

## LA BUROCRACIA EN LA «EUROPA DE LOS NUEVE»

¿Cuántos funcionarios existen realmente en los países de la Comunidad Económica Europea? ¿Qué ingresos medios perciben? ¿Qué carga económica representan para los diversos Estados? ¿Cómo ha incidido la actual crisis económica en las Administraciones europeas? A la luz de las más recientes estadísticas elaboradas por la C.E.E., **Juan Junquera González**, responde a estas y otras cuestiones, de indudable interés y actualidad, sobre la Función Pública europea. Pero el estudio en modo alguno queda circunscrito a este ámbito. La ocasión se ha estimado propicia para analizar la realidad presente de nuestra burocracia, su situación relativa en el «concierto europeo», el grado de desarrollo de la Administración española, la proverbial estrechez económica de nuestros funcionarios...

El presente artículo trata de ofrecer una perspectiva de conjunto sobre la función pública en la «Europa de los Nueve» y, al mismo tiempo, un «diagnóstico» sobre algunos de los males que aquejan a nuestra Administración pública.

**H**ACE casi un cuarto de siglo, Alfred Sauvy, en su famoso y sugestivo ensayo sobre la burocracia (1), puntualizaba que *las mil y una definiciones existentes sobre el funcionario público* planteaban al investigador no pocas dificultades, dudas y vacilaciones. En efecto, aunque el análisis se circunscribiera a un solo país y a un período de tiempo bien definido, las estadísticas existentes —por lo general muy escasas e imprecisas— presentaban entre sí grandes y manifiestas discrepancias. Pues bien, estas divergencias respondían, las más de las veces, a ideas o concepciones encontradas sobre la naturaleza misma de la función pública. Si tal sucedía en el caso singular de un país, fácil es imaginar la confusión y el desconcierto reinantes en el ámbito internacional. Por esta razón los

estudios comparados no sólo resultaban difíciles y trabajosos, sino que exigían múltiples aclaraciones, cautelas y advertencias.

Durante las dos últimas décadas han visto la luz multitud de libros y ensayos —algunos de ellos de excepcional mérito e incontestable interés— que analizan el fenómeno burocrático en sus aspectos económicos y sociológicos. Incluso en algunos de los tratados más modernos de Sociología, Ciencia Política y Ciencia Administrativa la burocracia es objeto de un estudio especial y singularizado. Pero, por extraño que parezca, el análisis comparado de la función pública tropieza en la actualidad con las mismas trabas y limitaciones que antaño: conceptos y criterios discrepantes; penuria estadística, y serias y hasta insalvables dificultades para en-

contrar cifras y datos auténticamente comparables. Tal es, al menos, la opinión unánime de los tratadistas y estudiosos sobre la materia. Basta para corroborarlo consultar algunas de las obras más recientes, como las de Michel-Jean Bertrand (2), Charles Debbasch (3), Marceau Long y Laurent Blanc (4).

Así las cosas, el breve pero sugerente artículo de Christine Mital sobre los funcionarios europeos, recientemente publicado en la revista *L'expansion* (5), constituye, sin duda alguna, una auténtica novedad. Por primera vez, y gracias a las estadísticas elaboradas por la Comunidad Económica Europea, se nos desvelan algunas de las cuestiones más debatidas y al mismo tiempo más ignoradas de la burocracia de la «Europa de los Nueve». ¿Cuántos funcionarios existen realmente en los países de la C.E.E.? ¿Qué carga económica representan para el Estado? ¿Cuáles son sus retribuciones? ¿Qué evolución cuantitativa han experimentado durante los últimos años? A estas y a otras cuestiones responde con sencillez y claridad el artículo que comentamos. Pero, a nuestro entender, hay algo tal vez más importante: Christine Mital, sin expresarlo y acaso sin pretenderlo, arrumba definitivamente algunos mitos, realidades superadas, errores y convencionalismos sobre la burocracia europea: ¿Qué ha sido de la Gran Bretaña, líder indiscutible en la lucha contra la burocracia? ¿Y de Francia, ejemplo por excelencia de la burocratización continental? ¿Es posible considerar la inflación como a la enemiga implacable de la economía y el bienestar de los funcionarios? ¿Puede seguir hablándose de la existencia de un modelo italiano de des-

centralización regional?... ¡qué elocuente y qué demoledor resulta, en ocasiones, el lenguaje de las cifras!

El interés y la novedad incuestionables de los datos y cifras aportados por Christine Mital, bien merecen la exposición y glosa de las mismas. Al hilo de tal comentario surgirán, sin duda alguna, otras cuestiones. Pero, sobre todo, parece ocasión propicia para analizar la realidad actual de nuestra Función Pública. ¿Cuál es su situación relativa en el concierto de la Europa de los Nueve? ¿Será cierto, como piensan los más, que padecemos una expansión excesiva de la burocracia? ¿Hasta qué punto es cierta la proverbial penuria de las retribuciones de nuestros funcionarios? A tales interrogantes trataremos de responder en el presente trabajo.

### **LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA DEFINE AL FUNCIONARIO**

Cuando los especialistas en Administración y Contabilidad de los diversos países de la Comunidad Económica Europea se reunieron para dirimir sus diferencias, conciliar criterios y unificar definiciones, se enfrentaron, entre otros muchos problemas, con una fatigosa y compleja cuestión: ¿Cómo definir la función pública?

Pronto debieron advertir que no era sencilla la tarea: eran tantas —y por lo general tan contradictorias— las nociones legales, jurídicas y doctrinales existentes sobre la función pública, que parecía poco menos que imposible armonizar tan diversos y opuestos planteamientos.

Así es que, tras muchos discursos y razonamientos, deci-

dieron prescindir de tan inútil como complejo bagaje y delimitar nuevamente el concepto. Y, en verdad, que el problema difícilmente admitía otra solución. Bastarán algunos ejemplos para comprenderlo.

Para los alemanes, la definición del funcionario público constituía una cuestión de especial importancia: No en vano aparecía incorporada al ordenamiento constitucional. La Ley Fundamental de Bonn de 1949, fiel a una antigua y arraigada tradición jurídica, configuró como funcionarios a todas aquellas personas vinculadas permanentemente a la Administración por una relación de servicio y de fidelidad, regulada por el Derecho Público. Tal concepción de la burocracia, claramente restrictiva y formalista, marginaba tanto al personal contratado en régimen de derecho privado («Angestellte») como a los trabajadores («Arbeiter») al servicio de la Administración pública. Ambas exclusiones eran de incuestionable importancia; Pierre Koening ha precisado las razones: El personal contratado y laboral ya constituye clara mayoría frente a los funcionarios y, de persistir su actual ritmo de crecimiento, su predominio será mayor en el futuro (6).

