



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Arenilla Sáez, Manuel; Llorente Márquez, Jesús; Redondo Lebrero, Juan Carlos
Las retribuciones de las Administraciones públicas españolas. Un estudio de su equidad interna

Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 18, 2022, pp. 137-155
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11120>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576473095007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Referencia: Arenilla Sáez, M., Llorente Márquez, J., Redondo Lebrero, J. C. (2022). Las retribuciones de las Administraciones públicas españolas. Un estudio de su equidad interna. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 137-155. <https://doi.org/10.24965/reala.11120>

Las retribuciones de las Administraciones públicas españolas. Un estudio de su equidad interna

Salary in Spanish public administrations. A study of their internal equity

Arenilla Sáez, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7533-8896>

manuel.arenilla@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Universidad de Ciencia Política y de la Administración (URJC) desde 2005. Administrador Civil del Estado (1985). Doctor (1987) y Licenciado (1984) en Ciencias Políticas y de la Administración (UCM). Ha sido Director del INAP de 2012 a 2018; vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UGR (1992-1995).

Llorente Márquez, Jesús

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (España)

llorente_marquez@yahoo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas, especialidad Administración pública por la UCM y Máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos. Su trayectoria profesional se haya esencialmente vinculada a la realización de proyectos organizativos y de empleo público. Actualmente forma parte del Área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

Redondo Lebrero, Juan Carlos

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5692-8524>

juancarlosredondo@yahoo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en las especialidades de Ciencia de la Administración y Estudios Internacionales por la UCM y Máster en Desarrollo Local. Colaborador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Especialista en organización pública y empleo público.

RESUMEN

Este artículo aborda el análisis de las retribuciones de más de veinte mil puestos de trabajo en el estrato superior de las Administraciones públicas españolas desde la perspectiva de su equidad interna, su estructura salarial y su vinculación con la carrera vertical. Para ello se han estudiado la Administración central de cinco comunidades autónomas, de cinco Administraciones locales y de la Administración General del Estado (AGE).

Entre los principales resultados alcanzados en la investigación hay que destacar la existencia de significativas diferencias retributivas en las Administraciones implantadas en la Comunidad Autónoma de Madrid; existe

un solapamiento retributivo en los niveles bajos de los puestos superiores que puede generar desmotivación en los funcionarios públicos; los abanicos salariales de las Administraciones estudiadas son relativamente estrechos, destacando las de Bilbao y el País Vasco; la equidad interna es débil al no existir una buena correspondencia entre la responsabilidad y las retribuciones asignadas en los puestos superiores; la implantación de una futura carrera horizontal supondría un incremento en el gasto de personal de muchas Administraciones públicas; y la carrera de la función pública superior en España es relativamente corta.

PALABRAS CLAVE

Administración española; cuerpos superiores de la función pública; retribuciones; equidad interna; carrera administrativa.

ABSTRACT

This article analyzes the salary of more than twenty thousand senior positions in Spanish public administrations from the perspective of their internal equity, their salary structure and their link with the vertical career path. For this purpose, the central administration of five autonomous communities, five local administrations and the General State Administration have been studied.

Among the main results of the research, it is worth highlighting the existence of significant differences in the salaries of the administrations located in the territory of Autonomous Community Madrid; there is a salary overlap at the lower levels of the higher positions that can generate demotivation among civil servants; the salary ranges of the administrations studied are relative narrow, with those of Bilbao and the Basque Country standing out; internal equity is weak as there is no good correspondence between responsibility and the salaries assigned to higher positions; the implementation of a future horizontal career would mean an increase in personnel costs for many public administrations; and the career of the senior civil service in Spain is relatively short.

KEYWORDS

Spanish Administration; civil service senior officials; compensation; internal equity; administrative career.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN. 2. RESULTADOS DEL ESTUDIO RETRIBUTIVO DE LA EQUIDAD INTERNA. 2.1. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. 2.1.1. Estructura salarial de la AGE. Medidas de tendencia central. 2.1.2. Estudio de equidad interna de la AGE. Relación nivel/retribuciones complementarias. 2.2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2.2.1. Estructura salarial de las comunidades autónomas. Medidas de tendencia central. 2.2.2. Estudio de equidad interna de las comunidades autónomas. Relación nivel/retribuciones complementarias. 2.3. ADMINISTRACIÓN LOCAL. 2.3.1. Estructura salarial de los ayuntamientos. Medidas de tendencia central. 2.3.2. Estudio de equidad interna de los ayuntamientos. Relación nivel/Retribuciones complementarias. 2.3.3. Estructura salarial de las diputaciones provinciales. Medidas de tendencia central. 2.3.4. Estudio de equidad interna de las diputaciones provinciales. Relación nivel/Retribuciones complementarias. 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. PUESTOS DE TRABAJO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Una de las características del sistema administrativo español es que existen pocos estudios basados en evidencias y que, cuando aparecen, raramente tienen continuidad. Este hecho dificulta conocer la realidad del funcionamiento del sistema de función pública más allá de impresiones más o menos documentadas. Sin conocer los datos de la realidad es difícil concretar los problemas y aportar soluciones precisas. A falta de datos proporcionados por nuestras instituciones, afortunadamente existen organismos que ofrecen información relevante que permiten comparar a nuestra función pública con sus homólogas. A los efectos de este estudio, hay que resaltar lo que se viene constatando por organismos como la OCDE o la Comisión Europea en relación con los directivos públicos profesionales españoles: su baja compensación retributiva anual; una diferencia salarial reducida con los niveles básicos de la Administración, esto es, un abanico sa-

larial estrecho; y una gestión indiferenciada con el resto del personal. A esto hay que añadir su bajo nivel de profesionalización e imparcialidad (OCDE, 2018; Thijs y Hammerschmid, 2017).

Este artículo va a abordar los aspectos retributivos vinculados a los puestos superiores de las relaciones de puestos de trabajo, aquellos que son ocupados por el subgrupo A1 de titulación¹, en las Administraciones centrales de cinco comunidades autónomas, cinco Administraciones locales y en la Administración General del Estado (AGE). En concreto, se abordará su equidad interna y su estructura salarial. El estudio se realizó tomando como referencia las relaciones de puestos de trabajo de cada una de las Administraciones públicas.

Algunos de los rasgos de nuestro modelo retributivo público que irán apareciendo en los gráficos y tablas eran intuitivos o descritos por la academia o resultan bien conocidos por los gestores de personal de nuestras Administraciones públicas. Lo que se aporta ahora es una visión empírica y amplia del sistema retributivo de la función pública española, aunque inicial, que ayuda a profundizar en su conocimiento.

Las últimas décadas nos han mostrado que no es posible reformar la Administración pública sin reformar su función pública. El ejemplo más reciente es el de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que inició sus trabajos en 2012, pero que, a pesar de incluir una serie de «medidas estratégicas en materia de empleo público», no se efectuaron las regulaciones precisas para implantar las medidas que se anunciaron ni se observó un compromiso específico para llevarlas a cabo (CORA, 2013; OCDE, 2014).

El resultado de esta reforma fallida es que el modelo de función pública actual descansa en los fundamentos de la reforma efectuada en 1984 que, en lo esencial, mantiene la de 1963. El modelo español, en general, sigue sin introducir, entre otros aspectos, un sistema de gestión de recursos humanos basado en competencias que posibilite una nueva carrera profesional ni, vinculados a ella, una evaluación del rendimiento ligada a los objetivos de gestión y un nuevo sistema retributivo.

Si nos detenemos en los rasgos principales del sistema de carrera en la Administración general española, este se basa en el modelo diseñado a principios de los años 60 del pasado siglo cimentado en cuerpos y puestos de trabajo y que no ha llegado a cumplir las previsiones iniciales, ni siquiera tras la reforma parcial de 1984. Por esto puede afirmarse que la carrera actual en esa Administración es la sucesiva ocupación de puestos de trabajo escasamente definidos, muchas veces vinculados a cuerpos concretos y, que en el caso de los superiores, se ha acortado en los últimos años debido al nivel de complemento de destino que obtienen los nuevos ingresados. Finalmente, se siguen proveyendo los puestos superiores de la Administración mediante la libre designación y los de director general u otros altos cargos mediante nombramiento político sin mayores requisitos que, cuando se exige en algunas Administraciones, ser funcionario del subgrupo A1 de titulación.

Frente a la carrera descrita, que se suele denominar vertical, se presenta como alternativa un modelo generalizado basado en la carrera horizontal. A ella se vinculan conceptos y herramientas como la gestión por competencias, los puestos tipo, los itinerarios profesionales y las áreas funcionales, que afectan a los diferentes subsistemas de la función de personal, entre ellos al retributivo (López, 2012). En síntesis, la carrera horizontal permite la promoción en los tramos establecidos en un mismo puesto mediante la especialización que se obtenga, así como la movilidad entre las diversas áreas funcionales de una Administración. Es decir, no se precisa concursar o promocionar a puestos de mayor nivel para progresar a efectos retributivos.

Una de las ventajas de este modelo es que se reduce la presión para que las organizaciones públicas se doten de puestos mejor retribuidos, lo que evita o reduce una de las características de nuestras Administraciones públicas: la inflación orgánica y de puestos de trabajo. Otra ventaja es que propicia una mejor identidad entre el empleado público y las necesidades de la organización, a la que hay que añadir, finalmente, que genera una mayor estabilidad y motivación de los empleados.

La principal dificultad de implantación de la carrera horizontal reside en el fuerte anclaje cultural del modelo actual de gestión de personas que requiere, en primera instancia, analizar las interacciones entre las estructuras orgánicas y los procedimientos de gestión que hacen que las instituciones se reproduzcan y se resistan al cambio (Arenilla y Delgado, 2019). A esta se suma la que evidencia la investigación que da lugar a este artículo: el incremento de coste que supondría para muchas Administraciones su implantación debido a la escasa variedad de complementos específicos que existen en algunos puestos con el mismo nivel de complemento de destino.

¹ Se contemplaron los puestos de trabajo barrados que pudieran ser ocupados por funcionarios de carrera de hasta dos subgrupos de titulación A1/A2. En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia es posible que concurren en algunos puestos los subgrupos de titulación A1/A2/C1.

