



ESTUDIOS

DATOS PARA EL ESTUDIO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN ESPAÑA

Por MIGUEL BELTRAN VILLALVA

Sumario: 1. Introducción.—2. El personal al servicio de la Administración Central.—3. El personal al servicio de la Administración Institucional.—4. El personal al servicio de la Administración Local.—5. La retribución percibida por los funcionarios públicos.—6. Conclusiones.

1. Introducción

¿C UANTOS funcionarios hay en España? ¿Son demasiados o, por el contrario, demasiado pocos? ¿Qué peso tiene el colectivo que integran en la comunidad nacional? ¿Qué significan cuantitativamente con referencia a la estructura de clases sociales y, en concreto, respecto de las clases medias? ¿Con qué efectivos personales se enfrenta la ya acometida reforma de la función pública? ¿Qué rentas profesionales percibe el grupo y cómo se estratifica por niveles de renta? ¿Qué niveles de educación se dan en él? ¿Cabe pensar que el servicio a la Administración funciona como un cauce de movilidad social, y si es así, en qué medida? ¿Cuáles son las actitudes del grupo respecto de unas cuantas cues-

tiones básicas? ¿Puede hablarse en España de un «espíritu de burocracia» con peso suficiente en el proceso de adopción de decisiones públicas? ¿Qué distribución de edades tiene el grupo? ¿Cuál es su estructura familiar?

Esta larga serie de preguntas y otras muchas análogas cabría hacerse acerca del grupo social integrado por las personas que en España sirven a la Administración pública en sus distintas esferas; pero, por desgracia, la mayor parte de ellas permanecen sin contestación posible. En las páginas que siguen se ha hecho un intento de responder con objetividad a las más primarias de entre ellas para, por lo menos, poder manejar unos pocos datos globales que delimiten el grupo con cierta precisión. Para responder a las muchas interrogantes que podrían formularse es preciso esperar a que el indudable progreso que realiza la estadística en otros campos de la vida española alcance a esta zona tan poco conocida de nuestra Administración pública.

Resulta bastante difícil, por el momento, hacer un estudio del grupo social integrado por los funcionarios públicos a causa de la escasez de datos disponibles, incluso de los más elementales. La más somera descripción del grupo supondría, al menos, presentar información sobre:

a) El número total de personas que sirven la función pública y que pueden considerarse jurídicamente funcionarios, y como dato necesariamente complementario, el número total de personas que trabajan para la Administración sin esa cualificación jurídica.

b) De esa cifra inicial es preciso determinar cuántos funcionarios prestan sus servicios en la Administración central (y de ellos, cuántos en los servicios centrales y cuántos en los periféricos), en la Administración local (especificando los que pertenecen a las Diputaciones y a los Ayuntamientos) y en la Administración institucional o de los Organismos autónomos de la Administración del Estado.

c) Respecto del grupo sin duda más numeroso, el de funcionarios de la Administración central, es del mayor interés su distribución por Departamentos ministeriales, de una parte, y de otra, por Cuerpos generales y especiales, ya que la estructura de la función pública española está montada sobre un sistema proliferante de Cuerpos desde su mismo planteamiento napoleónico.

d) Por fin, habría que precisar a cuántos funcionarios se les exige titulación específica para el ejercicio de sus funciones, qué

tipo de instrumentos de selección es empleado para cada grupo, etcétera.

Pero incluso en el caso de disponer de información suficiente sobre todos los extremos citados, no podría considerarse descrito el grupo, ni siquiera en sus líneas generales, sin una referencia a sus ingresos, imprescindible para encajarlo en una estratificación general por niveles de renta de la sociedad española, y también para intentar una estratificación por niveles de renta dentro del propio grupo.

Pues bien: esta descripción cuantitativa del grupo, la más elemental que puede pensarse, plantea difíciles problemas incluso en una primera aproximación. Efectivamente, a primera vista parece que existe un instrumento excelente para resolver de plano la cuestión, al menos respecto de los funcionarios de la Administración central: los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, su aparente utilidad adolece de tres limitaciones:

a) No relaciona funcionarios, sino «plazas escalafonales», que son más numerosas que los primeros por dos razones: de una parte, por las vacantes existentes en la plantilla de cada Cuerpo; de otra, a causa de la multiplicidad de empleos públicos servidos por una persona, malformación típica de la Administración española, que en muchos casos permite que un mismo funcionario sirva dos—y a veces más de dos—puestos de trabajo simultáneamente. Además, se consignan a veces partidas de remuneraciones al personal que no especifican el número de funcionarios para quienes se establecen.

b) En el Presupuesto no se determina el número de personas contratadas por la Administración con una u otra denominación para realizar trabajos típicos de la función pública, y que son remuneradas con las técnicas más variadas, utilizando fondos presupuestarios o extrapresupuestarios en un alarde de imaginación administrativa verdaderamente notable.

c) Pero la limitación más acusada es la de que, además de las remuneraciones consignadas en los distintos artículos del Presupuesto (sueldos, otras remuneraciones, dietas y locomoción, jornales, acción social y haberes pasivos), un gran número de funcionarios perciben en cuantía muy superior cantidades procedentes de la exacción de las tasas legalmente autorizadas, administradas por las Juntas *ad hoc* de cada Ministerio; pues bien, ninguna de esas cantidades figura en los Presupuestos.

Todas las afirmaciones anteriores son aplicables respecto de los funcionarios de la Administración institucional (los «organismos autónomos de la Administración del Estado» dependientes de los distintos Departamentos ministeriales), con la agravante de que los presupuestos propios de tales organismos—publicados los últimos en 1963 como «apéndice» a la Información Estadística del Ministerio de Hacienda de 1962—, en la forma en que son presentados, consiguen únicamente gastos totales de personal en cada uno de ellos, sin la menor alusión a plantillas y número de empleados.

Por su parte, la determinación del conjunto de personas que sirven a la Administración de provincias y Municipios no goza tampoco de mayores facilidades por la misma razón, ya que sus presupuestos se publican por el Ministerio de Hacienda, pero sin la necesaria especificación, si bien es cierto que la gran cantidad de entidades locales existentes no permite sino un tratamiento estadístico muy general de su actuación. Por ello, en este sector es preciso atender a informaciones no presupuestarias, sino estadísticas, como más abajo se indica.

En resumen, la falta de información que se ha puesto de relieve condiciona negativamente desde el mismo planteamiento de la cuestión la posibilidad de intentar una descripción que pretenda al menos profundizar medianamente en las bases de la estructura del grupo social que se estudia. Por ello, el presente trabajo se limita a un tratamiento elemental del tema: estimar el número de personas que componen en España el colectivo propuesto, con las distribuciones que sean factibles utilizando los datos públicos disponibles, y sin olvidar ninguna de las estimaciones más importante hechas con anterioridad; también se pretende precisar con la mayor aproximación posible—que no puede ser mucha—las cifras globales de los ingresos de nuestros funcionarios.

Hay que hacer, por último, tres observaciones: En primer lugar, que, como componentes del grupo que se estudia, se consideran, ante todo, los servidores de la función pública, y no los funcionarios *strictu sensu*, es decir, que el criterio será más bien el de atender a la procedencia y naturaleza de los fondos con cargo a los que se perciben las remuneraciones, así como a la dependencia de una personificación de la Administración pública en la realización del trabajo de que se trate, antes que al *status* jurídico propiamente dicho de los empleados, siempre que, naturalmente, se sirva a la función de una manera profesional. En segundo lugar, que la no utilización de las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística

(Anuarios Estadísticos y Censos de Población) obedece a que la distribución por grupos profesionales incluye en el mismo epígrafe a los funcionarios públicos y empleados de empresas particulares, sin posibilidad de desagregación. Y en tercer lugar, que una política de personal de la Administración pública que no se apoye en datos de base lo más sólidos que sea posible y se contente con estimaciones más o menos aproximadas se condena a una permanente separación de la realidad, que no puede por menos de perjudicarla profundamente.