Los franceses, menos solemnes y rigoristas, no han llegado a consagrar constitucionalmente el concepto de funcionario. Sin embargo, sí tienen diferentes nociones legales sobre el mismo. Al menos, habrá que admitir que hay tantas definiciones como Estatutos; y el número de éstos, según opinión de la doctrina (7), es, como mínimo, de seis: el Estatuto General de 1959, y los Estatutos especiales de los funcionarios de las Asambleas parlamentarias, de los Jue-

ces y magistrados, de los militares profesionales, de los funcionarios de la Administración Local, y del personal al servicio de establecimientos públicos estatales. Es más, por si se consideraba necesario precisar los conceptos legales —y, al parecer, sí fue menester— la jurisprudencia administrativa podía aclarar, matizar y aun completar las nociones legales. Pues bien, a través de esta peculiar vía se fue decantando paulatinamente una concepción cada vez más extensiva de la función pública. De esta suerte, administrativistas tan caracterizados como Laubadère, Plantey, Auby y Ducos-Ader, han podido sustentar que, en un sentido amplio, puede considerarse como funcionario a toda aquella persona que participa en la ejecución de un «Servicio público» (8). ¡Sencilla y concluyente definición! Pero que nadie se deje seducir por las apariencias, porque ¿qué se entiende por «servicio público»? Dejaremos sin respuesta esta pregunta, porque, como es harto conocido, la noción de «servicio público» es una de las cuestiones más polémicas, conceptuosas y ambiguas del Derecho Administrativo francés.

En Gran Bretaña, no existe definición legal alguna sobre la función pública. Tampoco podría encontrarse tal concepto en la Jurisprudencia. En puridad —se nos diría— solo la tradición y la experiencia han ido perfilando la noción del «Civil Service». Tan pragmática solución, confirma, una vez más, la ausencia de todo formalismo en el sistema Británico y el imperio del derecho común («Common Law»). Sin embargo, en el año 1931, la «Comisión Tomlin» (9), sin pretensión dogmática alguna, se aven-

CUADRO N.º 1

NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LOS DIVERSOS PAISES  
DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y EN ESPAÑA  
(Cifras de 1977)

PAISES	Porcentaje sobre población activa	Efectivos totales	Administración Central en %	Administración Local en %
Gran Bretaña	21,3	5.300.000	43	57
Dinamarca	17,8	622.400	30	70
Bélgica	16,0	594.700	67	33
Francia	14,6	3.137.000	73	27
Alemania	14,3	3.570.000	67	33
Holanda	14,3	668.000	43	57
Irlanda	13,8	142.700	47	53
Italia	12,8	2.600.000	70	30
Luxemburgo	11,0	14.500	78	22
C.E.E.	16,0	16.648.000	59	41
ESPAÑA	9,3	1.247.900	81	19

Fuentes:

- Países de la Comunidad Económica Europea: Oficina de Estadísticas de la C.E.E. Luxemburgo.
- España: *La función pública española*. Trabajo de investigación realizado por J. JUNQUERA y V. GONZALEZ HABA para el F.I.E.S. (Confederación Española de Cajas de Ahorro). (Vid. nota 21.)

turó a formular la siguiente definición: *son funcionarios aquellos servidores de la Corona, distintos a los titulares de cargos políticos y judiciales, que desempeñan actividades de carácter civil y son retribuidos total y directamente con cargo a los fondos votados por el Parlamento* (10).

La definición hizo fortuna, y ha llegado hasta nuestros días, con el beneplácito de la mayoría. Pues bien, de acuerdo con la misma no pueden ser considerados como funcionarios públicos:

- a) Los Jueces y magistrados.
- b) Los militares profesionales.
- c) El personal al servicio de la Administración Local.
- d) El profesorado oficial, ya que las enseñanzas primaria y secundaria dependen de los Entes Locales, y las

Universidades están dotadas de autonomía.

- e) El personal de la Seguridad Social.
- f) El personal al servicio de los establecimientos públicos autónomos.

¡Singular y paradójico empirismo! Sin limitaciones legales, sin dogmatismos doctrinales, sin formalismo jurídico alguno, la inefable tradición británica ha configurado la noción más restrictiva, absurda e irreal de toda la función pública europea.

Sirvan los ejemplos precedentes para demostrar que la decisión adoptada por los especialistas de la C.E.E. no sólo era lógica, sino obligada. Ahora bien, ¿qué definición fue finalmente aceptada? Justo es reconocer que no pudo ser más sencilla y realista. En primer lugar, se estimó que toda persona al servi-

cio de la Administración, cualquiera que fuese la naturaleza del nexo o vínculo jurídico que le uniera con aquélla y tanto si sus servicios tenían carácter permanente como temporal, debía considerarse como funcionario. Establecido este criterio, tan solo era necesario delimitar claramente qué debía entenderse por Administración. También en este caso la solución adoptada respondió a elementales principios de coherencia y simplicidad: *se denominó Administración pública a aquel sector cuyos recursos económicos principales procedían de impuestos, contribuciones o cuotas deudadas obligatoriamente a los particulares*.

En definitiva, y en expresión gráfica de Christine Mital, *es el contribuyente quien hace al funcionario* (11).

Los expertos de la C.E.E., de

acuerdo con estos criterios, se dispusieron a revisar las estadísticas existentes en sus respectivos países. Eran muchos los que iban a perder —cuantitativamente, se entiende— la condición de funcionario: Entre otros, el personal de los servicios postales y de telecomunicación, los empleados y trabajadores de los ferrocarriles del Estado, los empleados de Sociedades y Empresas Públicas (Banca y Seguros Oficiales, Monopolios del Estado, etc.). Pero también eran muy numerosos los que entraban en la órbita burocrática: los sanitarios y administrativos de la Seguridad Social, el profesorado de los Centros docentes financiados por el Estado o los Entes Locales y, en general, todo el personal al servicio de Organismos o Entidades públicas sin recursos propios.

¿Y cuál fue el balance final de todos estos recuentos y cálculos? Algo que el lector menos avisado ya habrá sospechado: que, por lo general, todavía era mayor el número de funcionarios.

### **LOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES DE LA C.E.E.**

En la denominada «Europa de los Nueve» el número de funcionarios asciende a dieciséis millones y medio, aproximadamente (véase cuadro 1). La cifra, en sí misma, es abrumadora y demuestra hasta qué punto es cierto que «nuestra civilización —en expresión de Mignot y D'Orsay— es esencialmente burocrática» (12).

Esta ingente masa de funcionarios representa, nada menos, que el 16 por 100 de la pobla-

ción activa de los países de la Comunidad Económica Europea; o expresado más gráficamente: uno de cada seis trabajadores de la C.E.E. se encuentra al servicio de la Administración pública. Tales datos demuestran la extraordinaria incidencia que la Administración pública tiene en el mercado de trabajo, en la economía y en la sociedad en general.

En términos absolutos, los «cuatro grandes» de la burocracia son Gran Bretaña (5.300.000), Alemania (3.570.000), Francia (3.137.000) e Italia (2.600.000); claramente distanciados se sitúan Dinamarca, Bélgica y Holanda —países todos ellos con cifras en torno a los 600.000 funcionarios— y ya muy alejados aparecen Irlanda (142.700) y, sobre todo, Luxemburgo (14.500). Claro es que todas estas cifras están fuertemente condicionadas por la población de los países respectivos.

Sin embargo, se advierten dos circunstancias sorprendentes: 1.º Gran Bretaña, con una población sensiblemente igual a la de Italia y Francia, e incluso sustancialmente inferior a la de Alemania (13), supera en un 104 por 100, un 68 por 100 y un 48 por 100, respectivamente, el número de funcionarios de estos tres países; 2.º Holanda, que casi triplica en población a Dinamarca (14), tiene prácticamente el mismo número de funcionarios que este país. Tales datos evidencian que existen muy diferentes grados de «burocratización».