Al tratar la motivación de los empleados públicos, hay que señalar que nos encontramos ante una cuestión que afecta al rendimiento de las Administraciones y también a la retención y captación del talento. Precisamente, esta última característica es ya una de las principales preocupaciones de los gestores de personal, ya que la Administración pública ha dejado de ser una opción atractiva para los jóvenes talentos, especialmente de muchos de aquellos que poseen las competencias y habilidades necesarias para afrontar los retos actuales y futuros de nuestra sociedad (Kreab, 2018).

Uno de los aspectos relevantes de la motivación es la gestión del sistema salarial. Entre las claves de la retribución de los empleados está que debe guardar un equilibrio adecuado con las responsabilidades que asuman. Aunque este hecho tiene una base objetiva, no deja de ser una percepción subjetiva, como también la es la comparación con las retribuciones que obtienen otros empleados de su organización o de otras (Herzberg et al., 1959; Adams, 1965; Hood y Lodge, 2006). La percepción de equidad, a pesar de su carga subjetiva, no resta importancia a la necesidad de que exista una proporcionalidad entre las retribuciones que sea aceptada por la organización (Huseman et al., 1987; Taylor y Westover, 2011).

En todo sistema retributivo debe primar el principio de igualdad que ha de ponderarse con el de equidad. Esta mide la distancia retributiva que posibilita fijar el valor que puede alcanzar el desempeño profesional en relación con los puestos de contenido y responsabilidades similares, así como respecto al rendimiento aportado en una organización (equidad interna) o en organizaciones equivalentes en el mismo ramo o sector de actividad (equidad externa) (Castillo, 2002). A partir de este concepto de equidad, se pueden introducir criterios de evaluación objetivos que permitan una retribución justa y equitativa por medio de técnicas de valoración de puestos de trabajo y la elaboración de estudios salariales comparados con otras Administraciones públicas y con el sector privado (Porret, 2014; Gómez et al., 2016).

El cálculo que cada empleado efectúa de los dos tipos de equidad influye en la motivación para realizar su trabajo, permite a los responsables de la gestión de personal adoptar un sistema retributivo que motive, atraiga y permita retener el talento público y, por último, favorece la transmisión de los valores organizativos.

Este artículo trata el salario y su vinculación con la carrera vertical y la equidad interna, además de ofrecer las retribuciones comparadas de las Administraciones que se tratan. La base es una investigación realizada para la Federación Española de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA) sobre las retribuciones del personal de los cuerpos superiores de la Administración General del Estado².

El estudio contempla los principales resultados de la investigación realizada, que se detalla en el apartado sobre metodología, sobre las retribuciones de las Administraciones analizadas desde la perspectiva de la equidad interna. Se diferencia entre la AGE, las comunidades autónomas y la Administración local, separando los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. De todos ellos se efectúa un análisis de su estructura salarial. Finalmente se extraerán las principales conclusiones de los datos ofrecidos y se realizarán una serie de propuestas.

1. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN

El estudio comparado sobre retribuciones en las Administraciones públicas españolas presenta numerosos retos que empiezan por la elección de las que se incluirán en él, ya que nos encontramos ante un universo de miles de organizaciones de muy distinta naturaleza. El segundo reto se refiere a los puestos de trabajo que van a analizarse. A este le siguen los conceptos retributivos que habrán de estudiarse y finalizar con los estadísticos que se utilizarán para el análisis retributivo.

Por lo que respecta a las Administraciones seleccionadas, el criterio que se ha seguido en la investigación es el de elegir una muestra de las Administraciones de los niveles de gobierno territoriales, además de la AGE. Así, se incluyeron las cinco comunidades autónomas con mayor producto interior bruto, según los datos del Instituto Nacional de Estadística para el año 2019. Estas son las comunidades autónomas de Madrid, Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco.

² El estudio es el resultado de la investigación "Las retribuciones del personal de los Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado (AGE). Un estudio introductorio" encargada a los autores de este artículo por FEDECA en 2020 y que ha sido actualizado y adaptado para esta publicación.

En el ámbito local, se tomó como marco de referencia las comunidades autónomas anteriores y se tuvo en cuenta la disponibilidad de datos comparables, procurando que la muestra incluyera ayuntamientos y diputaciones provinciales. El resultado condujo a elegir los ayuntamientos de Madrid, Bilbao y Sevilla y las diputaciones provinciales de A Coruña y de Barcelona.

El segundo reto no era menor que el anterior, ya que las Administraciones seleccionadas contenían miles de puestos de trabajo. Se optó por limitar el estudio a los situados en su Administración central que pudieran ser ocupados por los cuerpos superiores de administración general. Los datos que se manejan corresponden con el segundo semestre de 2020. El estudio incluye a los cuerpos y escalas del subgrupo A1 de titulación. De esta manera, se excluyen a los cuerpos de administración especial³, los propios de la Administración instrumental y los de la Administración periférica. Tampoco se contemplan los puestos de trabajo ocupados por el personal laboral y el eventual.

Desde el punto de vista organizativo, la investigación incluye todos los ministerios, consejerías o concejalías de las Administraciones seleccionadas. Asimismo, abarca la totalidad de los puestos de trabajo de las Administraciones analizadas conforme a los criterios señalados. Su concreción se recoge en la tabla 1 que muestra el número de puestos de trabajo sobre los que se ha realizado el diagnóstico retributivo para cada una de las Administraciones públicas contempladas en el presente estudio.

TABLA 1. NÚMERO DE PUESTOS DE TRABAJO ANALIZADOS Y TOTAL DE PUESTOS DE TRABAJO QUE PUEDEN SER DESEMPEÑADOS POR FUNCIONARIOS DE CARRERA ADSCRITOS AL SUBGRUPO A1 DE TITULACIÓN

Administración pública	Número de puestos de trabajo analizados	Total puestos que pueden ser desempeñados por A1
Administración general del Estado	10.761	31.908
Comunidad Autónoma de Andalucía	2.090	12.258
Comunidad Autónoma de Cataluña	2.590	8.734
Comunidad Autónoma de Galicia	959	4.769
Comunidad Autónoma de Madrid	2.468	4.964
Comunidad Autónoma del País Vasco	630	2.645
Ayuntamiento de Bilbao	135	225
Ayuntamiento de Madrid	1.280	3.090
Ayuntamiento de Sevilla	130	288
Diputación de Barcelona	590	1.166
Diputación de A Coruña	133	251
TOTAL	21.766	70.298

Fuente: Elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y Administraciones locales. Año 2020.

La fuente de obtención de las retribuciones proviene de las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones públicas seleccionadas. De ellas se han extraído las cifras anuales brutas del complemento de destino y del complemento específico, por ser los complementos retributivos de naturaleza objetiva ligados a los puestos. No se han contemplado el sueldo, por coincidir esencialmente en todas las Administraciones públicas, tampoco los trienios, al ser una retribución vinculada a la antigüedad del empleado, ni el complemento de productividad⁴.

³ Se incluyeron en el estudio los puestos que podían ser desempeñados indistintamente por funcionarios de carrera pertenecientes a los cuerpos de administración general y a los de administración especial.

⁴ Las razones para no incluir en el estudio el complemento de productividad son que no es un complemento vinculado al puesto de trabajo, sino a la actividad profesional de cada empleado; y la opacidad de los datos referidos a la productividad que hace imposible

Finalmente, los estadísticos utilizados son las medidas de tendencia central, esto es, la moda, la mediana, la media, los cuartiles, la retribución mínima y la máxima de cada una de las Administraciones.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO RETRIBUTIVO DE LA EQUIDAD INTERNA

El estudio que se presenta forma parte de una investigación más amplia que incluía cuatro grandes apartados. El primero se refería a la comparación de las retribuciones de los órganos directivos de las Administraciones públicas seleccionadas. El segundo abordaba la competitividad salarial entre Administraciones públicas.

El tercer apartado realizaba un estudio específico de cada una de las Administraciones públicas desde la perspectiva de la equidad interna. Se contemplaba la estructura retributiva de los cuerpos superiores aplicando las medidas de tendencia central y se efectuaba el análisis de los incrementos retributivos asociados a la carrera profesional de los empleados públicos de estos cuerpos.

El último apartado realizaba una comparativa de los resultados obtenidos entre Administraciones públicas, contemplando sus abanicos salariales, los resultados obtenidos de las medidas de tendencia central aplicadas y un análisis comparado de los aumentos retributivos ligados a la promoción de los empleados.

En este artículo se presenta el tercer apartado y se contemplan los complementos salariales que atribuyen las características y condiciones de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios de carrera adscritos al subgrupo A1 de titulación⁵.

Los cálculos retributivos realizados para hallar el abanico salarial entre el puesto de trabajo que presenta mayor y menor retribución, así como las medidas de tendencia central que caracterizan la relación salarial, se efectúan considerando la suma del complemento de destino y del complemento específico asignados en las relaciones de puestos de trabajo examinadas.

Al examen mencionado se une un segundo análisis que refleja los incrementos retributivos que suponen la progresión en la carrera administrativa de los funcionarios del subgrupo A1. El objeto de este análisis es reflexionar acerca de la oportunidad que supone adecuar la promoción de los empleados públicos a un sistema de incrementos retributivos lo suficientemente motivador como para que se impliquen aún más en el ejercicio de sus funciones públicas.

2.1. La Administración General del Estado

Existe un elevado consenso en la academia y la función pública de que debe regularse el espacio existente entre la dirección de nombramiento político y la esfera técnico-profesional, que constituye el ámbito de actuación del directivo público profesional. Este difiere del empleo público ordinario, por lo que sería deseable la aprobación de un Estatuto del Directivo o una Ley de Dirección Pública (FEDECA, 2018; INAP, 2021).

El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 reconoció la figura del directivo público en su artículo 13, sin embargo, en la AGE no se han desarrollado los principios que han de regir el acceso, la selección, la carrera, la evaluación del desempeño o el régimen retributivo de este tipo de personal. De esta manera, los criterios de confianza política y personal prevalecen sobre las competencias y la profesionalidad acreditadas por el funcionario para la ocupación y el desempeño de las funciones directivas. Estas se gestionan de forma indiferenciada del resto de la Administración.