Se acaba de afirmar que las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística no pueden ser utilizadas para el presente estudio, pero ello requiere una salvedad: En efecto, los profesionales de la función pública figuran hasta 1940—al menos en los censos de 1930 y 1940—bajo la formulación «Administración pública», si bien no se especifica de qué Administración se trata (central, local, institucional, o todas ellas), aunque sí queda claro que, en todo caso, se trata de personal civil, ya que el militar figura en categoría ocupacional separada (pero incluyendo junto a los militares profesionales a clases y tropa, por lo que sus totales, hasta el censo de 1950, carecen de interés a nuestros efectos). A partir del censo de 1950 desaparece el grupo profesional «Administración pública», para presentarse en adelante el grupo funcional mezclado con el personal administrativo de la empresa privada, distribución que se mantiene por el momento; en cambio, los funcionarios militares aparecen como profesionales desde dicho censo, alcanzando entonces un total de 140.835.

Dada la limitada finalidad de este trabajo, no es la ocasión de estudiar la evolución histórica del colectivo; se insertan a continuación, sin embargo, los datos censales referentes al grupo profesional «Administración pública» referido sólo a personal civil, clasificado por sexo, estado civil y lugar en que sirve su destino:

Funcionarios civiles Censo	VARONES							MUJERES						TOTAL		
	Solteros	Casados	Viudos	No dicen	TOTAL			Solteras	Casadas	Vi- das	TOTAL			Capi- tales	Otras local- dades	Total
					Capi- tales	Otras	Total				Capi- tales	Otras	Total			
1930	14.595	61.695	5.241	42	37.745	43.828	81.573	1.689	690	409	2.420	368	2.788	40.165	44.196	84.361
1940	19.173	61.063	4.483	—	43.504	41.215	84.719	3.714	1.174	604	4.507	985	5.492	48.011	42.200	90.211

Por otra parte, el único intento de censar el personal de la Administración Civil del Estado fué realizado en 1952 por el Instituto Nacional de Estadística, con referencia al día 31 de diciembre de 1951, publicándose en 1954 una clasificación del personal por sexo, estado civil y número de familiares, obtenida mediante una muestra sistemática del 20 por 100 de los boletines recogidos (1). El total de funcionarios de la Administración civil se estimó en 202.000 en base a los datos de la Ley de Presupuestos, pero no se recogieron más que 165.757 boletines. La falta de datos de aproximadamente la quinta parte del total de funcionarios estimado, y las propias limitaciones inherentes a la estimación presupuestaria, hicieron, seguramente, que no se explotara más a fondo la información obtenida.

A título de curiosidad se incluyen algunos datos del resumen general de la distribución publicada:

MINISTERIO	TOTAL DE FUNCIONARIOS		
	Varones	Mujerés	Total
Presidencia del Gobierno	5.635	425	6.060
Asuntos Exteriores	980	490	1.470
Gobernación	48.270	4.775	53.045
Justicia	13.195	1.190	14.385
Industria y Comercio	1.430	490	1.920
Agricultura	4.545	270	4.815
Educación Nacional	30.625	34.570	65.195
Obras Públicas	8.930	185	9.115
Trabajo	1.055	325	1.380
Hacienda	5.595	2.775	8.370
TOTAL GENERAL	120.260	45.495	165.755

2. El personal al servicio de la Administración Central

Durante los últimos años se han publicado diversas estimaciones sobre la cifra total de funcionarios que sirven a la Administración central, con la característica general de diferir unas de otras en

(1) Instituto Nacional de Estadística: *Censo del personal civil del Estado y sus familiares. 1952*. Madrid, 1954. Hay que advertir que no se indica el número de familiares de los funcionarios, sino que se distribuye a éstos según tengan 1, 2, 3, ... n , o más de n familiares.

medida bastante sensible. La fuente básica de casi todas ellas, de todas prácticamente, son los Presupuestos Generales del Estado, por lo que no es preciso advertir que la utilización de presupuestos de bienios diferentes arroja cifras también distintas; pero es que, a veces, aun utilizando un mismo presupuesto se llega a resultados dispares, como sucede, por ejemplo, con las estimaciones de Jordana de Pozas y Royo Villanova, utilizando ambos los Presupuestos de 1958-59 (2), si bien esas disparidades pueden explicarse fácilmente a la vista de los criterios que han presidido cada cálculo.

Lo cierto es que cualquier observador queda confundido por la variedad de valores que ha de manejar, por la falta de coherencia que entre algunos se manifiesta y por la ausencia de estadísticas censales al respecto. No queda otra solución que la de poner de relieve tales disparidades como una particularidad del problema, y por el momento, señalar aquella o aquellas estimaciones que aparezcan más conformes con la realidad administrativa nacional.

De las estimaciones que van a manejarse, la primera cronológicamente es uno de los cálculos más importantes y laboriosos del volumen de la función pública española: se trata del trabajo de A. Perpiñá Rodríguez, que recoge el resultado de los trabajos del seminario que sobre «Las clases medias burocráticas» funcionó durante el curso 1955-56 en el Instituto Social León XIII (3). En este meritorio estudio, citado infinitas veces por cuantos se han ocupado del tema con posterioridad, se plantea la cuestión de la determinación del número de funcionarios de la Administración española en general. Con referencia a la Administración central, afirma el autor haber utilizado como principal fuente de información los Presupuestos vigentes a la realización de su trabajo (que tuvo lugar en el curso 1955-56, como hemos dicho), aunque también utilizó «numerosísimas informaciones directas, e incluso algunos escalafones publicados en periódicos oficiales», para tratar de computar los empleados interinos o temporeros.

(2) L. JORDANA DE POZAS: *Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España*, en Actas del Coloquio internacional sobre formación de funcionarios. Ed. BOE. Madrid, 1960. S. ROYO VILLANOVA: *La función pública*, en «La Administración Pública y el Estado contemporáneo». Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

(3) A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *¿Hacia una sociedad sin clases?* Ed. Euramérica, Madrid (sin fecha).

Las cifras que se han obtenido para los empleados civiles son las siguientes:

Departamento	Total
Presidencia del Gobierno	5.935
Asuntos Exteriores	720
Justicia	15.878
Gobernación	52.348
Obras Públicas	3.268
Educación Nacional	85.479
Trabajo	1.788
Industria	1.456
Agricultura	5.317
Comercio	1.108
Información y Turismo	1.405
Hacienda	8.939
	183.641

Si se añade a esta cifra el personal relacionado en «Obligaciones generales del Estado» estimado muy por defecto, se completa el número aproximado de 184.000 empleados civiles. Los militares y militarizados, claro está que profesionales, ascienden a un total, en números redondos, de 158.000 funcionarios, incluyendo Cuerpos a extinguir y personal a amortizar. En consecuencia, el número de funcionarios al servicio de la Administración central del Estado puede cifrarse para Perpiñá, «con gran aproximación», alrededor de los 342.000, en los que no se incluyen los altos cargos directivos no profesionales, como tampoco los jornaleros. Como datos complementarios de interés, el autor determinó que el 14,64 por 100 de los funcionarios computados tenían su residencia oficial en Madrid; también llamó su atención «el progresivo raquitismo de los clásicos Cuerpos generales» en beneficio de los llamados Cuerpos especiales.

Unos años más tarde Jordana de Pozas fué ponente con el tema «Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España» en el Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios celebrado en Alcalá de Henares (4), en cuyo trabajo aborda el problema de la determinación cuantitativa de los funcionarios públicos. Se refiere únicamente Jordana a funcionarios civiles, y excluye expresamente a los que desempeñan cargos políticos (Ministros, Sub-

(4) L. JORDANA DE POZAS: *Op. cit.*

secretarios, Directores generales, Gobernadores, Alcaldes y algunos otros de libre nombramiento y separación por el Gobierno), a los eclesiásticos y a los funcionarios dependientes de los Ministerios militares; toma en cuenta tan sólo a los que legal y jurisprudencialmente son funcionarios públicos, y no a los de nombramiento interino. Y, por fin, ya que «no existe una estadística oficial de funcionarios públicos», se remite a las plantillas que figuran en los Presupuestos de 1959. La distribución por Departamentos que presenta es como sigue:

Departamentos	Total
Presidencia del Gobierno	5.592
Asuntos Exteriores	595
Justicia	15.759
Hacienda	8.855
Gobernación	34.952
Obras Públicas	2.972
Educación Nacional	79.251
Trabajo	1.313
Industria	1.885
Agricultura	4.891
Comercio	761
Información y Turismo	1.042
Vivienda	1.065
	<hr/>
	158.933

Agregando a esta cifra los funcionarios de las Cortes Españolas, del Tribunal de Cuentas y de los Cuerpos a extinguir, elevaría el total a unos 160.000 funcionarios civiles de la Administración central.