Pero para precisar esta circunstancia, Christine Mital utiliza un índice especialmente significativo: la relación porcentual existente entre el número de funcionarios y la población activa

del correspondiente país (15). Pues bien, desde este nuevo punto de vista llaman especialmente la atención tres circunstancias:

1.ª La hegemonía indiscutible de la Gran Bretaña, que constituye un claro ejemplo de «Estado hiperburocrático» (téngase en cuenta que el 21,3 por 100 de la población activa se encuentra al servicio de la Administración pública).

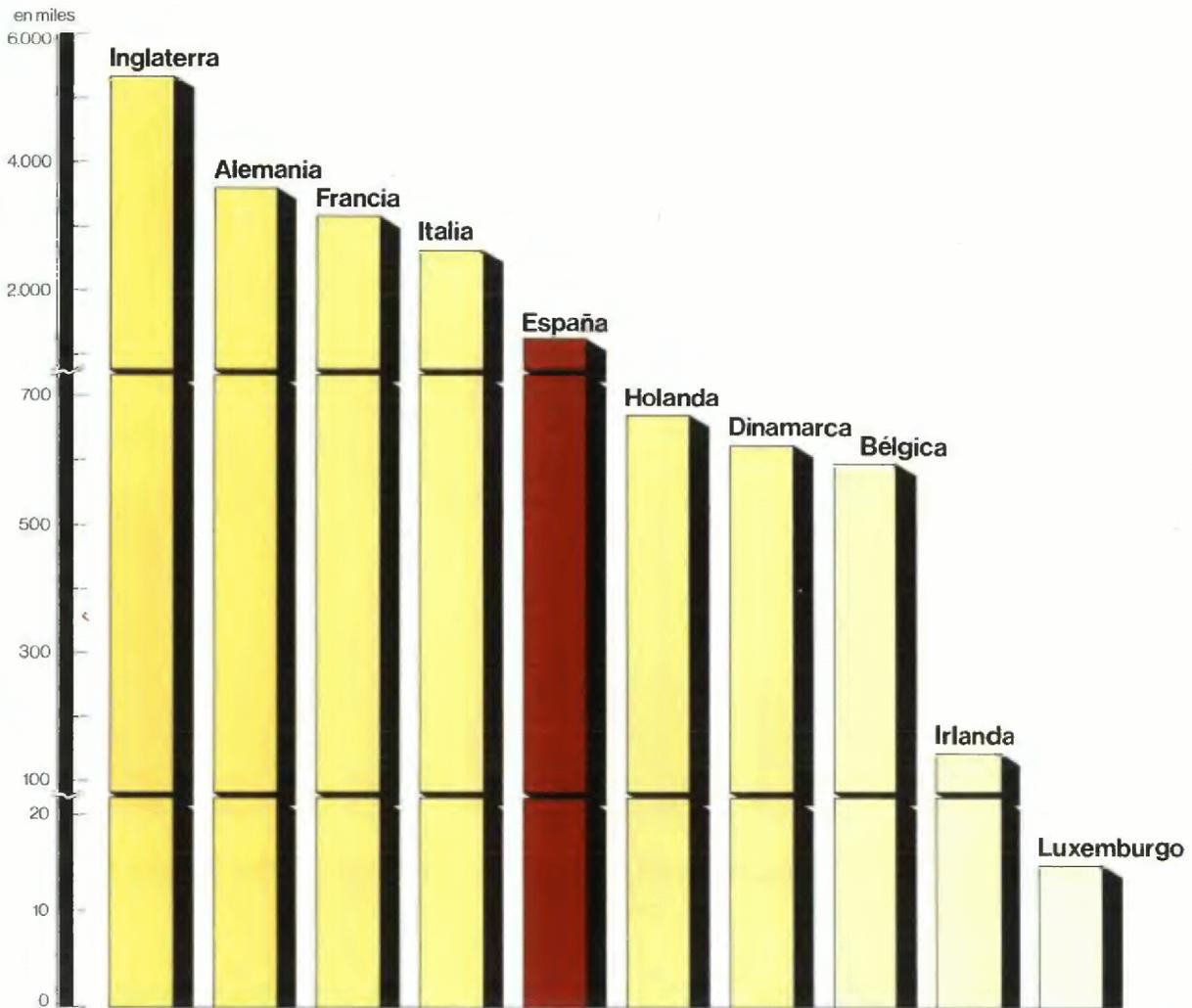
2.ª La posición intermedia de Francia, Alemania, Holanda e Irlanda, todas ellas con índices en torno al 14 por 100. Bien puede decirse que todos estos países son ejemplos típicos de un desarrollo burocrático medio, predominante en la «Europa de los Nueve».

3.ª El insuficiente desarrollo de la función pública italiana (12,8 por 100 de la población activa), que evidencia una clara «subadministración». Luxemburgo sin embargo, no es un ejemplo significativo, tanto por su reducida población activa, como por su acusada dependencia económica y administrativa de los países limítrofes.

La primacía burocrática del Reino Unido es, a nuestro entender, un acontecimiento inesperado. Tradicionalmente, Inglaterra se ha configurado como el país europeo con una proporción menor en funcionarios. Hace más de medio siglo, Max Weber, en la magistral obra «Economía y Sociedad», ya señalaba esta singular circunstancia (16).

Años más tarde (1949), Herman Finer, en su extenso y excelente tratado sobre los Gobiernos modernos, puntualizaba que los ingleses consiguieron eludir «la burocracia y el centralismo que afligieron al continente», gracias a su innato individualis-

## NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LOS PAISES DE LA CEE Y EN ESPAÑA (1977)



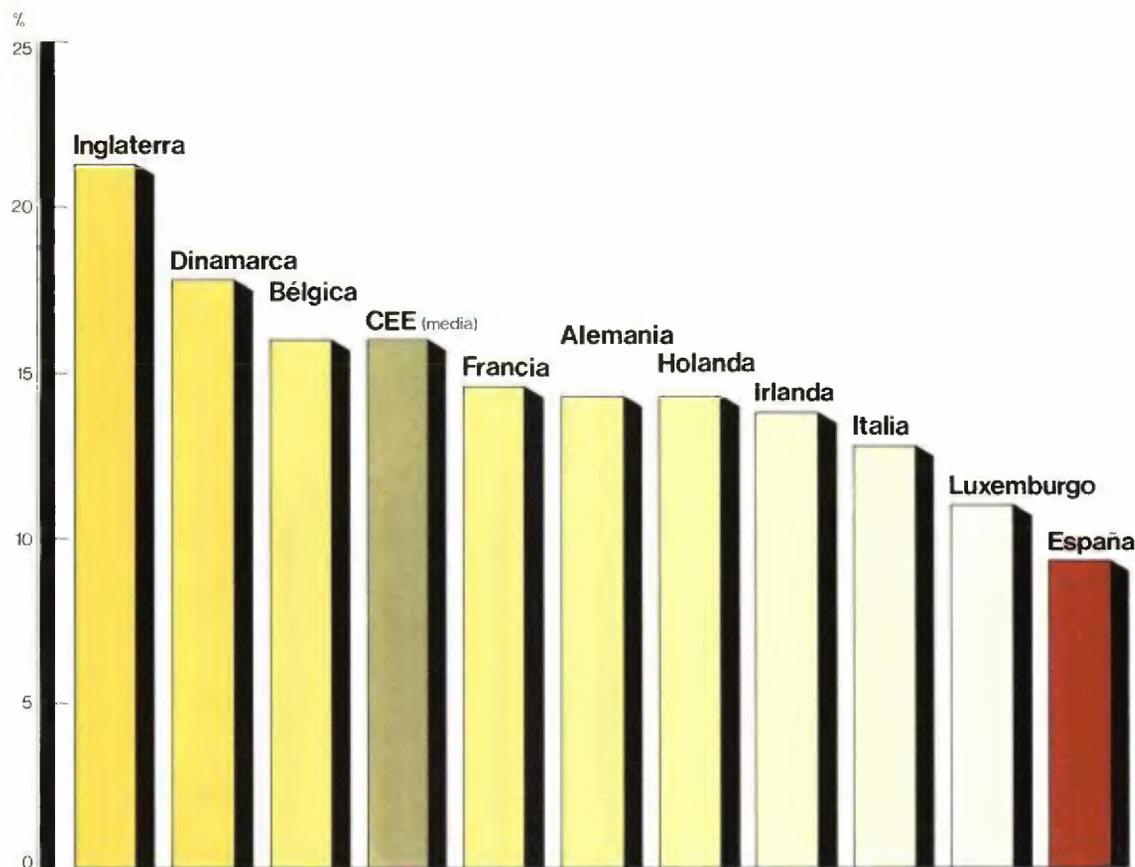
Fuente: Cuadro n.º 1.