2.1.1. Estructura salarial de la AGE. Medidas de tendencia central

La tabla 2 muestra las medidas de tendencia central de la AGE. Entre los datos, hay que destacar que el abanico salarial presenta una ratio de 5,78, siendo este valor el cociente retributivo obtenido del puesto de trabajo de nivel 30 y que mayor retribución presenta (62.991,64 euros) con el puesto de trabajo de nivel 22 que menor retribución registra (10.885,94 euros). La frecuencia de retribución más repetida entre los puestos estudiados es de 20.575,02 euros.

su obtención. Tampoco se han incluido las retribuciones percibidas por la asistencia a los consejos de administración o equivalentes de las entidades del sector público debido a la imposibilidad de acceder a ellas.

⁵ El segundo y el cuarto apartado del estudio de referencia se encuentra en Arenilla, M., Llorente, J. y Redondo, J. C. (en prensa). La equidad retributiva en las Administraciones públicas españolas. Un estudio comparado. Gestión y Análisis de Políticas Públicas.

TABLA 2. ESTRUCTURA SALARIAL. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

% de puestos examinados	Retribución mínima	1 Q	Promedio	Mediana	Moda	3 Q	Retribución máxima	Abanico Salarial
33,72% 10.761 sobre 31.908	10.885,94	20.575,02	24.925,28	21.882,48	20.575,02	27.903,54	62.991,64	5,78

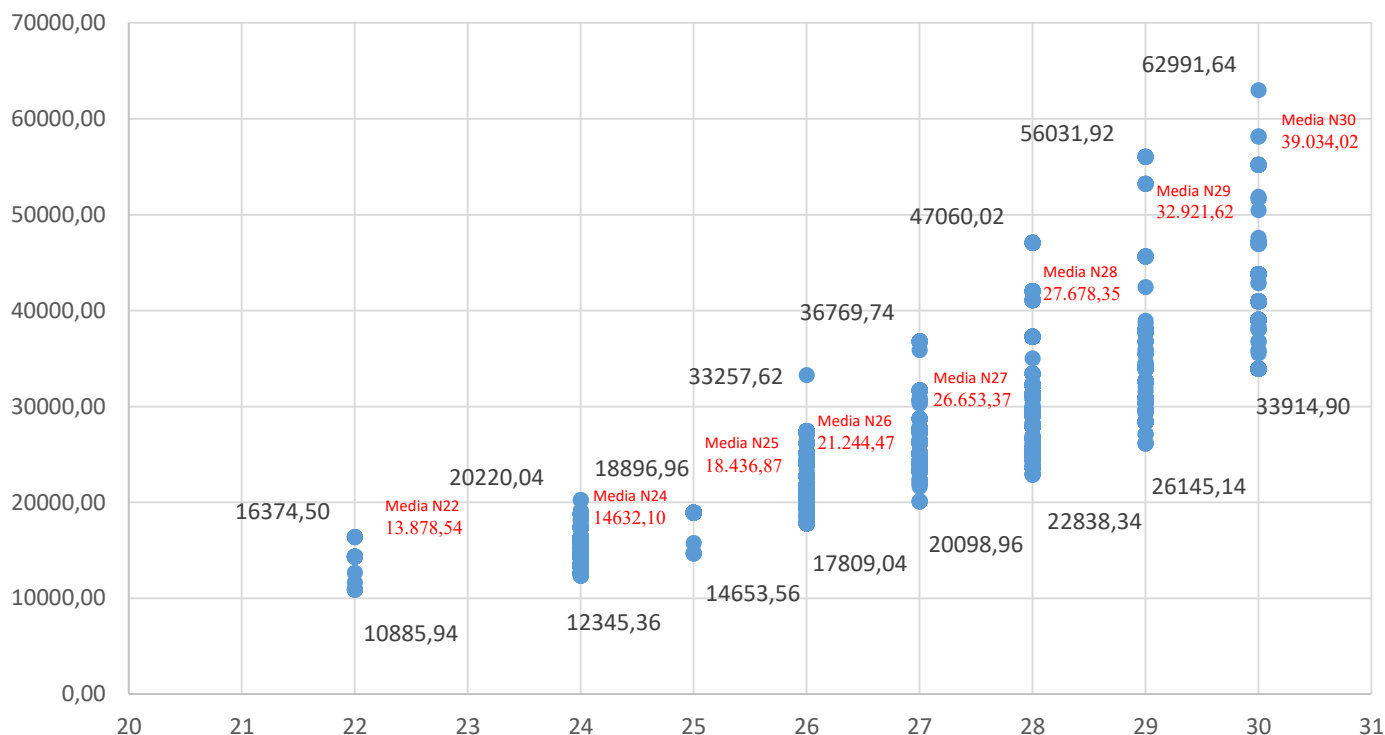
Fuente: Elaboración propia a partir de relación de puestos de trabajo de la AGE. Año 2020.

2.1.2. Estudio de la equidad interna de la AGE. Relación nivel/retribuciones complementarias

La equidad interna entre los puestos de trabajo del subgrupo A1 de titulación se recoge en el gráfico 1. En este se pone en relación los niveles de los puestos de trabajo (eje de abscisas) con la retribución percibida y obtenida de la suma del complemento de destino y complemento específico (eje de ordenadas). De su análisis podemos destacar los siguientes aspectos:

- El recorrido salarial dentro de un mismo nivel en la carrera administrativa de un funcionario es más amplio en los niveles superiores que en los niveles inferiores del grupo. El progreso salarial en estos se halla más limitado. De esta manera, un funcionario que se encuentre en estos niveles amplía sus expectativas retributivas si promociona a niveles superiores.
- El incremento retributivo por ocupar un puesto de trabajo en el siguiente nivel es superior al 10 %, aunque puede considerarse discreto en el caso de que el funcionario provisione para desempeñar un puesto de trabajo del nivel 24 procedente del nivel 22 o un nivel 28 procedente del nivel 27. En el primer caso, el incremento retributivo supone un 5,42 % anual (753,56 euros) si consideramos como referencia la media retributiva del nivel 22 (13.878,54 euros) y la media retributiva del nivel 24 (14.632,10 euros). En el segundo caso, el progreso del nivel 27 al 28, el incremento es del 3,84 % anual. La explicación hay que buscarla en el grado de solapamiento que se produce entre los niveles, lo que hace que los funcionarios que desempeñan su actividad profesional en niveles inferiores puedan obtener una mayor retribución que cuando promocionan a los superiores.

GRÁFICO 1. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo de la AGE. Año 2020.

2.2. Comunidades autónomas

La regulación del personal que ocupa la cima de los puestos profesionales de las Administraciones autonómicas presenta una base común aunque con matizaciones. Así, la legislación de función pública de la Junta de Andalucía no efectúa referencia alguna al personal directivo como figura que forme parte de la estructura de personal de la Junta. Sí hace mención del cuerpo superior de administradores adscrito al subgrupo A1 de titulación, si bien en esta disposición normativa no se da cuenta de las funciones que tiene reservadas. Por su parte, la legislación catalana no se refiere al personal directivo profesional, aunque indica que corresponde al cuerpo superior de administración de la Generalidad el desempeño de funciones de dirección administrativa y de gestión. Las normas gallegas hacen referencia al compromiso de potenciar y fortalecer la figura del directivo público y la necesidad de impulsar el ejercicio profesional de las funciones directivas.

La Comunidad de Madrid no alude al personal directivo profesional, aunque sí se refiere a que las funciones y actividades de carácter directivo sean desempeñadas por el Cuerpo Técnico Superior de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Finalmente, la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco no se refiere al personal directivo profesional, aunque asigna al Cuerpo Superior de Administración las funciones de estudio, representación, administración, elaboración de informes, asesoramiento, coordinación y propuesta de nivel superior, comunes a la actividad administrativa en áreas de programación, gestión, ejecución, inspección o control.

2.2.1. Estructura salarial de las comunidades autónomas. Medidas de tendencia central

El análisis de los datos de la tabla 3 muestra que el abanico salarial del puesto con mayor retribución adscrito al nivel 30 y el de menor retribución perteneciente al nivel 22 presenta variaciones significativas según las comunidades autónomas estudiadas. Así, el cociente es de 3,28 en Andalucía, de 3,83 en Cataluña, de 2,39 en Galicia, de 3,19 en Madrid y de 1,88 en el País Vasco. Por su parte, la media de las retribuciones es de 23.781,16 euros para los puestos analizados en Andalucía y la retribución más común es de 32.301,96 euros; en Cataluña las retribuciones son de 30.172,60 y de 21.230,52, respectivamente; en Galicia la media es de 25.231,99 y la moda de 20.687,76; en Madrid, de 31.645,67 y de 28.668; y en el País Vasco la media es de 29.986,29 y la moda es de 24.945,84.

TABLA 3. ESTRUCTURA SALARIAL. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL. AGE Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA, GALICIA, MADRID Y PAÍS VASCO

Administración	% de puestos examinados	Retribución mínima	1 Q	Promedio	Mediana	Moda	3 Q	Retribución máxima	Abanico salarial
AGE	33,72 % 10.761 sobre 31.908	10.885,94	20.575,02	24.925,28	21.882,48	20.575,02	27.903,54	62.991,64	5,78
C. A. de Andalucía	17,05 % 2.090 sobre 12.258	12.084,36	20.974,68	23.781,16	21.623,52	32.301,96	29.670,84	39.724,20	3,28
C. A. de Cataluña	29,65 % 2.590 sobre 8.734	14.295,36	21.230,52	30.172,60	30.478,92	21.230,52	37.161,24	54.847,80	3,83
C. A. de Galicia	20,10 % 959 sobre 4.769	15.940,64	20.687,76	25.231,99	20.687,76	20.687,76	27.970,76	38.115,12	2,39
C. A. de Madrid	49,71 % 2.468 sobre 4.964	17.262,24	28.668	31.645,67	31.685,28	28.668	36.101,88	55.140,12	3,19
C. A. del País Vasco	23,81 % 630 sobre 2.645	24.945,84	24.945,84	29.986,29	28.023,96	24.945,84	35.051,16	46.992,96	1,88

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo. Año 2020.