Lo que más llama la atención en la estimación de Jordana al compararla con la de Perpiñá es que, a pesar de basarse esta última en un Presupuesto cuatro años más antiguo que el utilizado por aquél, casi todas las cifras que da por Departamento son apreciablemente más altas que las ofrecidas por Jordana. Véanse los totales:

1. Funcionarios civiles en la estimación de Perpiñá: 184.000.
2. Funcionarios civiles en la estimación de Jordana: 160.000.

Por su parte, Segismundo Royo Villanova, tratando el tema de «la función pública» (5), se refería al número de funcionarios exis-

(5) S. ROYO VILLANOVA: *Op. cit.*

tente; los que percibían sueldo presupuestario se dedujeron de los Presupuestos para 1958-59, con el siguiente desglose:

Departamentos	Total
Presidencia del Gobierno	6.699
Asuntos Exteriores	743
Justicia	50.758
Ejército	36.681
Marina	12.400
Hacienda	9.276
Gobernación	114.592
Obras Públicas	2.989
Educación Nacional	82.500
Trabajo	1.716
Industria	2.048
Agricultura	5.353
Aire	9.718
Comercio	1.020
Información y Turismo	1.021
Vivienda	289
	337.803

Si operando con los datos anteriores deducimos del total los dependientes de los Departamentos militares y los militares y militarizados dependientes del Ministerio de la Gobernación, obtendremos un total de 199.364 funcionarios civiles de la Administración central, que es, hasta ahora, la cifra más alta manejada para dicho sector, superando en casi 40.000 funcionarios el total de la estimación de Jordana, a pesar de apoyarse ambos cálculos en unos mismos Presupuestos, y a pesar de no incluir Royo Villanova en el total referido a unos 50.000 servidores de la función pública que no perciben sueldo presupuestario, retribuyéndoseles con fondos públicos de otras procedencias, cifra proporcionada al autor por Carro Martínez, a la sazón Jefe del Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. En resumen, para Royo existen:

Funcionarios civiles	199.364
Funcionarios militares	138.439
Empleados públicos que no perciben sueldo presupuestario	50.000

TOTAL DE FUNCIONARIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL. 387.803

Dichos totales comparados con los de Perpiñá guardan una más estrecha relación, siendo de notar que el total de militares es menor en Royo; que el total de empleados civiles es, en cambio, mayor (pudiendo pensarse que ha crecido siguiendo el desarrollo de los servicios en los cuatro años transcurridos entre ambas estimaciones), y, sobre todo, que Royo introduce el nuevo factor de empleados remunerados íntegramente con fondos extrapresupuestarios, que cifra en unos 50.000.

Garrido Falla afirma en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (6) que «aunque no existen estadísticas oficiales sobre nuestros funcionarios, es evidente que disponemos de las bases para realizar una estimación aproximativa», fijando en consecuencia el total de funcionarios relacionados en los Presupuestos Generales del Estado (sin precisar de qué bienio los utiliza, aunque debieron ser los aprobados para 1962-63) en la cifra de 341.651, incluidos militares profesionales y fuerzas de orden público, total algo más elevado que el de Royo Villanova si le añadimos los 50.000 funcionarios con remuneración extrapresupuestaria que Royo toma en cuenta, diferencia que no es de extrañar habida cuenta de la probable utilización de un Presupuesto más moderno.

Tres meses más tarde, en la misma revista (7), es Carro Martínez el que acomete de nuevo la tarea de fijar el volumen de los empleados públicos de la Administración central, manteniendo el juicio de valor de que los funcionarios españoles son pocos. Teniendo en cuenta los datos de los Presupuestos (hay que pensar que también utilizó los de 1962-63) e informaciones directas acerca de los diversos Ministerios y servicios, llega a una serie de totales que pasamos a reseñar.

Agrupar por afinidades a los funcionarios civiles en una serie de grandes apartados:

1. Maestros Nacionales	100.000	(Son 95.791 de plantilla, más los de Centros especiales y los sustitutos.)
2. Correos y Telégrafos	46.000	(Redondeando ligeramente el total de 11.250 empleados de telecomunicación y 34.691 de correos, entre los que se cuentan 15.898 carteros rurales y 9.165 urbanos.)

(6) F. GARRIDO FALLA: *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, «DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA» núm. 61, enero 1963.

(7) A. CARRO MARTÍNEZ: *Retribución y reforma del funcionariado español*, «DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA» núm. 64, abril 1963.

3. Policía gubernativa y sus auxiliares	8.000	(Sin contar a la Policía Armada.)
4. Sanitarios locales	32.000	(Incorporados a la Administración central por Ley de 24 de diciembre de 1962, y que se distribuyen en 10.000 médicos, 4.300 farmacéuticos, 4.600 veterinarios, 7.000 practicantes y 6.400 matronas.)
5. Administración de Justicia.	16.000	(Redondeando ligeramente el total de 6.067 miembros de las carreras judicial, fiscal y auxiliar de los Tribunales; 6.388 miembros de la Justicia municipal, y 3.476 de los Cuerpos de Prisiones.)
6. Cuerpos Generales	16.000	(Redondeando hacia abajo el total de 4.752 técnicos administrativos, 7.612 auxiliares y 3.830 subalternos.)
7. Cuerpos especiales	34.000	(Se refiere aquí Carro al conjunto de Cuerpos aún no mencionados en la enumeración.)
TOTAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL		
	252.000	

A los funcionarios militares se les agrupa en tres apartados, considerándose en ellos tan sólo a los profesionales:

1. Tierra, Mar y Aire	75.000
2. Guardia Civil y Agrupación de Tráfico	61.000
3. Policía Armada	19.000

TOTAL DE FUNCIONARIOS MILITARES 155.000

Por tanto, los efectivos personales totales de la Administración central ascienden a la cifra de 407.000 funcionarios; y si le añadimos los 50.000 funcionarios remunerados extrapresupuestariamente, que el propio Carro puso de relieve a Royo Villanova para el trabajo que más arriba se comentaba, llegamos a la conclusión de que para Carro Martínez el total de empleados públicos puede muy bien cifrarse en unos 457.000.

En la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa sostuvo una ponencia el Director general de Presupuestos, Herrero Fontana, sobre el tema «La remuneración de los funcionarios pú-

blicos» (8). En este trabajo, el más moderno que manejamos, se ha partido también de los Presupuestos para 1962-63, con los siguientes datos:

Departamentos	Total
Presidencia del Gobierno	5.745
Asuntos Exteriores	703
Justicia	51.817
Ejército	39.978
Marina	13.279
Gobernación	143.652
Obras Públicas	10.362
Educación Nacional	111.450
Trabajo	2.183
Industria	1.970
Agricultura	5.344
Aire	11.533
Comercio	1.114
Información y Turismo	1.086
Vivienda	1.158
Hacienda	10.046

Si se añaden los 239 funcionarios del Tribunal de Cuentas y los 61 de las Cortes se obtiene un total de 411.720, que pueden distribuirse en civiles y militares (incluyendo entre éstos, además de los de Ejército, Marina y Aire, 61.110 miembros de la Guardia Civil y 19.607 de la Policía Armada) de la siguiente manera:

Funcionarios civiles	266.213
Funcionarios militares	145.507
TOTAL	411.720

Del total reseñado hay que deducir 35.635 eclesiásticos que perciben fondos consignados en el Presupuesto (Ministerio de Justicia, Dirección General de Asuntos Eclesiásticos) y que no deben ser tenidos en cuenta para el cálculo. Por el contrario, en las «Obligaciones a extinguir» de los Presupuestos se recoge un cierto número de funcionarios cuyos Cuerpos se encuentran en dicha situación, que, aunque no puede ser exactamente determinado porque en varias

(8) J. R. HERRERO FONTANA: *La remuneración de los funcionarios públicos*, en Actas de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, editado por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1963.

ocasiones no se especifica la plantilla para la que se establecen los créditos, puede cifrarse en 5.719, con lo que el total se eleva a 381.804, y si tenemos en cuenta, al margen de esta información presupuestaria, a los repetidos 50.000 empleados que perciben fondos de otras procedencias, puede ampliarse el total determinado por Herrero Fontana hasta un número de servidores de la Administración central que ascienda a 431.804 (9).