mo, al espíritu de empresa y a su ideología liberal (17). Bien podría pensarse, sin embargo, que las tesis de Weber y Finer se encuentran demasiado lejanas en el tiempo para seguir teniendo valor. Pero no es así; tales opiniones han gozado de general aceptación hasta nuestros días. Michel Jean Bertrand, en su documentado libro sobre la geogra-

fía de la Administración, escribía hace muy poco tiempo: «en la clasificación de los países según el número de funcionarios por habitante... Francia va a la cabeza, y Gran Bretaña se sitúa en sus antípodas» (18). Y bien, ¿cómo explicar la persistencia de este error? «Prima facie» podría aducirse que se trata de un fenómeno de fuerte expansión ad-

ministrativa, acaecido durante los últimos años. Pero también existen otras causas no menos importantes. En gran medida, la original y heterodoxa noción británica sobre la función pública ha contribuido a confundir a unos y otros. Por otra parte, los estudios económicos y estadísticos sobre la función pública inglesa

## PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS PUBLICOS EN RELACION CON LA POBLACION ACTIVA



Fuente: Cuadro n.º 1.

no han sido muy frecuentes ni excesivamente precisos.

El moderado desarrollo administrativo francés, constituye otra de las grandes sorpresas. En efecto, Francia ha sido comúnmente considerada como el prototipo del Estado *centralista* y *burocrático*. Es evidente que las cifras confirman plenamente la desmesurada centralización francesa (los efectivos de la Administración central representan un 73 por 100, frente al exiguo 27 por 100 de la Administración Local). Ahora bien, Italia, muy especialmente, y Alemania (19) y Bélgica, de forma menos clara,

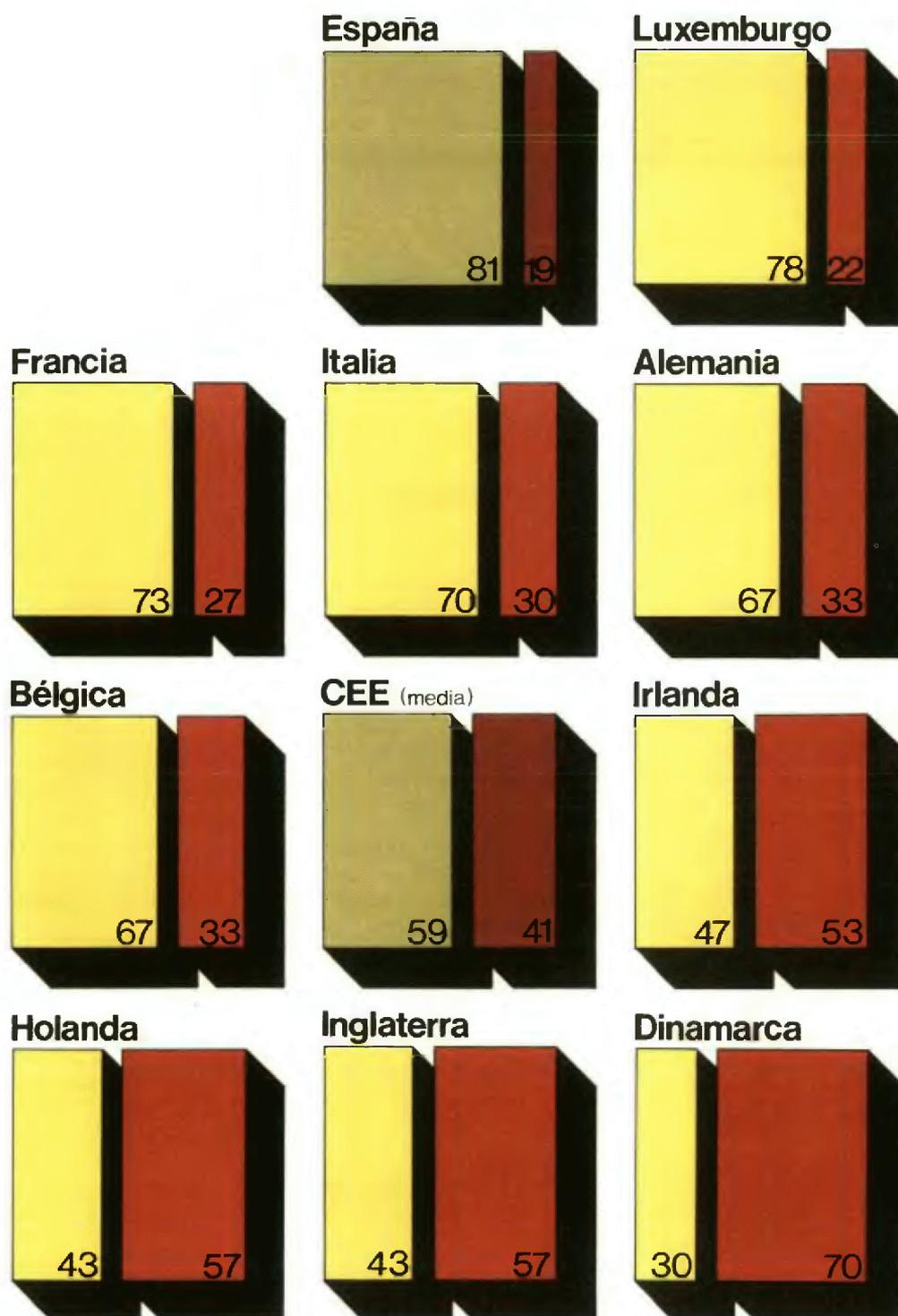
le andan a los alcances en tal preeminencia.

Pero lo auténticamente asombroso es que Francia (con un 14,6 por 100 de funcionarios sobre su población activa), no sólo haya sido desplazada por Gran Bretaña en su pretendida supremacía burocrática, sino que países como Dinamarca (con un 17,8 por 100) y Bélgica (con un 16 por 100), la superan ampliamente. Es más, Francia queda sensiblemente por debajo de la media europea (16 por 100). Consideraciones muy similares cabría formular en el caso de

Alemania, país de antigua y acreditada tradición burocrática.