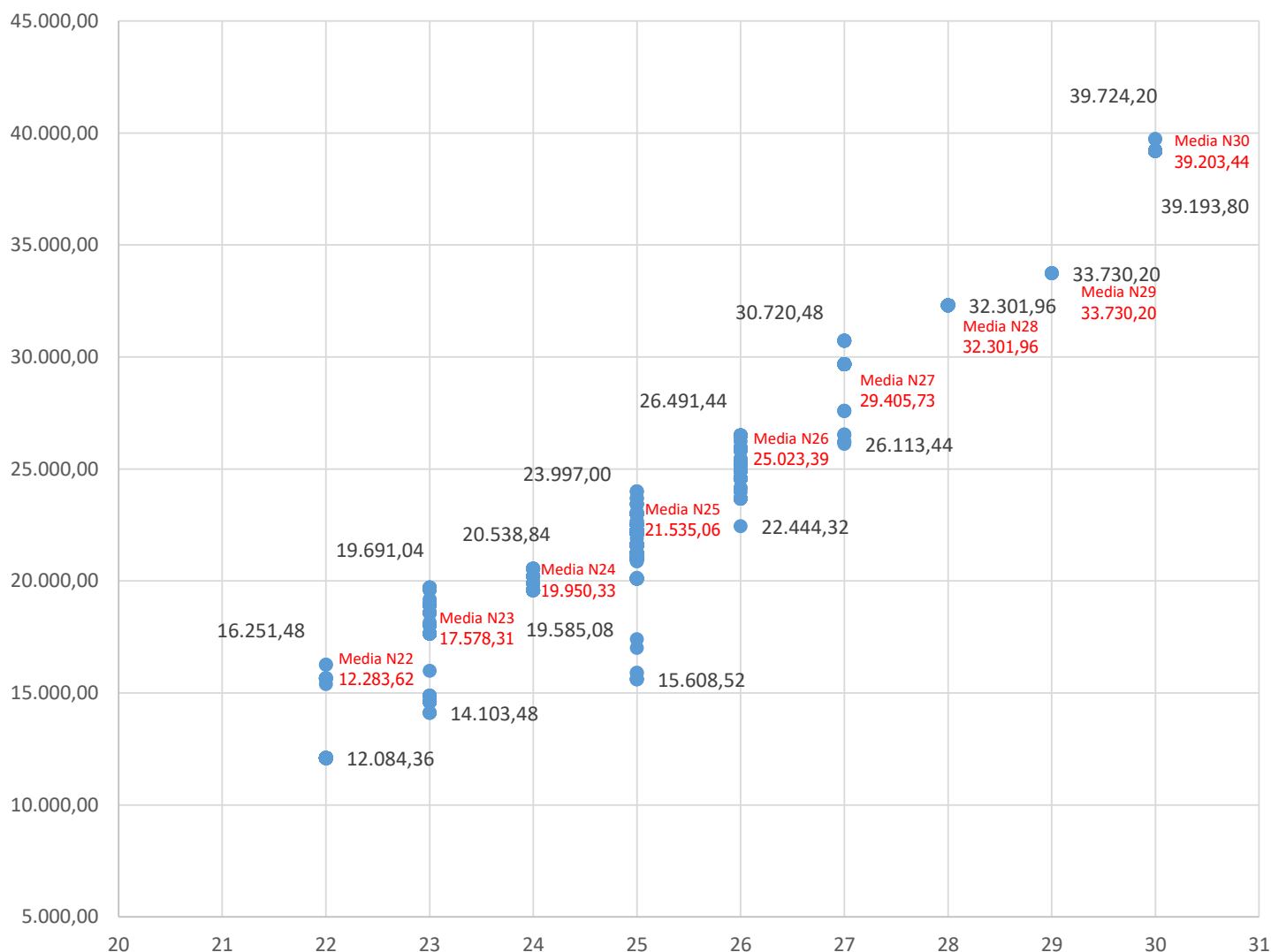
Estas cantidades hay que matizarlas con el hecho de que en esta última comunidad autónoma el 26,98 % de los puestos de trabajo analizados perciben una retribución igual o superior a 35.051,16 euros; en el caso de Madrid, el 31,44 % de los puestos recibe una retribución igual o superior a 36.101,88 euros; en Galicia, el 46,40 % recibe una retribución igual o superior a 27.970,76 euros; en el caso de Cataluña, las cifras son el 33,28 % y 37.161,24 euros; y, finalmente, en el caso de Andalucía, un 28,18 % de los casos estudiados dispone de una retribución igual o superior a 29.670,84 euros.

2.2.2. Estudio de la equidad interna de las comunidades autónomas. Relación nivel/retribuciones complementarias

Del análisis de la equidad interna entre los puestos de trabajo del subgrupo A1 de titulación en las comunidades autónomas estudiadas, puede constarse la existencia de dos grupos diferenciados. Así, en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid se verifica cierto solapamiento retributivo entre niveles, como se puede constatar en los gráficos 2, 3 y 4.

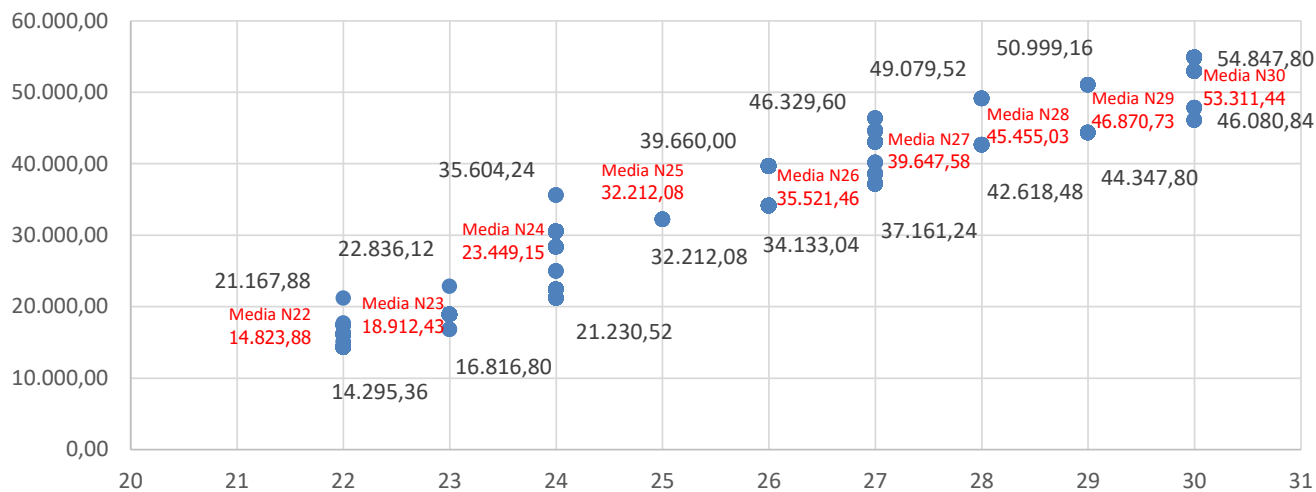
El segundo grupo lo conforman las comunidades autónomas de Galicia y del País Vasco en las que el solapamiento retributivo entre niveles es escaso o no existe, como se puede comprobar en los gráficos 5 y 6.

GRÁFICO 2. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA



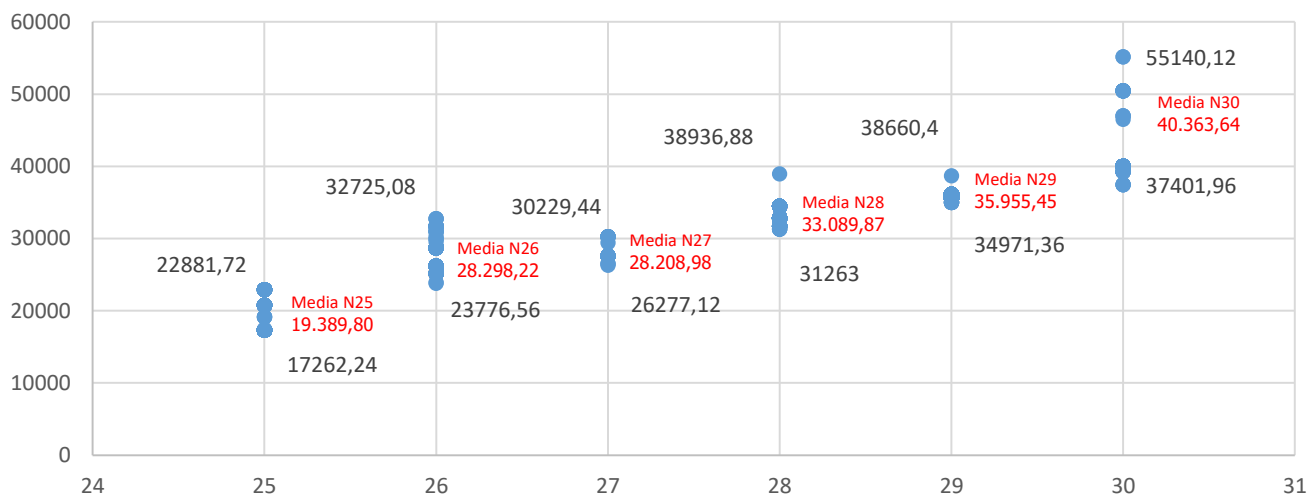
Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 3. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA



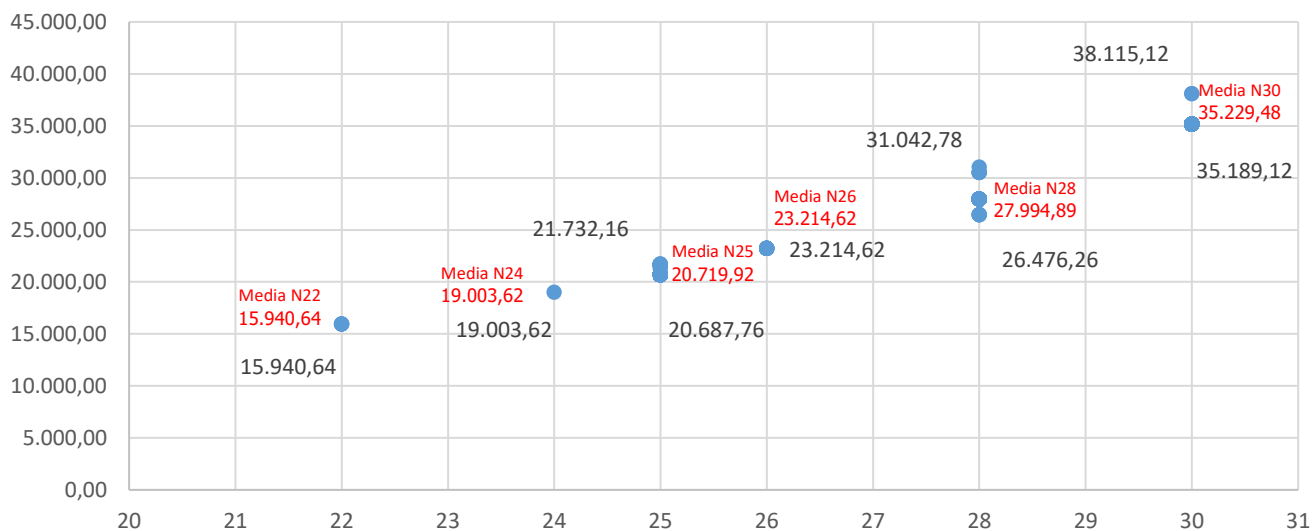
Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 4. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