Parece que puede aceptarse como satisfactoria, aunque con seguridad inferior a la realidad, la cifra global de unos 450.000 funcionarios civiles y militares al servicio de la Administración central, basada en la estimación del propio Director general de Presupuestos, completada con las «Obligaciones a extinguir» y con los empleados remunerados al margen del Presupuesto, como se ha dicho más arriba. Este casi medio millón de personas se ordenan en 182 Cuerpos según Herrero Fontana (en cambio, según López Henares, son 198, coincidiendo Royo con dicha cifra, estimándola Carro en unos 200, y Garrido, siguiendo a García Pascual, en «más de 250 Cuerpos y escalas, bastantes de ellos a extinguir»; en concreto, el libro de García Pascual describe 269 Cuerpos, escalas, ramas y plantillas diferenciados, aunque para Jordana de Pozas se reducen a 185); y respecto del nivel general de educación preciso, al menos a 27.715 funcionarios se exige titulación superior para el ingreso en el Cuerpo desde el que ejercerán sus funciones.

3. El personal al servicio de la Administración Institucional

El número de personas al servicio de la Administración institucional, de los Organismos autónomos de la Administración del Estado concretamente, ha sido en España objeto de escasas indagaciones; en 1957 Perpiñá le dedicó al tema un epígrafe de su trabajo (10),

(9) Como elemento complementario de estas seis importantes estimaciones pueden consultarse provechosamente diversos trabajos aparecidos en los últimos años; por ejemplo, los de J. L. LÓPEZ HENARES: *Cuerpos y estructuras de la función pública en España*, «DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA» núm. 4, abril 1958; P. GARCÍA PASCUAL: *Los Cuerpos de funcionarios de la Administración Pública española*. Ed. BOE, Madrid, 1960; RODRÍGUEZ MIGUEL, en Actas de la I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa; ed. por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1958, páginas 233 y 234; FLORENCIO SÁNCHEZ, en Actas de la II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1959, esp. pág. 341; J. M. GUTIÁN DE LUCAS, en Actas de la III. Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1963, esp. pág. 422; etc.

(10) A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *Op. cit.*, págs. 143 y sigs.

en el que se planteaba el problema del hermetismo de los Presupuestos de dichos Organismos: cita los del año 1954 como los últimos aparecidos en la fecha de la redacción de su libro, relacionándose en ellos 992 organismos que consignaban gastos totales de personal de cada uno de ellos, sin la menor indicación sobre plantillas y número de empleados; el expediente utilizado por el autor es la consulta directa, obteniendo datos de 17 de ellos, que convenientemente extrapolados y ponderados arrojan un total de 53.000 funcionarios, una de las cifras más reproducidas y menos verificadas en las distintas estimaciones que se han venido sucediendo (11).

El mandato legal de publicación de los presupuestos de los Organismos autónomos contenido en el artículo 40 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 tampoco ha venido a resolver el problema, pues cumplido por el Ministerio de Hacienda a través de su *Información Estadística*, lo ha sido con rigurosa parquedad hasta 1962, en cuyo año han merecido un tratamiento algo más explícito en el *Apéndice a la Información Estadística*, pero todavía sin la menor referencia a plantillas y número de empleados.

Un intento de reconstruir el dato de Perpiñá supondría, o bien verificar otra consulta directa con la ineludible extrapolación de datos, o tratar de arbitrar otro procedimiento indirecto, posiblemente con análogo grado de inexactitud. Aquí se ha optado por esta segunda vía en unos términos que, al menos, tienen la ventaja de una gran sencillez. El punto de partida exige aceptar que la relación existente entre la cifra total de remuneraciones presupuestarias y el número total de empleados públicos figurados en los Presupuestos sea la misma para la Administración central que para los Organismos autónomos, o en otros términos, que la remuneración media estadística es idéntica para un funcionario de la Administración central y para otro de la institucional. Como se trata de obtener una estimación con un grado razonable de aproximación, no parece que haya grandes dificultades para aceptar dicha hipótesis.

Siendo esto así, y refiriendo el cálculo a los Presupuestos de 1962,

(11) En efecto, con posterioridad al trabajo de PERPIÑÁ han aparecido varios estudios que han tomado como dato dicho total: así, los de JORDANA DE POZAS, ROYO VILLANOVA y CARRO MARTÍNEZ, ya citados, que se refieren expresamente a PERPIÑÁ al aceptar la cifra de 53.000 funcionarios; el de BALLESTER ROS (*El personal al servicio de las Corporaciones locales*, «Rev. de Estudios de la Vida Local», marzo-abril 1963), que sin entrar a discutir el tema la acepta íntegramente; y el de GARRIDO FALLA, que, dando una cifra de 50.000 funcionarios «aproximadamente», permite pensar que su fuente de información es, una vez más, el trabajo de PERPIÑÁ.

las remuneraciones de personal con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (integradas por «sueldos», «otras remuneraciones» y la denominada «ayuda familiar») alcanza un total de 20.910.181.423 pesetas, que corresponden a 381.804 funcionarios, según los cálculos del Director general de Presupuestos (12); según sus datos, las remuneraciones de personal con cargo a los presupuestos de los Organismos autónomos, por iguales conceptos, totalizan 4.656.462.051 pesetas (cifra que coincide casi exactamente con la ofrecida por el *Apéndice a la Información Estadística del Ministerio de Hacienda, 1962*), con lo que un fácil cálculo arroja un total de 85.023 funcionarios para el conjunto de dichos Organismos; pero teniendo en cuenta la fuente presupuestaria de este cálculo, hay que insistir en que este total de funcionarios se refiere exclusivamente a los Organismos autónomos propiamente dichos y a los Organismos creados para la administración de fondos especiales, únicos que están sujetos por la Ley de 1958 al régimen de Presupuesto, y no a los servicios públicos centralizados ni a las Empresas Nacionales, excluidos de dicho régimen por la citada Ley.

Ahora bien, el total de 85.023 funcionarios de la Administración institucional obtenido de la forma descrita más arriba no es, en modo alguno, satisfactorio, ya que una de las premisas en que se apoya el razonamiento adolece de una gran ambigüedad: se trata de la cifra de 20.910.181.423 pesetas que se destina en el Presupuesto del Estado para «sueldos», «otras remuneraciones» y «ayuda familiar», ya que en su seno encuentran cabida consignaciones para las más diversas atenciones, que no pueden considerarse en modo alguno remuneraciones ordinarias para funcionarios típicos, que son las que nos interesan en este momento. En efecto, bajo la denominación presupuestaria de «sueldos» y «otras remuneraciones» se encuentran las cantidades destinadas a satisfacer sus emolumentos a Ministros, Subsecretarios, Directores generales y Secretarios generales Técnicos; los gastos de representación de toda índole de los altos cargos de la Administración; los «premios» por asistencia a toda clase de Juntas, Comités, etc.; los gastos en raciones, vestuarios y demás que se producen en los Ministerios militares con ocasión del servicio militar obligatorio para el mantenimiento y dotación de la tropa, incluso los gastos producidos por los Campamentos de la Instrucción Premilitar Superior; gastos para atenciones de determinados Tribunales eclasiásticos, etc. Un estudio minucioso y docu-

(12) HERRERO FONTANA: *Op. cit.*

mentado reduciría esa cifra de casi 21.000 millones de pesetas a unos 15.000 millones—o aún menos—con toda probabilidad.

Por su parte, la cifra de 4.656.462.051 pesetas destinadas por los Organismos autónomos a sus necesidades de personal, aunque también podría reducirse algo al tratar de ajustarla a las cantidades realmente percibidas por los funcionarios de los mismos, no quedaría seguramente muy por debajo de la cantidad figurada; por tanto, si en los datos del cálculo empleado más arriba para la obtención de la cifra de 85.023 funcionarios de la Administración institucional dejamos prácticamente igual la dotación para gastos de personal de los Organismos autónomos, mientras que disminuimos casi en un 25 por 100 la destinada al personal de la Administración central, obtendremos una cifra de funcionarios al servicio de la Administración institucional más alta y mucho más ajustada a la realidad que la anterior, y que puede estimarse en unos 110.000 funcionarios.