La Administración italiana tan sólo absorbe un 12,8 por 100 de la población activa. Tal porcentaje es sensiblemente inferior al de los restantes países de la C.E.E. (excepción hecha de Luxemburgo), y evidencia, sin duda, ciertas insuficiencias y quiebras en determinados sectores de la actividad administrativa. Acaso uno de los ejemplos más claros de tal «Subadministración» se encuentre en los servicios sanitarios y de la Seguridad Social. Piénsese, simplemente, que ta-

**PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS PUBLICOS  
EN LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LOCAL**  
(Países de la CEE y España. 1977)



 % ADMINISTRACION CENTRAL  
 % ADMINISTRACION LOCAL

Fuente: Cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 2

**EFFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVA,  
ECONÓMICA, FISCAL Y LOCAL DE ESPAÑA,  
FRANCIA E ITALIA  
(Datos de 1977)**

ADMINISTRACIONES	España	Francia	Italia (2)
Educativa ... ..	214.957 (1)	832.652	944.347
Económico-Fiscal ... ..	33.607 (1)	166.292	119.942
Local ... ..	235.733	850.000	576.000

(1) Comprende los efectivos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos.

(2) Datos de 1976.

Fuentes:

- España: *La función pública española, ob. cit.*
- Francia: «Le Point», n.º 243, mayo 1977, pág. 87.
- Italia: *Anuario Statistico Italiano 1976*, pág. 359.

les servicios en Italia cuentan, aproximadamente, con 100.000 efectivos, cifra ridícula si se compara con los 900.000 funcionarios de la Seguridad Social inglesa. Pero Italia es, sobre todo, un modelo paradójico de descentralización administrativa: ¡tan solo un 30 por 100 de los efectivos corresponden a la Administración regional y local! En definitiva, que mientras países como Dinamarca (70 por 100), Gran Bretaña (57 por 100), y Holanda (57 por 100), se perfilan como claros ejemplos de Administraciones descentralizadas, el tan traído y llevado «Estado regional italiano», se decanta como una mera ficción constitucional.

¿Y en qué situación se encuentra España en este peculiar concierto europeo? Nuestro país, en este como en otros aspectos, es diferente. En primer lugar, nadie podrá discutir que España ostenta la primacía absoluta del centralismo administrativo. ¡Nada menos que un 81 por 100 de los funcionarios se encuentran al servicio de la Administración Central! (20). La Administración

española ha superado con creces el modelo en que se inspiró: el sistema administrativo francés. En este país somos muy dados al extremismo. De aquí que nuestra disminuida e indigente Administración local tan sólo haya podido subsistir gracias a la «protección» y «tutela» del Estado.

Por otra parte, nuestra Administración pública —considerada conjuntamente— evidencia un claro subdesarrollo en relación con las Administraciones europeas. Efectivamente, el total de funcionarios existentes en España representa tan sólo el 9,3 por 100 de la población activa (21), mientras que la media de los países de la C.E.E. se sitúa en un 16 por 100, e incluso Italia, país con manifiestas fallas y carencias, alcanza el 12,8 por 100. Padecemos —¿quién puede dudarlo?— un deficiente desarrollo administrativo. Aunque esta insuficiencia es general, existen tres áreas administrativas especialmente afectadas: la docencia e investigación, la Administración económica y fiscal, y la Administración local. El cuadro

número 2 ilustra cumplidamente sobre estos extremos.

En definitiva, aunque la afirmación asombre a muchos y no convezca a demasiados, el número de nuestros funcionarios es insuficiente.

## LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS

¡Triste sino el de la Gran Bretaña! Su burocracia es, sin semejanza posible, la más numerosa de todas, pero también es la más indigente. El salario medio de un funcionario británico supera levemente los 2.100 francos mensuales ¡casi tres veces inferior al de sus colegas holandeses, alemanes y belgas! Y la mitad —más o menos— que el correspondiente a un funcionario francés. Tan sólo los burócratas italianos, con una retribución «per capita» de 2.400 francos mensuales, se encuentran en una situación de penuria muy similar a la de sus homónimos ingleses (véase cuadro n.º 3).

Si además de las retribuciones brutas, sumamos aquella parte de las prestaciones sociales (pensiones, subsidios, asistencia médica, servicios sociales, etc.) cuya financiación corresponde al Estado, la situación tiene perfiles muy similares (véase cuadro n.º 4). También en este caso aparecen tres niveles claramente diferenciados:

- a) El de los burócratas más o menos privilegiados (Luxemburgo, Holanda, Bélgica y Alemania), cuyos costes salariales «per capita» oscilan entre los 6.600 y 9.400 francos al mes, aproximadamente.

CUADRO N.º 3

**RETRIBUCIONES BRUTAS «PER CAPITA»  
DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS  
(1977)**

PAISES (1)	Retribuciones «per capita» de los funcionarios (en francos franceses)	
	Anual	Mensual
Holanda ... ..	77.400	6.450
Alemania ... ..	69.173	5.764
Bélgica ... ..	68.750	5.729
Francia ... ..	47.520	3.960
Italia ... ..	29.450	2.454
Gran Bretaña ... ..	26.056	2.171
ESPAÑA (2) ... ..	30.000	2.500

(1) No se dispone de datos de Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo.

(2) Los datos relativos a España se refieren exclusivamente al personal al servicio del Estado (funcionarios «sensu stricto», contratados, trabajadores y personal vario).

## Fuentes:

- Países C.E.E.: Oficina de Estadísticas de la C.E.E. Luxemburgo.
- España: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado para 1977 y del trabajo de investigación anteriormente citado.

- b) Los funcionarios de tipo medio (Francia y Dinamarca) con 5.500 francos mensuales.
- c) Los funcionarios «proletarizados» (Gran Bretaña, Irlanda e Italia), con cantidades entre los 2.600 y los 3.800 francos aproximadamente.

Como fácilmente podrá advertirse la situación de los países en esta nueva clasificación coincide plenamente con la precedente. Ahora bien ¿qué razones pueden justificar tan acusadas diferencias? Limitémonos, simplemente, a comentar los hechos más evidentes.

En primer término, es indiscutible que el mayor o menor grado de bienestar y prosperidad de los diferentes países condiciona fuertemente la economía de las respectivas burocracias.

Así, Gran Bretaña, Italia e Irlanda —con los índices más bajos de «renta per capita» de la C.E.E.— ocupan los últimos lugares. Por el contrario, Luxemburgo, Holanda, Alemania o Bélgica, con rentas muy superiores, se sitúan en posiciones de vanguardia. Sin embargo, no dejan de existir ciertas paradojas: Francia y Dinamarca, cuyos índices de «renta per capita» son elevados en el cómputo de la C.E.E., se ven superadas ampliamente por naciones con rentas muy similares (v. g. Luxemburgo, Alemania, Holanda) (22).

