilaciones en 10 años y las nuevas incorporaciones procedentes de las Ofertas de Empleo Público que se refieren a años completos. También las ya citadas promociones internas (PI). De esta manera se cubren años completos.


Núm. 16 zk./2019. Págs. 54-79 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103