Claro está que el procedimiento utilizado no permite conceder a los resultados demasiada fiabilidad, imposible de conseguir con la poca expresiva información presupuestaria de que se dispone; la única forma de obtener datos más ajustados sería una encuesta exhaustiva practicada en los dichos Organismos. Pero para la finalidad de este trabajo es suficiente sostener, además de la imposibilidad de moverse con más precisión, que como mínimo los efectivos de personal de la Administración institucional ascienden a 85.023 funcionarios, aunque con toda probabilidad pueden cifrarse en unos 110.000, y sin descartar la posibilidad de que totalicen aún en un número superior.

4. El personal al servicio de la Administración local

La obtención de información sobre el número de funcionarios al servicio de la Administración local plantea problemas desde el primer momento, ya que hasta ahora no existía ningún documento oficial en el que se relacionasen más o menos exhaustivamente, y con cierta actualidad, los puestos de trabajo, plazas escalafonales o personas al servicio de dicha Administración. En efecto, los presupuestos de las Corporaciones locales se hacen públicos a través de la *Información Estadística del Ministerio de Hacienda*, pero, naturalmente, sin el oportuno detalle que permita conocer el número de funcionarios.

En 1957 se publicó la estimación de Perpiñá, de la que se ha hecho

mención más arriba (13), y que para la Administración local tiene que basarse en estadísticas sumamente anticuadas, las realizadas en 1941 por el Instituto de Estudios de Administración Local, puestas al día para las Diputaciones con una consulta directa efectuada por el autor, y para los Municipios, con cálculos de los especialistas del citado Instituto en base a los aumentos de plantillas habidos desde entonces. Las cifras totales así obtenidas son las siguientes:

Funcionarios provinciales	15.000
Funcionarios municipales	160.000
	175.000
TOTAL	175.000

De ese total general, Perpiñá deduce el número de obreros, que estima en unos 45.000, ya que la finalidad de su investigación es precisar el volumen del fenómeno de «clases medias burocráticas»; pero a los efectos que aquí se pretenden interesa subrayar el total arrojado por sus cálculos, que es el de personas que, a un nivel u otro, sirven a la Administración local. Tiene este trabajo el mérito indudable, como en seguida se verá, de dar cifras muy análogas (aunque ligeramente más altas) a las de otros estudios realizados recientemente y con muchos más medios de lo que, sin duda, pudo utilizar Perpiñá; quizá sus totales fuesen demasiado altos para el momento en que realizó la estimación, como se cuida de indicar el propio autor; pero hoy serían totalmente actuales, como demostraría de manera obvia una fácil comparación.

Con posterioridad a la estimación de Perpiñá, Jordana de Pozas señalaba (14) que, según datos oficiales, el número de puestos de trabajo en la Administración local era de 140.000, cifra que encaja bastante bien con las ofrecidas por las restantes estimaciones. Por su parte, Carro Martínez, en el estudio al que más arriba se ha hecho referencia (15), estima en 136.425 los funcionarios locales, correspondiendo 25.549 a las Diputaciones y 110.876 a los Ayuntamientos, destacando asimismo la existencia de 7.000 Secretarios, 22.000 administrativos, 20.000 guardias y 66.000 subalternos y «funcionarios manuales». Muchas de estas cifras guardan una marcada proximidad con las del cálculo del Instituto de Estudios de Administración Local, que se estudia con algún detalle más adelante.

Esta parquedad de información sobre los efectivos personales de

(13) A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *¿Hacia una sociedad sin clases?*, cit.

(14) L. JORDANA DE POZAS: *Op. cit.*

(15) A. CARRO MARTÍNEZ: *Reivindicación y reforma...*, cit.

la Administración local española ha venido a paliarse recientemente por tres caminos diferentes, referidos todos ellos a la situación administrativa local en el año 1962: los trabajos de Ballester Ros, el de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración local y el *Anuario Estadístico* preparado por el Instituto de Estudios de Administración Local.

Ignacio Ballester Ros publicó un trabajo sobre «El personal al servicio de las Corporaciones locales» (16), de un enorme interés por ser la estimación más importante realizada hasta entonces; interés que se acentuaba por estar realizado el cálculo sobre información enviada por las propias entidades locales al Instituto de Estudios de Administración Local; de todas formas, en sus cómputos no se incluía al personal sanitario, faltaban los datos provinciales y municipales de Alava y Navarra, y se carecía de información respecto de un número de Municipios, que ascendía al 2,6 por 100 del total de los mismos.

El resumen de los datos aportados por Ballester Ros se recoge en el cuadro siguiente:

Funcionarios	Total
1. Cuerpos Nacionales	9.839
2. Administrativos	19.013
3. Técnicos	6.370
4. Servicios especiales	43.986
5. Subalternos	12.904
6. Obreros de plantilla	13.633
7. Personal laboral fijo	19.975
8. Personal de servicios concertados	11.770
9. Temporeros y eventuales	10.705
TOTAL	148.195

Muy poco después que el citado estudio, veía la luz una documentada Memoria correspondiente al ejercicio de 1962 de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, en la que era objeto de un breve comentario el trabajo de Ballester Ros; en efecto, en las páginas 3 y 4 del anexo número 4 de la Memoria se comparan las cifras totales manejadas en ambos trabajos, seña-

(16) I. BALLESTER ROS: *El personal al servicio de las Corporaciones locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 128, marzo-abril 1963.

lándose la razón de las diferencias y la práctica coincidencia entre ambos.

Este anexo de la Memoria es un valioso documento que contiene una gran riqueza de datos y una acertada explotación estadística de los mismos, distribuyéndose a los funcionarios asegurados en 16 cuadros, con arreglo a diversas variables; merece, por tanto, un estudio y utilización más detenidos que los que pueden hacerse en esta aproximación, en la que casi no puede pasarse de la sola consideración de las cifras globales.

Los totales ofrecidos por la Memoria de la MUNPAL se relacionan en el cuadro que sigue:

Funcionarios	Total
1. Secretarios	6.311
2. Interventores	519
3. Depositarios	536
4. Directores de Bandas de música	267
5. Administrativos	18.358
6. Técnicos	4.734
7. Servicios especiales	39.395
8. Subalternos	4.361
9. Obreros de plantilla	22.643
TOTAL	97.174

Por último, se encuentra en estos momentos en prensa el volumen I del *Anuario Estadístico de Administración Local*, elaborado por el Instituto de Estudios de Administración Local, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, obra inapreciable que llenará una importante laguna sufrida hasta la fecha por la documentación estadística española. Los datos totales que suministra el *Anuario* están recogidos a continuación:

Funcionarios	Totales
1. Cuerpos Nacionales	11.103
Secretarios	7.591
Interventores	1.074
Depositarios	2.096
Directores de Bandas de música	342
2. Personal administrativo	22.879

Funcionarios		Totales
Escala Técnico-administrativa	8.273	
Oficiales mayores	469	
Viceinterventores	44	
Jefes de Sección	388	
Jefes de Negociado	1.927	
Oficiales	5.445	
Auxiliares	13.835	
Otros y asimilados	771	
3. Personal técnico		9.676
Superior	4.200	
Auxiliar	5.476	
4. Personal de Servicios especiales		52.907
Guardias	23.007	
Otros agentes con armas	2.245	
Celadores	2.913	
Vigilantes	6.753	
Bomberos	2.683	
Conductores	1.345	
Otros y asimilados	13.961	
5. Subalternos		14.478
6. Obreros de plantilla		16.105
7. Personal sujeto a la legislación laboral		34.084
8. Personal de servicios concertados		12.268
TOTAL GENERAL		173.500

El cuadro que se inserta a continuación está confeccionado de tal modo que puedan compararse los tres cálculos referidos; para ello se han segregado de los datos del *Anuario* los referentes a «personal sujeto a la legislación laboral» y a «personal de servicios concertados», que no son en ningún caso plazas de plantilla, y ascienden a un total de 46.352 empleados, y de la estimación de Ballester Ros, los referentes a «personal laboral fijo», «personal de servicios concertados» y «temporeros y eventuales», que totalizan a su vez 42.450 empleados.

Preparadas de esta forma las dos colecciones de datos referidas, pueden ya compararse con la incluida por la MUNPAL en su Memoria de 1962, ya que ésta sólo toma en cuenta las plazas de plantilla cubiertas en propiedad.