En segundo lugar, también parece existir cierta relación —en este caso inversa— entre el número de funcionarios y el correspondiente nivel retributivo. El principio podría enunciarse de la siguiente forma: A mayor número de funcionarios las retribuciones tienden a ser menores, e inversamente. Los ejemplos más expresivos de esta tesis serían Gran Bretaña y Luxemburgo: los

CUADRO N.º 4

**COSTE ECONOMICO (RETRIBUCIONES + PRESTACIONES  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL) DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS  
(Año 1977)**

PAISES	Coste «per capita» mensual	Incremento anual medio 1975-1977 (1)
	(En francos franceses)	(Porcentajes)
Luxemburgo ... ..	9.375	+2,10
Holanda ... ..	8.917	+0,70
Bélgica ... ..	6.865	+3,00
Alemania ... ..	6.583	+1,00
Francia ... ..	5.500	+4,60
Dinamarca ... ..	5.500	-1,20
Italia ... ..	3.825	+0,70
Irlanda ... ..	3.167	-1,40
Gran Bretaña ... ..	2.595	-4,60
MEDIA PAISES C.E.E. ... ..	4.717	+0,80
ESPAÑA (2) ... ..	3.250	-0,05

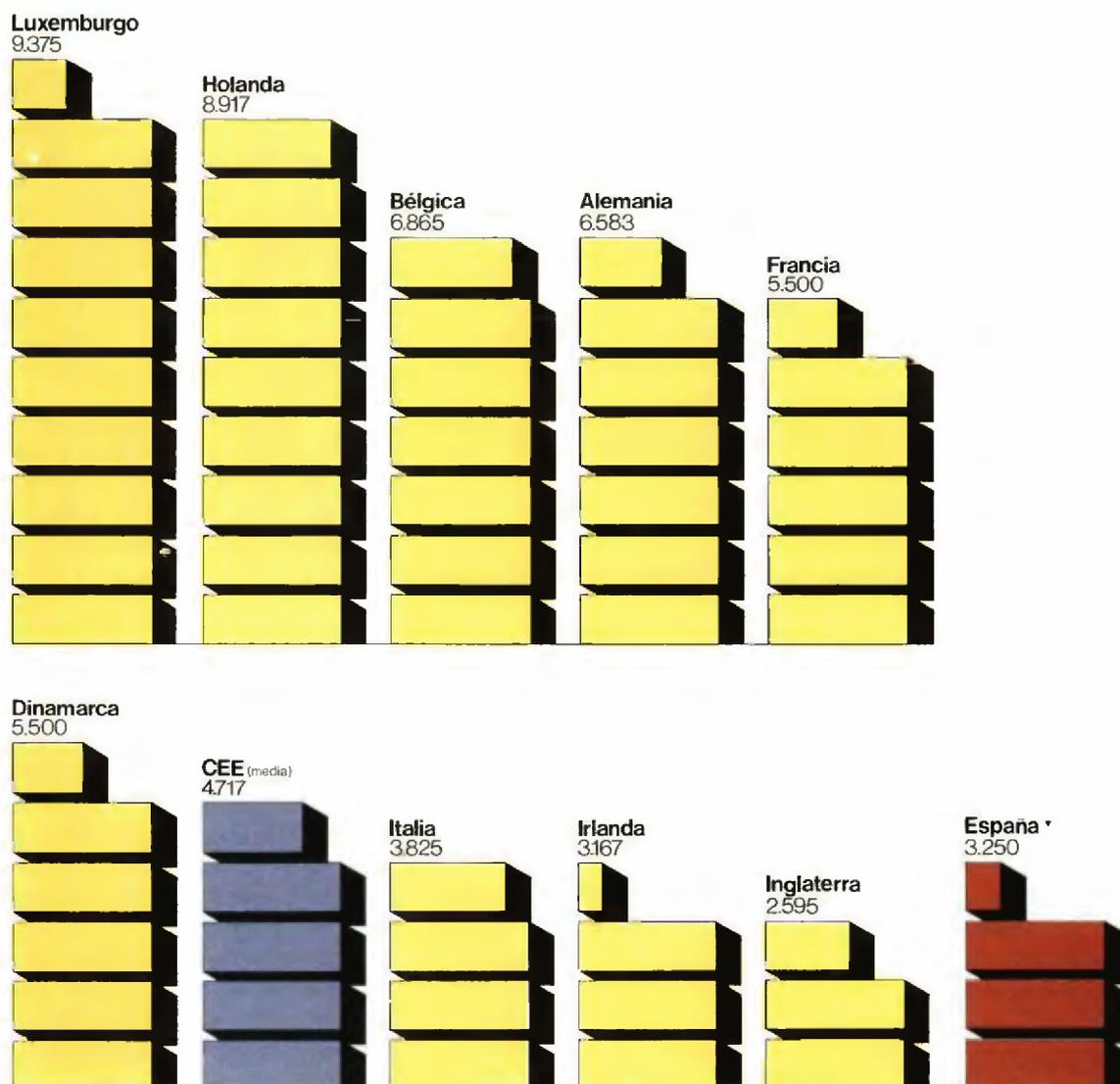
(1) En términos reales.

(2) Los datos relativos a España se refieren exclusivamente a los funcionarios y al personal laboral, contratado y vario al servicio del Estado.

Fuente: Vid. cuadro precedente.

## COSTES SALARIALES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS (1977)

Coste «per capita» mensual en francos franceses



Fuente: Cuadro n.º 4.

funcionarios ingleses, que superan ampliamente la cifra de los 5 millones, son los más menesterosos; por el contrario, los 14.000 funcionarios luxemburgueses nadan en la abundancia. Pero se pueden aducir otras pruebas: dentro de los países

que constituyen la «élite retributiva», Alemania, con un número muy elevado de funcionarios, queda sensiblemente relegada en relación con otros países con menor «población burocrática» (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). (Véase cuadro n.º 4.)

Por último no se puede ignorar — como acertadamente puntualiza Christine Mital (23) — que las cifras de algunos países están desvirtuadas por el inevitable artificio de los tipos de cambio. Así, es indudable que la libra esterlina, durante esta época, se

encontraba infravalorada en relación con el franco francés.

## ¿Y QUE DECIR DE NUESTROS FUNCIONARIOS?

Es evidente que, desde esta nueva óptica, la Administración española aparece inmersa en la insuficiencia y escasez económicas. Nuestros funcionarios públicos tienen una retribución media perceptiblemente igual a la de los «dipendenti» italianos, y un 15 por 100 superior a la de los deprimidos «civil servants». Nuestra posición en modo alguno es mejor si se consideran conjuntamente las retribuciones y las prestaciones sociales. En cualquier caso, hay que tener muy en cuenta que las cifras relativas a nuestro país se refieren exclusivamente a la Administración del Estado, sin duda más próspera que la Administración Local e incluso que la Administración Institucional. La conclusión es obvia: Nuestra Administración Pública, globalmente considerada, nos depararía probablemente una situación muy próxima a la del Reino Unido. Ahora bien, esta opinión, aunque muy verosímil, no deja de ser una mera hipótesis.

En otra ocasión, hemos escrito que el sistema de retribuciones de nuestros funcionarios está fundamentalmente caracterizado por la desigualdad (24). El primer dato objetivo que corrobora esta opinión es que el abanico retributivo de nuestros funcionarios resulta exagerado: de 1 a 9, aproximadamente. Frente a esta realidad, en Inglaterra, la relación entre las retribuciones mínimas y máximas de los funcionarios es de 1 a 7,25. En Francia, considerando tanto las retribuciones

regladas como las remuneraciones correspondientes a la célebre «echelle lettres» —que se considera generalmente como una viciosa práctica administrativa— el abanico retributivo es de 1 a 7,68. En Alemania Federal y Holanda, las diferencias oscilan, respectivamente, entre 1 y 5,88 y 1 y 6,59. Por último, en Bélgica, el abanico de retribuciones es de 1 a 6,25 (25). Es, pues, evidente que nuestra Función pública es la que presenta mayores diferencias. Debe subrayarse que los datos anteriores se refieren a los funcionarios «sensu stricto», pero constituyen una muestra muy significativa. Y no hay que olvidar que entre las Administraciones enumeradas se encuentra la francesa, fuertemente jerarquizada y que tradicionalmente ha mostrado ciertas tendencias elitistas.