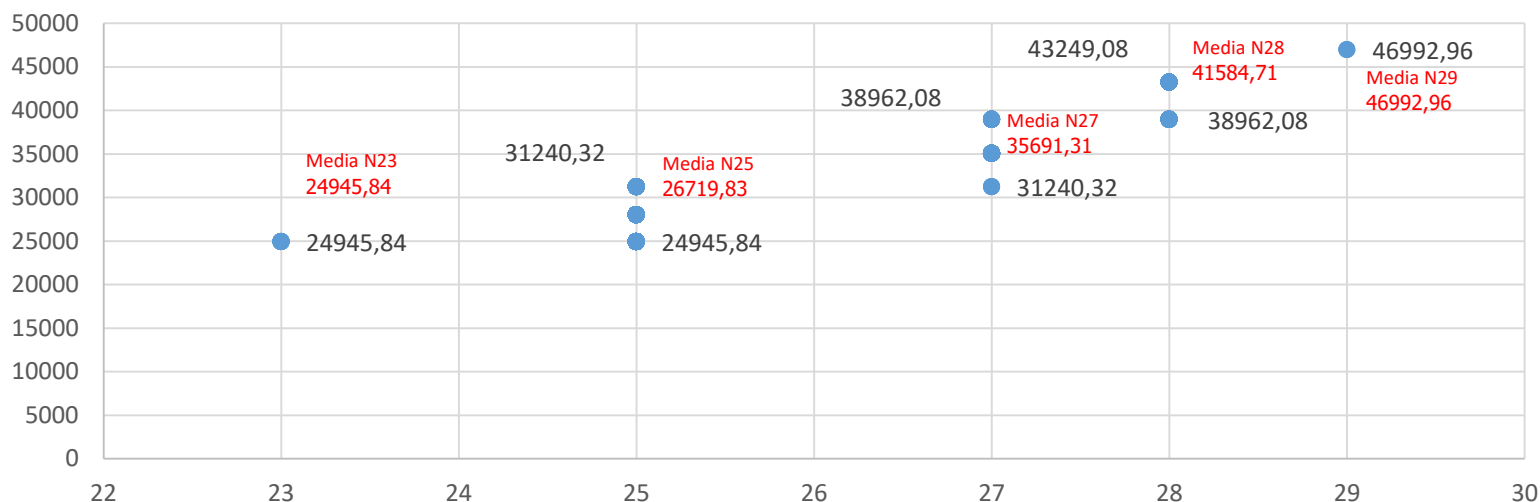


Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 5. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA



Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 6. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

2.3. Administración local

En este apartado se realiza una exposición de los principales resultados obtenidos del análisis de la equidad interna salarial en las Administraciones locales seleccionadas, diferenciando entre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. Como en el caso de las anteriores administraciones, se han tenido en cuenta los puestos de trabajo de los cuerpos y escalas de administración general para los que se requiere el título de grado o equivalente en el acceso.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local⁶, establece que corresponde a los funcionarios de la subescala técnica integrados en el subgrupo de titulación A1 la realización de tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. De esta redacción se puede deducir que estos funcionarios integran el cuadro de empleados públicos potencialmente habilitados para el desempeño de funciones directivas de carácter profesional.

2.3.1. Estructura salarial de los ayuntamientos. Medidas de tendencia central

El estudio del régimen retributivo de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos superiores de las administraciones municipales, sintetizado en la tabla 4, muestra que el abanico salarial del puesto con mayor retribución adscrito al nivel 30 y el de menor retribución perteneciente al nivel 22 en el Ayuntamiento de Bilbao es de 1,86, en el de Madrid de 3,27 y en el de Sevilla de 3,39. Por su parte, la media de la distribución salarial de los puestos de trabajo analizados en la Administración municipal de Bilbao se sitúa en 43.836,50 euros, en la de Madrid en 45.642,50 y en la de Sevilla en 39.554,14.

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, el 41,11 % de los puestos tiene asignada una retribución igual o superior a 45.946,92 euros. En el Ayuntamiento de Madrid, un 35,70 % de los casos estudiados perciben una retribución por complemento de destino más complemento específico igual o superior a 50.164,94 euros. Finalmente, en el caso de Sevilla, un 32,32 % de los funcionarios perciben una retribución igual o superior a 46.623,42 euros.

Por lo que respecta a la moda, en Bilbao es de 40.205,84 euros, en Madrid de 37.858,24 y en Sevilla de 46.623,42. Este ayuntamiento también destaca en sus retribuciones máximas, que alcanzan los 83.145,80 euros.

⁶ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-9865-consolidado.pdf>

TABLA 4. ESTRUCTURA SALARIAL. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL. AYUNTAMIENTOS DE BILBAO, MADRID Y SEVILLA

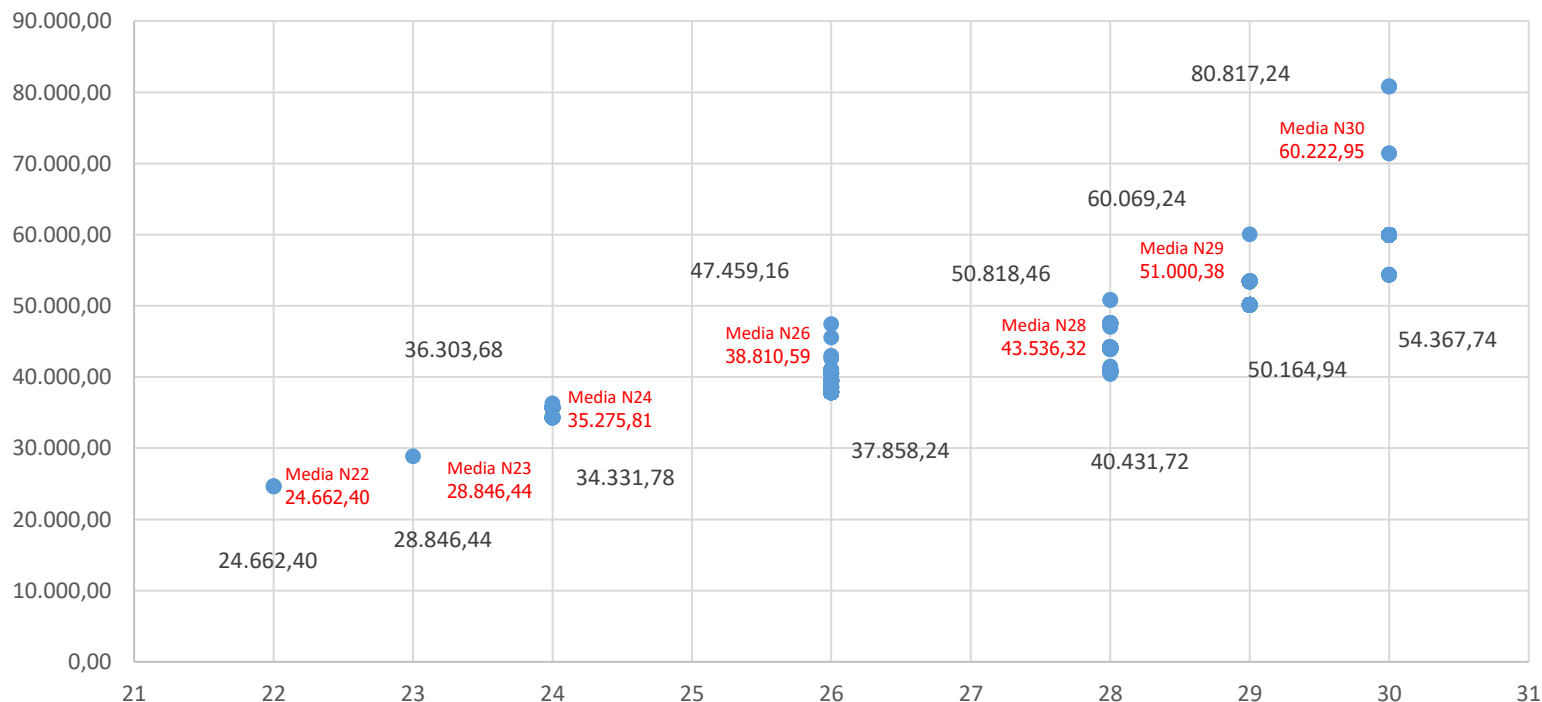
Administración	% de puestos examinados	Retribución mínima	1 Q	Promedio	Mediana	Moda	3 Q	Retribución máxima	Abanico salarial
Ayto. de Bilbao	60 % 135 sobre 225	32.720,40	38.488,62	43.836,50	40.205,64	40.205,64	45.946,92	60.981,72	1,86
Ayto. de Madrid	41,42 % 1.280 sobre 3.090	24.662,40	39.355,26	45.642,50	44.175,74	37.858,24	50.164,94	80.817,24	3,27
Ayto. de Sevilla	45,13 % 130 sobre 288	24.490,12	30.761,49	39.554,14	34.912,04	46.623,42	46.623,42	83.145,80	3,39

Fuente: Elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo de los ayuntamientos de Bilbao, Madrid y Sevilla. Año 2020.