COMPARACION DE DATOS SOBRE EL NUMERO DE FUNCIONARIOS
DE ADMINISTRACION LOCAL

	Anuario	MUNPAL	Ballester
1. Secretarios	7.591	6.311	—
2. Interventores	1.074	519	—
3. Depositarios	2.096	586	—
4. Directores de bandas de música	342	267	—
<i>Total Cuerpos nacionales.</i>	11.103	7.683	9.839
5. Administrativos	22.879	18.358	19.013
6. Técnicos	9.676	4.734	6.370
7. Servicios especiales	52.907	35.395	43.986
8. Subalternos	14.478	4.361	12.904
9. Obreros de plantilla	16.105	22.643	13.633
TOTAL GENERAL	127.148	97.174	105.745

Si a la cifra total determinada por la MUNPAL se le agregan los 8.000 funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona (no totalizados en el cuadro número 1 del anexo número 4 de la Memoria de 1962, como se advierte en las páginas 2 y 4 del citado anexo), y los aproximadamente 4.050 funcionarios de la Administración local de Navarra (Diputación y Ayuntamientos de la provincia), que no figuran en los cuadros y totales elaborados por la MUNPAL, se obtiene una cifra de 109.224 funcionarios.

Si, a su vez, se agregan a los totales de Ballester Ros los funcionarios municipales y provinciales de Alava y Navarra, que no toma en consideración en su estudio, y que pueden estimarse en unos 5.388, su total asciende hasta 111.133 funcionarios.

Aún podrían ajustarse con más precisión las magnitudes que se comparan, ya que la MUNPAL sólo asegura (e incluye en sus cuadros estadísticos) al personal que cubre plazas en propiedad, o que, sin ser propietario, tiene un mínimo determinado de permanencia en el puesto. Siendo esto así, habría que restar del total ofrecido por el Anuario 20.562 plazas vacantes, cubiertas con personal no propietario o sin cubrir, quedando entonces un total de 106.586 funcionarios, con lo que se aproximarían sensiblemente los totales del Anuario y la Mutualidad. Pero como quiera que ese personal no propietario, asegurado por la MUNPAL en virtud de su permanencia en el puesto, no puede precisarse con exactitud, y probablemente ascienda

a una cifra de cierto volumen, no sería fiable la comparación del total que da la MUNPAL con el del *Anuario*, reducido a plazas en propiedad *strictu sensu*. De otro lado, la estimación de Ballester Ros debe incluir en su total plazas en propiedad y cubiertas con personal no propietario, por lo que parece aventurado intentar la comparación con el ajuste referido más arriba.

En resumen, una relativamente correcta comparación de los totales corregidos se formularía en los siguientes términos:

Total del Anuario Estadístico	127.148
Total de la Memoria de la MUNPAL	109.224
Total de la estimación de Ballester	111.133

Son notables, y sin duda demasiado abultadas, las diferencias entre las tres fuentes manejadas, aunque algunas de ellas sean más aparentes que reales por falta de homogeneidad en el cuadro de comparación (como sucede con las plazas en propiedad, según se ha dicho). Especialmente en algunos casos las cifras se separan de manera desmesurada:

a) Para los Interventores y Depositarios, la Mutualidad da totales que son prácticamente la mitad y la cuarta parte de los que ofrece el *Anuario*, y, de otro lado, datos obtenidos personalmente en el curso de este trabajo de órganos competentes arrojan cifras intermedias (747 Interventores y 741 Depositarios, para un total de 9.214 Corporaciones, entre Diputaciones y Ayuntamientos), aunque más cercanas a las de la Mutualidad.

b) El mismo problema se plantea respecto de los funcionarios de servicios técnicos y de los subalternos, manteniéndose las diferencias en el mismo sentido que las anteriores.

c) En cambio, y sólo en este caso, la cifra de obreros de plantilla ofrecida por la Mutualidad es muy superior a la del *Anuario*, y ésta, a su vez, muy superior a la de Ballester Ros.

Los totales tienden aparentemente a aproximarse en datos posteriores: en el número 20 del *Boletín Informativo* de la MUNPAL, de marzo-abril de 1964, la cifra total de afiliación ascendía a 105.975, que casi se ajusta ya con la del *Anuario* de plazas en propiedad (106.586), pero entre ambas han transcurrido quince meses de diferencia, ya que el *Anuario* se refiere a la situación en diciembre de 1962. La comparación entre estas dos cantidades sería en buena parte válida, ya que el número de plazas en propiedad de la Administración local española no habrá crecido demasiado en ese lapso de tiempo y si se habrán cubierto nuevas zonas de asegurados por

la Mutualidad, pero estos extremos no pueden ser satisfactoriamente precisados en este trabajo.

Planteada la información en estos términos, parece que las diferencias estadísticas analizadas en las tres estimaciones no son, en definitiva, tan importantes que aconsejen la no utilización de alguna, o de todas, las fuentes. En cambio, el hecho de que una de ellas, la del *Anuario*, sea oficial, la cualifica acentuadamente para ser utilizada de modo preferente, sin desconocer por ello la importancia de los cálculos de la MUNPAL, avalados en su conjunto por la base actuarial en la que, evidentemente, se apoyan.

En conclusión, y tras estas excesivamente prolijas explicaciones, los totales que se tienen en cuenta son los que se divulgarán a la publicación del referido *Anuario Estadístico de Administración Local*, esto es, que las personas que sirven a la Administración local pueden cifrarse para diciembre de 1962 en 173.500, siendo las plazas de plantilla 127.148.

De este total general, el *Anuario* hace una serie de distribuciones; una de las más importantes, como es lógico, es la que distingue entre personal al servicio de las Diputaciones provinciales y al servicio de los Ayuntamientos, con las siguientes cifras:

Al servicio de Diputaciones	29.823
Al servicio de Ayuntamientos	143.677

También es del mayor interés el conocimiento del estado de las plantillas de funcionarios, que a la fecha de cierre de los trabajos del *Anuario* era como sigue:

PLAZAS	Diputaciones	Ayuntamientos	Total
Cubiertas en propiedad	15.503	91.083	106.586
Vacantes cubiertas con personal no propietario y sin cubrir	2.099	18.463	20.562

Del total de servidores de la Administración local hay un conjunto de ellos a quienes se exige título superior para el ejercicio de sus funciones: en concreto, y completando los datos del *Anuario* con otras informaciones directas, se trata de los siguientes:

Secretarios de primera	708
Interventores	1.074
Escala Técnico-administrativa	8.237
Técnicos superiores	4.200
TOTAL	14.255

Junto a estas personas, a las que se exige la máxima cualificación profesional, el número de obreros recogido por las estimaciones (incluyendo obreros de plantilla) y «personal sujeto a legislación laboral») oscila entre 50.189, según el *Anuario*, y 33.608, según Ballester Ros, explicándose la cifra tan alta que da la MUNPAL de obreros de plantilla (22.643, frente a 16.105 del *Anuario*), porque las sutiles diferencias existentes entre «obrerros de plantilla» y «personal laboral fijo» seguramente desaparecen en la esfera mutualista, asegurándose como «de plantilla» muchos obreros que para el *Anuario* y para Ballester Ros no tienen aquel carácter. El total de obreros manuales puede cifrarse, con el *Anuario*, por consiguiente, en 50.189.

En la página 13 del anexo a la Memoria de la MUNPAL se inserta una distribución por sexos, edad y estado civil de los funcionarios asegurados, acompañada de la edad media de los distintos grupos, acusándose un notable envejecimiento del colectivo, que la propia Memoria se ocupa de analizar. La transcripción del cuadro es como sigue:

PERSONAL	Porcentaje del total	Edad Media
1. Varones	93.240	53
a) Solteros	10.133	47
b) Casados	80.771	54
c) Viudos	2.336	65
2. Hembras	6.760	53
a) Solteras	3.835	50
b) Casadas	1.742	52
c) Viudas	1.183	60
3. TOTAL	100.000	53

El anexo inserta en su página 15 un gráfico comparativo de las curvas de edades de los asegurados, las de la población nacional y las de los miembros de las Mutualidades Laborales, que pone de relieve con agudeza el envejecimiento del colectivo. Este interesante

fenómeno es explicado atribuyendo la razón fundamental a la elevada edad de ingreso que se ha dado en la Administración local: su media general es de treinta y cuatro años. Por otro lado, aunque el ingreso en los servicios administrativos suele hacerse a una edad mucho más temprana, como quiera que se accede en calidad de interino normalmente, el ingreso efectivo en el Cuerpo correspondiente se verifica más tarde, tras las pruebas correspondientes, con lo que la edad media del colectivo se mantiene alta, pues los años de juventud casi no influyen en el desarrollo actuarial del grupo.