Por otra parte, nuestros funcionarios públicos están peor retribuidos que los trabajadores de la empresa privada. Para muchos, sin embargo, tal situación constituye un mal endémico en todas las Administraciones modernas. Sin embargo, como todos los tópicos, es susceptible de múltiples matizaciones. En Alemania, la obsesión por conseguir una Administración altamente profesionalizada y eficiente, ha desembocado en una clara ventaja retributiva de los funcionarios frente al resto de los trabajadores. En Inglaterra, desde la elaboración del célebre «Rapport Priestley» (1955), las retribuciones de los funcionarios públicos se determinan de acuerdo con la denominada «fair comparison» (comparación equitativa) con los salarios del sector privado. En Francia y Bélgica, desde el inicio de la década de los sesenta, se practica una política de armonización de las retribuciones de los funcionarios

y los salarios de los trabajadores privados (26). En definitiva, que aunque, en ocasiones, las retribuciones de los funcionarios sean todavía inferiores a los salarios existentes en el ámbito de la empresa privada, tales diferencias se mantienen dentro de ciertos «límites de tolerancia».

No ocurre lo mismo en nuestro país, donde tradicionalmente los sueldos de los funcionarios públicos, según opinión unánime de la doctrina, han sido sensiblemente inferiores a los existentes en el ámbito empresarial. En la actualidad, puede decirse que las retribuciones «de entrada» en la Función pública se sitúan entre un 45 por 100 y un 20 por 100 por debajo —según los niveles de que se trate— de las existentes en el sector privado, y que, salvo contadas excepciones, los «techos retributivos» de la Administración son menos elevados que los de la empresa privada (27).

Eduardo García de Enterría (28) y Alejandro Nieto (29) han señalado certeramente cuáles son las consecuencias de esta situación: el absentismo, la frustración, el pluriempleo y hasta la corrupción. Pero, además, surgen los enfrentamientos entre los diferentes grupos y cuerpos de funcionarios, los desequilibrios internos y, en última instancia, la ineficacia y parálisis de la Administración. ¡Pagar mal a los funcionarios ha sido siempre una solución demasiado costosa!

## LA CRISIS DEL «YON KIPUR» Y LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EUROPEAS

Como es conocido, en el año 1973, después de la guerra del «Yon Kipur», los países árabes productores de petróleo utiliza-

ron la manipulación del precio y el suministro de energía como estrategia político-militar. Los resultados fueron una de las crisis económicas más profundas y persistentes que ha padecido la economía mundial: inflación generalizada, caída de algunas monedas, incremento progresivo del paro, detención del proceso de crecimiento económico, etc.

Dentro de este grave desequilibrio de la economía mundial ¿cómo han reaccionado las Administraciones Públicas? Christine Mital destaca fundamentalmente cómo el empleo público no ha sido utilizado como antídoto contra el paro. En efecto, durante el cuatrienio 1970-73, los efectivos de la burocracia en la «Europa de los Nueve» experimentaron un crecimiento anual del 3 por ciento; sin embargo, a partir del año 1974, este porcentaje desciende al 1,7. La deducción es clara: Las Administraciones Públicas, lejos de mitigar el paro, han contribuido, al absorber un menor número de trabajadores, a incrementar el desempleo. Sin embargo, existen ciertas particularidades que deben destacarse.

En Francia, durante el período 1970-73 la tasa de crecimiento de la Administración fue del 2,4 por 100 anual; a partir del año 1974 ha quedado reducida al 1,9 por 100. En Gran Bretaña, frente a un 2,5 por 100 en el período de expansión, se ha descendido a un 0,7 por 100, posteriormente. Pero la caída más espectacular es la de Alemania Occidental: de un 3,7 por 100, durante el cuatrienio 1970-73, a un 0,9 por 100, solamente, a partir de 1974.

Dentro de este declive generalizado, las Administraciones Italiana y Española constituyen una singular excepción. La primera,

mantiene estabilizada su tasa de crecimiento en torno a un 3,5 por 100. Nuestra Administración —en esta ocasión el dato es claramente positivo!— ha incrementado su porcentaje de expansión de un 5,7 por 100 a un 6,3 por 100. Sin duda alguna, ambas Administraciones —claramente subdesarrolladas— siguen creciendo rápidamente, impulsadas por una fuerte demanda social.

Analicemos otra cuestión de indudable interés. Desde que Galbraith, en su Libro «La Sociedad opulenta», describió magistralmente los devastadores efectos del fenómeno inflacionista en las Administraciones públicas (30) y, Friedman, algo más tarde, achacara las huelgas y conflictos generalizados en los servicios públicos a la existencia de una inflación persistente (31), ha sido opinión generalizada que todo proceso inflacionista genera inevitablemente un progresivo deterioro de las rentas de los funcionarios. ¿Se ha cumplido esta regla en la ocasión presente? La respuesta debe ser, en principio, negativa. En efecto, si consideramos la evolución que, durante el período 1975-77, han experimentado las «cargas salariales» en la función pública (retribuciones + prestaciones sociales financiadas por el Estado), la mayoría de los funcionarios no han sufrido merma alguna (véase cuadro n.º 4). En efecto, los franceses han experimentado un incremento anual del 4,60 por 100 —¡progresión más que respetable!— los belgas, un 3 por 100, los luxemburgueses, un 2,10 por 100, y los holandeses, alemanes e italianos, porcentajes muy próximos al 1 por 100. Solamente los británicos, con un importante descenso anual del 4,6 por 100, y los daneses e irlandeses, con una moderada pér-

tida anual del 1 por 100, aproximadamente, constituyen las excepciones. Bien puede afirmarse, por consiguiente, que salvo los funcionarios británicos, que constituyen el auténtico rigor de las desdichas, los restantes burócratas han visto mejorar sus «economías» o, en el peor de los casos, se han estabilizado. Los funcionarios españoles se mantienen a lo largo del aludido período prácticamente en el mismo nivel (únicamente han experimentado una pérdida del 0,05 por 100 anual). Conviene precisar, no obstante, que el equilibrio de nuestra Función pública no debe atribuirse a las retribuciones —que sufren una evidente erosión durante estos años—, sino a las estimables mejoras incorporadas al régimen de previsión social de los funcionarios del Estado. Dentro de esta tendencia hay que situar la Ley 19/1974, de 27 de junio, que incrementó apreciablemente las pensiones de viudedad y orfandad y, sobre todo, las Leyes de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y de las Fuerzas Armadas (ambas de 27 de junio de 1975) que determinaron la entrada en vigor, durante los años 1976 y 1977, de nuevas e importantes prestaciones sociales (fundamentalmente, la asistencia sanitaria y los subsidios de incapacidad, invalidez, nupcialidad y natalidad).

Parece, pues, que las Administraciones Públicas han superado las insuficiencias y rémoras de antaño, y han encontrado mecanismos eficaces para luchar contra los efectos devastadores de la inflación en la Administración pública. Ahora bien, ¿Podrá mantenerse esta tónica en los años sucesivos? o ¿se trata más bien de una ilusión pasajera? Sólo el tiempo puede responder a esta cuestión.