2.3.2. Estudio de la equidad interna de los ayuntamientos. Relación nivel/Retribuciones complementarias

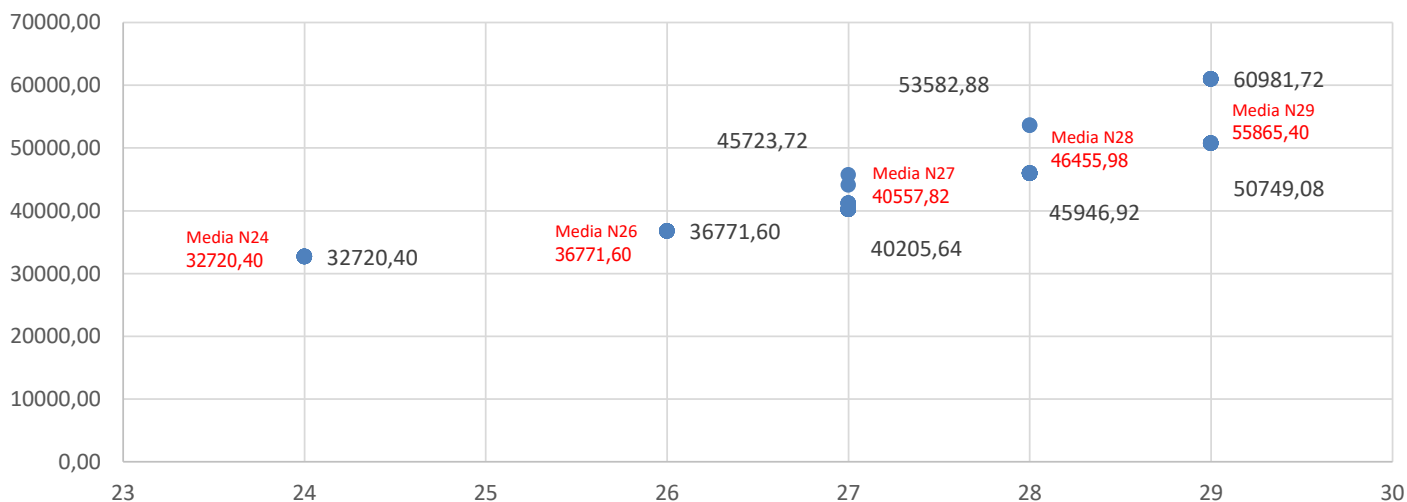
Como ocurre en las comunidades autónomas, en el caso de los ayuntamientos analizados también puede reconocerse la existencia de dos modelos retributivos diferenciados. En el Ayuntamiento de Madrid se produce un evidente solapamiento retributivo entre algunos de sus niveles, característica que escasamente es reseñable en los casos de los Ayuntamientos de Bilbao y Sevilla, como se comprueba en los gráficos 7, 8 y 9.

GRÁFICO 7. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. AYUNTAMIENTO DE MADRID



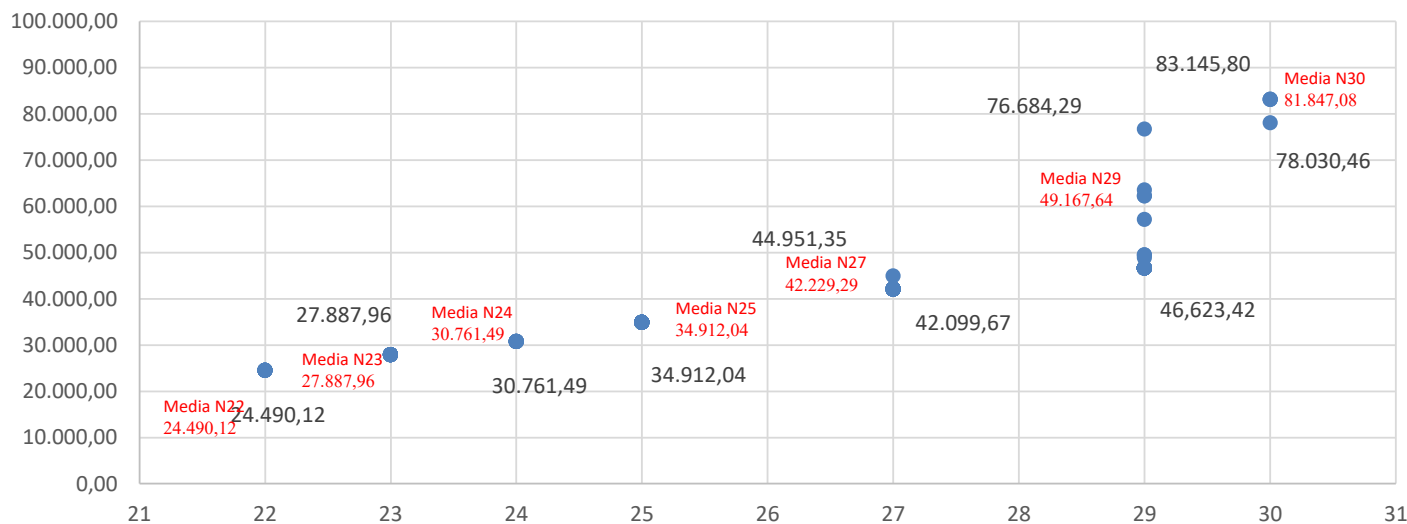
Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 8. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. AYUNTAMIENTO DE BILBAO



Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 9. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. AYUNTAMIENTO DE SEVILLA



Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

2.3.3. Estructura salarial de las diputaciones provinciales. Medidas de tendencia central

En el caso de las diputaciones provinciales de A Coruña y Barcelona, el abanico salarial es de 2,76 en la primera y de 3,01 en la segunda. Por lo que respecta a la media de la distribución salarial de los puestos de trabajo analizados, esta es de 32.078,13 euros y 34.331,99, respectivamente. El 47,36 % de los puestos estudiados de la Diputación de A Coruña tiene asignada una retribución igual o superior a 32.616,76 euros, mientras que en la de Barcelona un 29,15 % de los funcionarios percibe una retribución con cantidades iguales o superiores a 38.601,12 euros. Finalmente, como muestra la tabla 5, la cuantía retributiva más común, sumando los complementos de destino y de complemento específico, es de 25.176,89 euros en la Diputación de A Coruña y de 25.907,95 en la de Barcelona.

TABLA 5. ESTRUCTURA SALARIAL. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL. DIPUTACIONES DE A CORUÑA Y DE BARCELONA

Diputaciones	% de puestos examinados	Retribución mínima	1 Q	Promedio	Mediana	Moda	3 Q	Retribución máxima	Abanico salarial
A Coruña	52,98 % 133 sobre 251	23.263,58	25.176,89	32.078,13	26.877,91	25.176,89	32.616,76	64.235,45	2,76

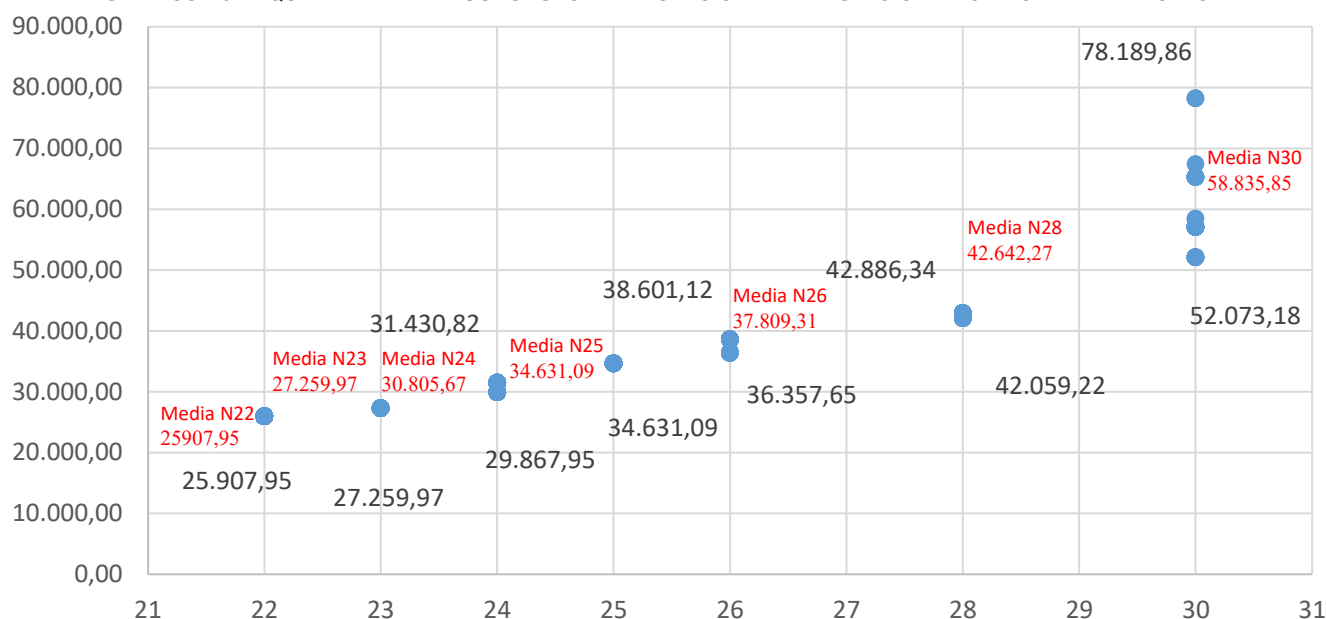
Diputaciones	% de puestos examinados	Retribución mínima	1 Q	Promedio	Mediana	Moda	3 Q	Retribución máxima	Abanico salarial
Barcelona	50,60 % 590 sobre 1.166	25.907,95	25.907,95	34.331,99	31.430,82	25.907,95	38.601,12	78.189,86	3,01

Fuente: Elaboración propia a partir de las Relaciones de puestos de trabajo de las diputaciones. Año 2020.