El resto de los datos, cifras parciales, distribuciones, etc., que se encuentran en el *Anuario*, la Memoria de la MUNPAL y el trabajo de Ballester Ros son de gran interés para el sociólogo, el economista y todos los que se preocupen por la política de personal de la Administración pública, siendo de todo punto recomendable su manejo directo (17).

5. La retribución percibida por los funcionarios públicos

Sostiene con pleno acierto García de Enterría (18) que nuestra Administración ha sido la víctima más importante causada por el proceso inflacionista, sobre el que ha vivido nuestra economía desde la primera gran guerra, produciendo su mayor efecto perturbador sobre la burocracia, a través de la congelación drástica de las remuneraciones que nuestra Hacienda, dice, «ha defendido con un irrealismo estremecedor»; en efecto, según cálculos que hace a continuación, un Jefe de Administración de primera clase ganaba:

	Pesetas
En 1852, según el Decreto Bravo Murillo	10.000
En 1918, la Ley de Bases eleva la cifra a	12.000
En 1951, la Ley de 15 de marzo la eleva de nuevo, fijando dos cifras; la más alta	20.160
En 1956, la Ley de 12 de mayo practica una análoga elevación; la cifra más alta	31.680

(17) He de manifestar mi agradecimiento por su valiosa colaboración para la realización de esta parte del trabajo al señor Caballero, de la MUNPAL; al señor Cos, del Instituto de Estudios de Administración Local, y a los señores Bullón, Bono, Serrano y Sánchez, todos ellos de la Dirección General de Administración Local.

(18) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La organización y sus agentes*, en «La Administración Pública y el Estado contemporáneo», ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

Como quiera que desde 1852 hasta la fecha la moneda ha perdido más de veintiséis veces su valor, y los sueldos apenas si se han triplicado, resulta que desde entonces los sueldos han reducido más de ocho veces su valor. La consecuencia ha sido una distorsión que ha forzado a la burocracia hacia formas patrimonialistas de organización que Enterría llama, siguiendo a Max Weber, de prebendalismo feudal, junto con una presencia «puramente parasitaria» de los funcionarios en la organización, con sus consecuencias de absentismo, disminución laboral, compatibilidades de todas clases y, en resumen, la más grave esclerosis de las estructuras administrativas; para lo que aquí nos interesa, muchas intervenciones administrativas y «enclaves» de Cuerpos no han tenido ni tienen más objeto que la obtención de unos fondos naturalmente extrapresupuestarios, y consagrados desde la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958, con que atender a la remuneración complementaria del personal al servicio de la Administración.

En realidad, para muchos funcionarios sus percepciones por tasas no son, ni mucho menos, algo «complementario», sino verdaderamente principal, dado «el proceso de envilecimiento» que, como dice Garrido Falla (19), han padecido los sueldos presupuestarios; hasta la Ley de 1958, la clandestinidad y falta de control de estas remuneraciones era absoluta, pero, además, según Carro Martínez (20), son muy numerosos los funcionarios que ni antes ni después de la Ley se han visto beneficiados por el sistema: las Fuerzas Armadas y Cuerpos militarizados, los Maestros nacionales y los Cuerpos de Correos y Telégrafos, que en conjunto sobrepasan los 300.000 funcionarios, perciben sus retribuciones exclusivamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, si bien últimamente se han venido arbitrando medidas correctoras para paliar dicha situación. En resumen, junto a la distorsión que representa por sí misma esta forma de remuneración, por muy legalizada y controlada que se encuentre en la actualidad, hay que anotar el hecho intrínsecamente irregular de que existan funcionarios con tasas y funcionarios sin tasas, así como Ministerios «ricos» y «pobres», y Cuerpos «con feudo» o sin él.

Pero aún hay más: a la disparidad entre remuneración legal o presupuestaria y real, y a la disparidad entre las remuneraciones percibidas por funcionarios de distintos Ministerios, Organismos y Cuerpos hay que añadir la enorme apertura del «abanico de sala-

(19) F. GARRIDO FALLA: *Necesidad y obstáculos...*, cit.

(20) CARRO MARTÍNEZ: *Loc. cit.*

rios» que se ha producido en nuestra Administración, puesta de relieve por Perpiñá Rodríguez (21), que hallaba índices diferenciales del tipo de 1 a 25, y concluía que la complejidad administrativa y fiscal concede a los rectores de los entes públicos y organismos autónomos una capacidad de maniobra *pro domo sua* que no existía anteriormente. Garrido Falla, en el artículo citado, llega a cifrar esa apertura del abanico de salarios en una «distancia» de 1 a 40, lo que es admitido por Carro para la época anterior a la Ley de 1958, pero no en la actualidad.

Sea de ello lo que fuere, de todas formas es un problema de muy difícil comprobación, ya que se desconoce oficialmente la cifra total recaudada por tasas y, por supuesto, su distribución: naturalmente, no figuran en los Presupuestos, no han sido en ningún momento objeto de publicación ni declaración oficial, y no son suministradas por el Ministerio de Hacienda—que las ha de conocer, ya que sus Interventores delegados las controlan—, por considerarla materia estrictamente reservada. Por tanto, en cierto sentido, la clandestinidad subsiste, como la falta de control público, y se mantienen las excesivas distancias entre los sueldos máximos y mínimos de nuestros funcionarios. A pesar de todo, para Carro «es obligado reconocer que el sistema ha producido efectos beneficiosos, de manera que constituye, sin duda, el estímulo reformador más importante que ha recibido la función pública española en estos últimos tiempos» (22).

Ahora bien, la propia información presupuestaria puede ser notablemente engañosa: Carro, por ejemplo, llega a sostener (23) que «dividiendo la totalidad de las consignaciones que para personal constan en los Presupuestos Generales del Estado entre el número de funcionarios del mismo, da una cifra de algo más de 60.000 pesetas *per capita* y año», sin tener en cuenta que de esas consignaciones hay que deducir una serie de partidas muy importantes antes de poder proceder a la obtención de la cifra *per capita*; en concreto, no hay que tomar en cuenta los haberes pasivos (ya que los funcionarios en activo, únicos figurados en los presupuestos, no perciben dichas cantidades), ni los «jornales» (pues los obreros que con ellos se remuneran no están consignados en el documento contable), como tampoco las «dietas y locomoción» (que en realidad no son gastos de personal, sino de los servicios), y de la «acción social» únicamente

(21) A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *La estructura de salarios en España* Ed. CSIC, Madrid, 1962.

(22) A. CARRO MARTÍNEZ: *Op. cit.*, pág. 31.

(23) *Loc. cit.*

ha de tenerse en cuenta la «ayuda familiar», que es percibida efectivamente por los funcionarios. Pero reducido el panorama a la consideración de «sueldos», «otras remuneraciones» y «ayuda familiar», hay que deducir una serie de consignaciones que no se destinan a remunerar a funcionarios: emolumentos de los llamados cargos políticos, gastos de representación, gastos originados por las atenciones del servicio militar, etc., según se ha explicado más arriba con ocasión de la determinación del número de funcionarios al servicio de la Administración institucional. Hechas estas correcciones en la cifra total que puede considerarse como remuneración global de los funcionarios de la Administración del Estado, esa media *per capita* de 60.000 pesetas que señala Carro queda reducida prácticamente a la tercera parte.