## NOTAS

(1) Vid. ALFRED SAUVY, *Bureaux et Bureaucratie*, París. (Presses Universitaires de France, 1967), págs. 22 a 32.

(2) MICHEL-JEAN BERTRAND, *Geografía de la Administración*, Madrid. (Instituto de Estudios de Administración Local, 1979), páginas 191 y siguientes.

(3) CHARLES DEBBASCH, *Ciencia Administrativa. Administración Pública* (Madrid, 1975), págs. 319 y siguientes.

(4) MARCEAU LONG y LAURENT BLANC, *L'économie de la Fonction publique*, París (Presses Universitaires de France, 1969), págs. 44 y siguientes.

(5) CHRISTINE MITAL, *Le hit-parade des fonctionnaires*, «L'expansion», 7-20 de diciembre de 1979, págs. 88 y siguientes.

(6) En el año 1968, el personal contratado y laboral al servicio del «Bund», los «Länder» y de los Entes Locales («Gemeinden») ascendía a una cifra aproximada de 1.120.000 (727.000 contratados y 393.000 obreros), mientras que los funcionarios tan sólo alcanzaban la cifra de unos 854.000. Vid. PIERRE KOENING, *La Fonction Publique en Allemagne Fédérale*, «Dossiers thématiques», París (P.U.F., 1973), págs. 18 y 84 a 86.

(7) Vid. VICTOR SILVERA, *La fonction publique et ses problèmes actuels*, «Editions de la actualité juridique», París, 1969, páginas

31 y siguientes. Vid. también ALAIN PLANTEY, *Traité pratique de la Fonction Publique* (París, 1963), Tomo I, págs. 20 y siguientes.

(8) Vid. ANDRE DE LAUBADÈRE, *Traité de Droit Administratif* (sixième édition), París, 1975, Tomo II, págs. 16 y siguientes; ALAIN PLANTEY, *ob. cit.*, págs. 23 y 24; J. M. AUBY y R. DUCOS-ADER, *Droit Administratif. Fonctions-Biens-Travaux* (París, Précis Dalloz, 1973), págs. 26 y siguientes.

(9) Se trata de la Comisión real presidida por M. Tomlin, que fue designada en 1929, para estudiar los problemas de la Función Pública y proponer las reformas necesarias.

(10) Vid. DANIELE LOSCHAK, *La Fonction Publique en Grande-Bretagne*, «Dossiers Ithemis» (París, P.U.F., 1972), pág. 5.

(11) Vid. CHRISTINE MITAL, *ob. cit.*, pág. 91.

(12) GABRIEL MIGNOT y PHILIPPE D'ORSAY, *La machine administrative* (París, Editions du Seuil, 1968), pág. 134.

(13) En el año 1977, la población de estos países era la siguiente: Gran Bretaña, 55.850.000 habitantes; Italia 56.450.000; Francia, 53.080.000, y Alemania (República Federal), 61.400.000.

(14) Las poblaciones de Holanda y Dinamarca en 1977 eran de 13.850.000 y 5.090.000 habitantes, respectivamente.

(15) CHRISTINE MITAL, *ob. cit.*, pág. 89.

(16) Vid. MAX WEBER, *Economía y So-*

*ciudad* (México, Fondo de Cultura Económica, 1964), Tomo II, pág. 728.

(17) Vid. HERMANN FINER, *Teoría y práctica del Gobierno Moderno* (Madrid, Editorial Tecnos, 1964), pág. 911.

(18) MICHEL JEAN BERTRAND, *ob. cit.*, página 195.

(19) Desde este punto de vista la República Federal Alemana es un caso muy peculiar, pues la noción de Administración Central no sólo comprende el «Bund» (Estado Federal), sino también los «Länder» (Estados Miembros).

(20) El concepto de Administración Central que aquí se utiliza no responde, como es obvio, a una noción doctrinal o jurídica determinada. Se trata, simplemente, de una concepción pragmática y realista de tal Administración, en la que se aglutinan todos los órganos de la Administración del Estado «senso stricto» (Ministerios, Delegaciones provinciales, Organización judicial), los Organismos autónomos dependientes de la misma, y aquellos otros Entes tutelados y controlados por el Estado (por ejemplo, la Seguridad Social). Idéntico criterio es el que se ha seguido en las estadísticas de la C.E.E.

(21) Los efectivos al servicio de nuestra Administración Pública (funcionarios «senso stricto», contratados en régimen de Derecho Administrativo, trabajadores y personal re-

gido por Reglamentaciones atípicas), ascendían en 31 de diciembre de 1977 a un total de 1.335.935. La distribución de este personal, según las diversas esferas en que tradicionalmente se diversifica nuestra Administración, era la siguiente:

1. Administración del Estado .....	654.606
2. Administración Institucional (Organismos Autónomos y Entidades de la Seguridad Social) .....	445.596
3. Administración Local .....	235.733

Ahora bien, de acuerdo con la definición de funcionario público existente en la C.E.E., deben detraerse de tales cifras los siguientes contingentes de personal:

1. Personal al servicio de la Administración Postal y Telefónica ...	56.002
2. Personal al servicio de Organismos Autónomos financiados fundamentalmente con recursos propios (Instituto Nacional de Industria, «Boletín Oficial del Estado», Patrimonio Nacional, Administración Turística Española, Banco de España, Minas de Almadén y Arrayanes, Patronato de Apuestas Deportivo-Beneficicias, etc.) .....	32.000

En definitiva, el número de funcionarios públicos en España se puede considerar que ascendía en 1977 a un total de 1.247.900.

**Fuentes:**

Administración del Estado: Dirección General de la Función Pública (Presidencia del Gobierno).

Administración Institucional: Datos proporcionados directamente por los diversos Organismos y Entidades.

Administración Local: Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (Ministerio del Interior).

(22) En el año 1977, el PIB, «per capita», a precios de mercado de estos países era el siguiente:

Alemania .....	8.410 dólares
Bélgica .....	8.060 »
Dinamarca .....	9.040 »
Francia .....	7.170 »
Gran Bretaña .....	4.370 »
Holanda .....	7.680 »
Irlanda .....	2.940 »
Italia .....	3.470 »
Luxemburgo .....	7.700 »

Fuente: «L'Observateur de l'OCDE», n.º 97, marzo 1979.

(23) *Ob. cit.*, pág. 89.

(24) Vid. JUAN JUNQUERA y VICENTE GONZÁLEZ-HABA, *Las retribuciones de los funcio-*

*narios públicos.* (Madrid, Asociación Española de Administración Pública, 1979), página 38. Este ensayo forma parte de un estudio más extenso sobre la Función Pública Española, realizado con ayuda del Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

(25) *Ibidem*, págs. 91 y 92.

(26) *Ibidem*, págs. 102 y siguientes.

(27) *Ibidem*, págs. 105 y 106.

(28) Vid. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española.* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964), págs. 213 y 214.

(29) Vid. ALEJANDRO NIETO, *La Retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad.* (Madrid, Ediciones Revista de Occidente, 1967), págs. 46 a 50, 59 y 354.

(30) Vid. JOHN KENNETH GALBRAITH, *La Sociedad Opulenta.* (Barcelona, Ediciones Ariel, 1963), pág. 213.

(31) Vid. IRVING S. FRIEDMAN, *La inflación, desastre mundial.* (México, 1974), pág. 154.