2.3.4. Estudio de la equidad interna de las diputaciones provinciales. Relación nivel/Retribuciones complementarias

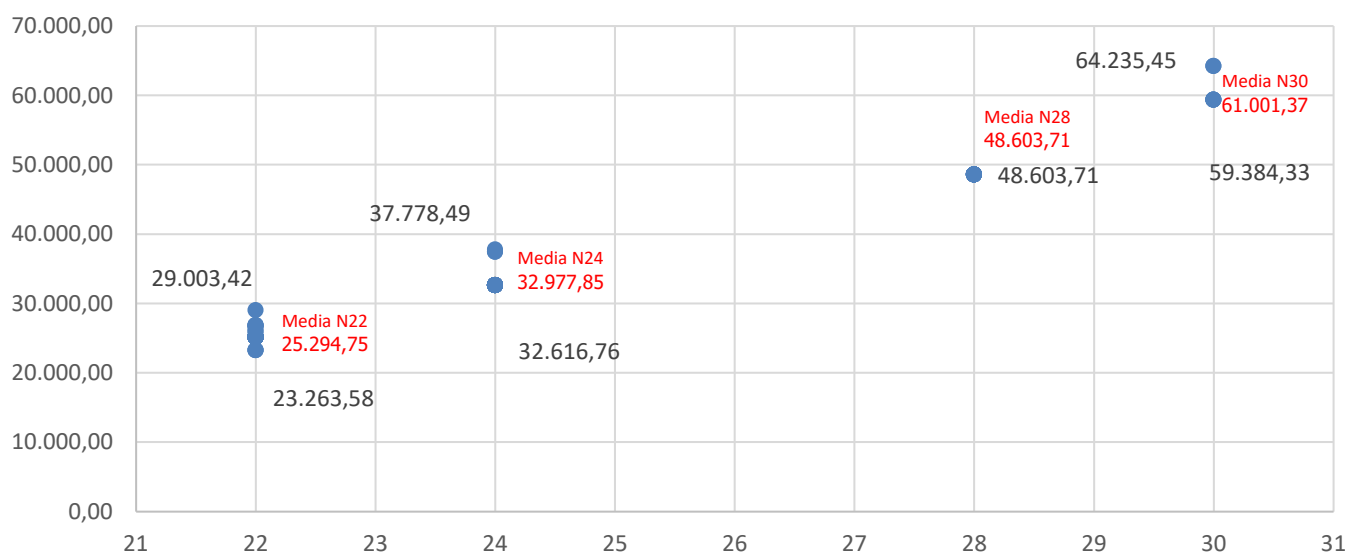
Del análisis de la estructura retributiva de las diputaciones estudiadas se deduce la ausencia de solapamientos retributivos entre niveles, por lo que los funcionarios que desempeñen puestos en niveles distintos percibirán diferentes retribuciones complementarias, como así puede comprobarse en los gráficos 10 y 11.

GRÁFICO 10. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA



Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

GRÁFICO 11. EQUIDAD INTERNA. SUBGRUPO DE TITULACIÓN A1. DIPUTACIONES PROVINCIALES DE BARCELONA Y A CORUÑA



Fuente: elaboración propia a partir de la relación de puestos de trabajo. Año 2020.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

De la investigación realizada, se constata que existen diferencias relativas en la estructura retributiva de las Administraciones estudiadas. Es cierto que podrían ser mayores debido a la larga evolución del sistema español de función pública en las últimas décadas y al gran número de Administraciones existente. Es posible que la difusión del conocimiento formal e informal de lo que se regula en cada Administración en materia retributiva haya ayudado a una cierta convergencia de las distintas relaciones de puestos de trabajo. Las reuniones y los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público y el hecho de que los sindicatos más representativos de la función pública estén ampliamente implantados han podido colaborar a esa cierta identidad de rasgos comunes.

Entre las características más destacadas de las Administraciones analizadas se encuentra las relativamente bajas retribuciones de la AGE, si bien es cierto que en el estudio no se considera el complemento de productividad. Su distribución en la AGE es muy desigual atendiendo a los niveles de complemento de destino, las áreas funcionales, los departamentos ministeriales o los organismos de que se traten. No obstante, se puede señalar que es elevado en algunas áreas funcionales, en algunos cuerpos y en algunos puestos superiores.

Las significativas diferencias retributivas entre las Administraciones presentes en algunos territorios pueden explicar la movilidad de la alta función pública hacia algunas Administraciones, especialmente de la AGE, tanto en los servicios centrales como en los periféricos. Esta situación afectaría al personal de determinados puestos y áreas que no cuentan con un complemento de productividad que compense la diferencia retributiva y de condiciones laborales con algunas administraciones autonómicas y locales, como sucede con el Ayuntamiento de Madrid.

En la actualidad se está negociando el II Acuerdo de Movilidad del Personal Funcionario en la AGE y se baraja la posibilidad de limitar la movilidad geográfica y la promoción profesional de los empleados públicos al introducir trabas en los concursos de traslados en los departamentos y organismos de la AGE (ABC, 2022). Sin embargo, no parece que la forma efectiva de atajar la falta de motivación para permanecer en un puesto de trabajo sea la introducción de medidas que prohíban la movilidad.

El solapamiento retributivo en los niveles bajos correspondientes al subgrupo A1, que se comprueba en algunas comunidades autónomas y en la AGE, muestra un deficiente diseño de las necesidades de la organización, una escasa definición del análisis y de las relaciones de puestos de trabajo, así como de la política de gestión de personal en general. No hay que olvidar que en esos niveles se sitúan una buena parte del grupo A. El efecto de esta situación no puede ser otro que la confusión y la desmotivación que pueden verse agravadas por la concurrencia en un mismo puesto de trabajo en los niveles superiores de más de un subgrupo de titulación. De esta manera, el desempeño de un mismo puesto de trabajo no se corresponde con una retribución igual por los complementos manejados en este estudio.

Destacan las retribuciones modales de las comunidades autónomas de Andalucía y Madrid y sobresalen las de los ayuntamientos, especialmente el de Sevilla. Sería necesario un estudio más detallado y de carácter evolutivo que pudiera explicar las razones de estas diferencias comparadas.

El estudio señalado debería tratar también de objetivar la gran dispersión de los abanicos salariales retributivos, desde el 1,86 en el Ayuntamiento de Bilbao y el 1,88 en la Comunidad Autónoma del País Vasco hasta el 5,78 en la AGE. El resto de los casos estudiados se mueve entre el 3,19 y 3,83, salvo las diputaciones que presentan un abanico más estrecho. Hay que señalar que se trata de retribuciones máximas y mínimas, aunque el análisis del tercer cuartil muestra una significativa concentración de puestos en los tramos superiores. La estrechez de algunos abanicos salariales llama la atención y hace preguntarse sobre el incentivo y la motivación que existe para asumir responsabilidades en la cúspide de la organización. Sería conveniente indagar en la evolución de los procesos de negociación colectiva en las últimas décadas para ver su influencia en el estrechamiento de los abanicos salariales.

La situación de los abanicos salariales y de la alta concentración del subgrupo A1 en los puestos mejor retribuidos, la inexistencia de una dirección pública profesional reglada y las posibles presiones sindicales para no ampliar las retribuciones ligadas a la carrera de los cuerpos superiores podrían tener un efecto en la politización del sistema de función pública. Así, podría plantearse la hipótesis de que estas limitaciones impulsarían a aceptar un modelo que prolonga la carrera profesional en los puestos de nombramiento político, lo que obligaría a desarrollar otras capacidades a la función pública superior más allá del mérito y la capacidad. Se produciría así una alianza natural entre los responsables políticos que no desean ver mermada su capacidad de nombramiento en el ápice de las organizaciones administrativas y la función pú-

blica superior, que vería ampliada su carrera sin mayores limitaciones que las derivadas de sus relaciones políticas o personales.

La implantación de una dirección pública profesional introduciría criterios de concurrencia y de mérito ligados a la posesión de determinadas competencias profesionales y haría que se desequilibrase la alianza mencionada. Por el contrario, el resultado de la situación actual es una alta politización que no es homologable con lo que sucede en los países de nuestro entorno.

En una investigación que tiene como objetivo estudiar la equidad interna, la estructura retributiva y cómo pueden estas incidir en la motivación funcionarial, es necesario reflexionar sobre la correspondencia que existe entre la responsabilidad y las competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno y, dentro de ellos, a los diferentes puestos de la jerarquía administrativa. La conclusión no puede ser otra, a la luz de los datos expuestos en la investigación realizada, que la responsabilidad no está bien compensada, lo que justifica la movilidad entre algunas Administraciones y el blindaje retributivo en la élite administrativa de algunas de ellas. Esta situación es singular en la AGE, donde la carrera profesional prosigue, mediante la vinculación a la política, en los puestos directivos de la organización, la reserva para determinados cuerpos de puestos relevantes en la Administración exterior e incluye la ocupación de asientos en los consejos de Administración en el amplio sector público del Estado.

El escenario descrito no incitaría a apoyar con fuerza una mayor profesionalización de los puestos directivos profesionales por parte de los cuerpos superiores más relevantes de la AGE. Esta es una de las razones por las que hasta ahora el cambio de modelo en la carrera profesional sea una línea roja que no se ha sobrepasado (Arenilla, 2021).

Como se ha apuntado anteriormente, la implantación de una futura carrera horizontal en nuestras Administraciones públicas se encontraría con importantes dificultades a la luz de los datos evidenciados de las relaciones de puestos de trabajo estudiadas. Existen varias Administraciones que ofrecen poca diversidad salarial en un mismo nivel de complemento de destino, especialmente en los niveles inferiores que se han considerado en la investigación. La implantación de la carrera horizontal supondría la ampliación de tramos de progresión retributiva que casi inevitablemente implicaría tomar como base las retribuciones actuales, lo que conduciría a una elevación de la masa salarial. Se cumpliría así el ya viejo aserto de que cualquier reforma de la función pública conlleva un significativo incremento del gasto, lo que no suele ser del agrado de los departamentos de hacienda ni de la opinión pública.

A falta de una carrera horizontal, el sistema retributivo y de carrera en todas las Administraciones estudiadas muestra que los cuerpos superiores están inevitablemente condenados a moverse de puesto de trabajo en los niveles superiores para mejorar sus retribuciones; es decir, se basa en un modelo de carrera vertical. La consecuencia es la dificultad en la retención del talento, la falta de especialización y una gran presión organizativa para crear puestos con una elevada retribución, como se ha podido constatar en la investigación. El envejecimiento de las plantillas es un factor que presiona también en ese sentido.

En muchas Administraciones, no hay recorrido retributivo en la cima de la organización, por lo que, como se ha apuntado, el paso a los puestos de designación política aparece como natural, aunque sea a costa de desprofesionalizar las carreras. En este sentido, hay que señalar que resulta decepcionante que casi cuatro décadas después de aprobarse la reforma de función pública de 1984 no esté implantada la figura del directivo público profesional, salvo algunos intentos, lo que también nos diferencia y separa claramente de los países de nuestro entorno.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio de nuestra función pública sigue centrándose preponderantemente en los aspectos normativos al carecerse de datos que evidencien su funcionamiento real. Es necesario que la sociedad y la academia dispongan de datos abiertos, convenientemente anonimizados que permitan conocer en profundidad los distintos subsistemas de la función pública que, hay que recordarlo, se encuentran profundamente interrelacionados. La aplicación de las herramientas vinculadas a los grandes datos y la inteligencia artificial, además, de aportar transparencia sobre el funcionamiento de las Administraciones, permitiría adoptar decisiones mejor fundamentadas.

La insuficiente equidad retributiva de nuestras Administraciones se debe a que es un factor de la política retributiva, en la que priman más los aspectos políticos que los propiamente salariales, ya que se fija anualmente en las disposiciones de los Presupuestos Generales del Estado. Estos se encuentran sometidos a

muchas presiones e intereses políticos y electorales y están condicionadas por el entorno económico y financiero. Así, los incrementos retributivos establecidos para todas las Administraciones públicas no se vinculan a una política de recursos humanos definida ni a las políticas públicas a las que atienden (Luxán, 2016).

El análisis de más de veinte mil puestos de trabajo en once Administraciones arroja una serie de rasgos de nuestro modelo retributivo que eran parcialmente intuitivos por la academia o que resultan conocidos por los gestores de personal de nuestras Administraciones públicas. La investigación realizada ofrece una realidad amplia del sistema retributivo público español de los puestos de la Administración general y central.

La evolución de nuestro sistema administrativo ha puesto de manifiesto que no es posible transformarlo sin reformar su función pública. Desde 1963, la carrera profesional consiste en la sucesiva ocupación de puestos de trabajo a la búsqueda de mejores retribuciones y condiciones laborales, lo que conduce a una inflación estructural y de puestos, especialmente en la cúspide de las organizaciones. A esto hay que añadir que los puestos superiores de la Administración se proveen mediante libre designación y, salvo cuando se exige el requisito de pertenecer al subgrupo A1, los de director general o equivalentes mediante nombramiento político sin mayores limitaciones. El resultado es el de una profesionalización de la función pública española no homologable a los países de nuestro entorno.

Hay una alta coincidencia en la academia de que la carrera profesional debe ser esencialmente horizontal completada con otra vertical basada en una serie de puestos mucho más reducidos que en la actualidad (INAP, 2021). Entre las dificultades para su implantación, la investigación realizada ha puesto de manifiesto la escasa variedad de complementos específicos que existen en algunos puestos con el mismo nivel de complemento de destino, lo que podría incrementar significativamente la masa salarial en algunas Administraciones públicas.

La motivación de los empleados públicos ha ido adquiriendo más relevancia al vincularse con la retención y captación del talento. Este se ha convertido en el factor más relevante para las organizaciones de todo tipo en los últimos años. Uno de los componentes de la motivación depende del subsistema retributivo o de compensación, en el que es necesario incluir los aspectos relacionados con la evaluación del desempeño.

La carrera profesional de tipo vertical que se produce en la actualidad en las Administraciones españolas ha de permitir incrementos retributivos proporcionales y significativos a las responsabilidades y la complejidad técnica asumidas, de otra forma el empleado público no tendrá motivación para desempeñar un puesto de trabajo de superior categoría. Como se ha comprobado en la investigación, esto no siempre sucede al darse una falta de equidad interna debido, por ejemplo, a los solapamientos retributivos entre puestos de distinto nivel de responsabilidad. A esto hay que sumar que la equidad externa, o comparación retributiva con otras Administraciones, puede incitar a la movilidad, con los efectos de descapitalización que esto conlleva.

La movilidad entre Administraciones se ve favorecida por la estructuración de los puestos de trabajo. Las posibilidades de carrera se encuentran limitadas en los puestos superiores, ya que, en ocasiones, el número de puestos es más reducido y el recorrido entre los puestos de acceso y los de la cima es corto, lo que sucede con frecuencia en algunos cuerpos superiores. Esto hace que los funcionarios deban permanecer durante mucho tiempo en sus puestos iniciales, especialmente en organizaciones medianas y pequeñas, hasta lograr la promoción. Esta situación debe mover a introducir la carrera horizontal o promoción en los grados de un mismo puesto mediante la especialización y los méritos que se obtengan, así como la movilidad entre las diversas áreas funcionales de una Administración.

Las recomendaciones que se pueden hacer después de la investigación realizada confirman las que la academia viene haciendo desde hace tiempo, incluso desde hace décadas. Así, es necesario abrir el abanico salarial, lo que podría verse acompañado de la reducción significativa de los puestos y plazas de apoyo administrativo y su sustitución por plazas de nivel intermedio, de especialización y superiores; establecer una gradación retributiva que permita una carrera larga, especialmente en los puestos superiores; primar la responsabilidad, especialmente en los puestos de especialista y en los superiores; referenciar la retribución con el sector privado; e introducir el componente retributivo vinculándolo a los resultados y a las habilidades y competencias puestas en práctica para su logro.

Finalmente, es preciso recordar que el subsistema de retribuciones está estrechamente vinculado con otros subsistemas que definen la planificación y la gestión del empleo público y, en especial, con la carrera administrativa y la promoción profesional de los funcionarios de carrera. Es decir, no es conveniente abordar el modelo retributivo sin contemplar simultáneamente el resto de los elementos del sistema de función pública que, a su vez, forma parte del sistema político-administrativo.

PUESTOS DE TRABAJO

Bases de ejecución del presupuesto 2020. Diputación Provincial A Coruña. https://www.dacoruna.gal/files/1315/7441/8074/Bases_de_execucion_orzamento_2020.pdf

Relación de Puestos de Trabajo. Administración General del Estado. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo.html

Relación de Puestos de Trabajo. Ayuntamiento de Bilbao. <https://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/ambitos/el-ayuntamiento/organizacion-y-recursos-humanos>

Relación de Puestos de Trabajo. Ayuntamiento de Sevilla. <https://www.sevilla.org/transparencia/informacion-sobre-la-corporacion-municipal/r-p-t-ayuntamiento-vigente-por-generos-20-05-2020-2.pdf>

Relación de Puestos de Trabajo. Comunidad de Madrid. https://datos.comunidad.madrid/catalogo/dataset/relacion_puestos_trabajo/resource/c67bee39-3fc9-4bc8-8c8f-3f533b27b85b

Relación de Puestos de Trabajo. Diputación de A Coruña. https://bop.dacoruna.gal/bopoportal/publicado/2020/07/13/2020_0000004487.pdf

Relación de Puestos de Trabajo. Diputación de Barcelona 2020. <https://transparencia.diba.cat/ca/relacio-de-llocs-de-treball#overlay-context=>

Relación de Puestos de Trabajo. Generalitat de Cataluña. <https://governobert.gencat.cat/es/transparencia/Funcio-publica/empleats-publics/relacio-dels-llocs-de-treball/>

Relación de Puestos de Trabajo. <https://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/relacion-de-puestos-de-trabajo-rpt-de-los-departamentos-y-organismos-autonomos-de-la-administracion-de-la-comunidad-autonoma/>

Relación de Puestos de Trabajo. Junta de Andalucía. <https://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal/dataset/relacion-de-puestos-de-trabajo-de-la-junta-de-andalucia>

Relación de Puestos de Trabajo. Xunta de Galicia. <https://abertos.xunta.gal/catalogo/administracion-publica/-/dataset/0372/relacion-actual-postos-traballo-rpt-ambito>

Retribuciones funcionarios año 2020. Ayuntamiento de Bilbao. <https://www.bilbao.eus/opendata/es/catalogo/dato-retribuciones-funcionarios-2020>

Tabla retributiva anual 2020. Ayuntamiento de Madrid. https://transparencia.madrid.es/FWProjects/transparencia/RecursosHumanos/Retribuciones/ficheros/TablaRetributivaAnual_2020.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC (2022, 4 de julio). *Montero pretende limitar la movilidad y promoción de los funcionarios*. https://www.abc.es/economia/abci-montero-pretende-limitar-movilidad-y-promocion-funcionarios-202207040841_noticia.html
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social Exchange. En L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 267-299). Academic Press.
- Arenilla, M. (2021). Cuerpos y puestos en la función pública española. Diagnóstico, propuestas y líneas rojas. En J. Cantero (coord.), *Continuidad versus transformación: ¿Qué función pública necesita España?* (pp. 177-217). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Arenilla, M. y Delgado, D. (2019). Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. 16, 36-53. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.16.2019.03>
- Arenilla, M., Llorente, J. y Redondo, J. C. (en prensa). La equidad retributiva en las Administraciones públicas españolas. Un estudio comparado. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- Castillo, F. A. (2002). *El sistema retributivo en la función pública española*. Marcial Pons.
- CORA (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>
- FEDECA (2018, 17 de septiembre). *El Estatuto del Directivo Público*. <https://fedeca.es/noticias/fedeca-presenta-su-propuesta-de-estatuto-del-directivo-p%C3%BAblico>
- Gómez, L., Balkin, D. y Cardy, R. (2016). *Gestión de Recursos Humanos*. Pearson.
- Herzberg, F., Mausner, B. y Snyderman, B. (1959). *The motivation to work*. Wiley.
- Hood, C. y Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. Oxford University Press.
- Huseman, R. C., Hatfield, J. D. y Miles, E. W. (1987). *A new perspective on equity theory: The equity sensitivity construct*. *Academy of Management Review*, 12(2), 222-234. <https://doi.org/10.5465/amr.1987.4307799>
- INAP (2021). *Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración Pública. 13 propuestas para reformar la Administración del Estado* [serie: Innep Innova]. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Kreab (2018). Innovación sector público y atracción de talento: recomendaciones y plan de acción [documento interno del INAP no publicado]. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. Disponible en https://bci.inap.es/alfresco_file/58b26113-8e96-4a50-bafa-f2aef2ef9690

- López, J. (2012). Carrera administrativa: identificación de las Áreas Funcionales. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, 30-44. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=R&seccion=51&correlativo=1&contenido=2&locale=es>
- Luxán, J. M. (2016). El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 3(2), 143-169. <https://doi.org/10.5209/CGAP.55085>
- OCDE (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264210592-en>
- OCDE (2018). *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. OECD Publishing e Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>
- Porret, M. (2014). *Gestión de personas: Manual para la gestión del capital humano en las organizaciones* (6.ª ed.). ESIC.
- Taylor, J. y Westover, J. H. (2011). Job satisfaction in the public service. *Public Management Review*, 13(5), 731-751. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532959>
- Thijs, N., Hammerschmid, G. y Palaric, E. (2017). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8072>