Pero junto a esas remuneraciones—que representan, no se olvide, menos de la octava parte de las que se percibieron en 1852—se encuentra un fondo para remuneraciones de personal, de cuantía desconocida, con el que se ha operado el necesario reajuste que ha querido ignorar insistentemente nuestra Hacienda. En conclusión, hoy por hoy, no puede en absoluto responderse a la pregunta sobre la remuneración de los funcionarios españoles con datos oficiales y públicos, y sería muy aventurado intentar una estimación aproximativa, ni siquiera de cifras globales, a causa de la extrema variedad existente, que, «junto al sueldo de hambre», permite encontrar «algunos privilegiados sectores de la función pública que son, seguramente, mejor pagados que en cualquier otro país de Europa», como bien dice Garrido Falla (24). El aspirante a la función pública no sabe cuál va a ser su remuneración en el caso de conseguir el ingreso que desea, y su única fuente de información son los rumores que circulan acerca de los ingresos en tal o cual Cuerpo, en éste o en el otro Ministerio. Lo que, por supuesto, no hace jamás nuestro aspirante es consultar la legalidad vigente sobre las plantillas que le interesan, pues si así lo hiciese se encontraría con la sorpresa de que ni las categorías de entrada del Cuerpo de Abogados del Estado, ni las de la Carrera Diplomática, ni los del Cuerpo de Técnicos de Administración civil—por ejemplo—consiguen remuneraciones diarias superiores a las 60 pesetas, que hoy constituyen en España el salario mínimo interprofesional. Incluso, se ha dicho, cualquier funcionario de estos Cuerpos perteneciente a sus más altos niveles tiene el derecho al beneficio de pobreza y a su declaración judicial correspondiente, pues, para seguir con nuestro ejemplo, los Abogados

(24) *Loc. cit.*

del Estado decanos existentes en la plantilla de dicho Cuerpo sólo cobran 38.520 pesetas anuales cada uno, lo que es bastante menos de las 43.800 pesetas anuales que es preciso superar para exceder «del doble jornal de un bracero», según determina el artículo 15, párrafo 2.º, de nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil. Y claro está que todo esto es absolutamente ridículo, pero es lo que luce en los Presupuestos Generales del Estado, y lo que ha forzado a la burocracia española a convertir en una farsa toda la apariencia exterior de su sistema remuneratorio.

Todo este complicadísimo, irregular, anárquico y misterioso mecanismo lleva a veces a situaciones increíblemente absurdas, como la que se cuidan de plantear los miembros de la Misión que redactó el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, reflejando que el sistema crea a veces móviles de actuación que están en conflicto con orientaciones de inversión sanas, «y concretamente ... está relacionado en parte con la importancia que se da a las nuevas construcciones y a la poca atención que se presta a los servicios de conservación, así como la tendencia a empezar nuevas obras en vez de terminar las ya comenzadas»; la opinión claramente expresada en el Informe es que, efectivamente, hay un recargo en el coste de las obras de construcción y de las inversiones que caen dentro de la competencia de los Ministerios encargados de las mismas, con objeto de obtener fondos suplementarios para la retribución de sus funcionarios; y a veces la remuneración depende, en parte, del trabajo efectuado por el propio funcionario como si fuese un profesional independiente que trabajase en el diseño de planos, inspección de obras y cosas por el estilo. El Banco Mundial aconseja romper el vínculo existente entre realización de inversiones públicas y remuneración de los funcionarios. Pero éste, con ser importante, no es más que un aspecto del problema.

De una forma o de otra, y generalmente con una rica iniciativa, los funcionarios españoles han ido paulatinamente integrando su escueta remuneración presupuestaria con esos otros fondos extravagantes, gracias a lo cual han podido subsistir como grupo y, claro está, como individualidades. En los niveles inferiores de la función pública la remuneración es marcadamente inferior a la que se percibe por análogas tareas en el sector privado (compensándose, sin duda, con los alicientes de la seguridad, la jubilación, el menor esfuerzo laboral requerido en la esfera pública, y el cierto prestigio general que conserva aún entre nosotros el servicio al Estado); en cambio, en los altos niveles funcionariales las remuneraciones resultan casi análogas a las satisfechas por funciones semejantes en

la empresa privada, pero con una clara tendencia a mantenerse por debajo de éstas. Por ello, el problema de la amplitud del abanico de salarios no es algo que pueda criticarse sin una muy detenida meditación, ya que el expediente más rápido y fácil para su corrección es siempre limar un amplio sector de las capas superiores del abanico para elevar en términos muy reducidos los salarios de las capas inferiores, y esto llevaría aparejado el grave peligro del abandono de la función pública por las personas situadas en muchos puestos de alta responsabilidad, que verían mejor compensados sus esfuerzos en la empresa privada, lo que provocaría una crisis de altos dirigentes de cierto peligro para la administración del país.

Eran precisas todas estas referencias para tratar de situar el problema de la remuneración de los funcionarios públicos en su verdadera perspectiva, como algo que, hoy por hoy, no puede ser satisfactoriamente cuantificado; por ello, cualquier estimación aproximativa que pretendiéramos hacer sería sumamente arriesgada, habida cuenta de los escasos datos de que puede disponerse y del carácter no oficial ni público de las fuentes que pueden utilizarse; hay, pues, que limitarse a la información suministrada por los Presupuestos Generales del Estado, que en su edición de 1962-63 han sido ampliamente comentados por Herrero Fontana, Director general de Presupuestos, en la ponencia que más arriba se citaba (25).

Los gastos totales de personal con cargo a los Presupuestos se distribuyen en una serie de capítulos, unas veces individualizados y otras en créditos globales; Herrero Fontana se interesa tan sólo por las atenciones normales del capítulo 100, que se agrupan en una serie de partidas:

	Pesetas
1. Sueldos	12.711.013.813
2. Otras remuneraciones	7.822.360.064
3. Dietas y locomoción	2.947.604.477
4. Jornales	1.412.571.100
5. Acción social	2.960.212.854
6. Haberes pasivos	238.225.912
TOTAL	28.091.988.220

De ese total, 18.549.073.424 pesetas corresponden a gastos en personal de los Ministerios civiles, y 9.542.914.796 a los Ministerios militares. En su conjunto representaron el 31,5 por 100 del Presupuesto total de gastos. Los sueldos representan el 45 por 100 de los

(25) HERRERO FONTANA: *La remuneración...*, cit.

gastos de personal, y la partida de «otras remuneraciones» el 28 por 100, sumando entre ambas el 73 por 100 de los gastos incluidos en el capítulo 100 del Presupuesto. Los tres Ministerios civiles con mayores gastos de personal son por este orden: Gobernación, Educación Nacional, y Justicia; los cuatro con menos gastos de tal índole, de menos a más, son Vivienda, Industria, Trabajo, y Comercio. El autor de la ponencia calcula los gastos totales de personal de la Administración del Estado, central e institucional, adicionando a esa cifra presupuestaria la que expresa los gastos de personal de los Organismos autónomos—a los que en seguida nos referiremos—por un total de unos 6.800 millones de pesetas, y la que expresa «lo que perciben los funcionarios de las distintas Juntas de Tasas», que estima en unos 5.100 millones de pesetas para redondear, y de esta forma «alcanzamos fácilmente una cifra total del orden de los 40.000 millones de pesetas como gastos normales de personal en la Administración del Estado». Hay que pensar que este cálculo de los 5.100 millones procedentes de Tasas debe quedar por debajo de la realidad, pues no parece fácil que los delicados «datos reservados» del Ministerio de Hacienda se limiten a esa cifra, a la que, por otra parte, aludió tan sólo de manera incidental Herrero Fontana, sin llegar siquiera a mencionarla expresamente, sino de manera pudorosa, como el sumando preciso para alcanzar esa cifra «del orden de los 40.000 millones», habida cuenta de los gastos presupuestarios. Aceptando dicha cifra como mínima, los gastos totales en personal de la Administración central se elevarían, por tanto, a unos 33.200 millones de pesetas.

Pero junto a esta cifra que expresa gastos totales de personal, interesa precisar las percepciones efectivas figuradas en el Presupuesto que reciben los funcionarios reseñados expresamente en la misma fuente. Por tanto, será necesario disminuir aquella cantidad en las partidas siguientes:

1. Los 5.100 millones en que estime Herrero que se concretan las remuneraciones procedentes de las Juntas de Tasas, ya que son extrapresupuestarios.

2. Los gastos presupuestos para la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos del Ministerio de Justicia, destinados a la dotación del Clero Catedral, Colegial, Parroquial y Conventual, y de los Seminarios y Universidades Eclesiásticas, que ascienden a 639.204.234 pesetas.

3. Las cantidades presupuestadas para «dietas y locomoción», que no son haberes, sino gastos generales con su específica justificación y que suman 2.947.604.477 pesetas.

4. Los haberes pasivos, ya que el personal perceptor no está

figurado en los Presupuestos como plazas que hay que retribuir, y que suman 238.225.912 pesetas.

5. Los jornales, pues los obreros que los perciben no figuran entre las personas contabilizadas expresamente en el Presupuesto, y que totalizan 1.412.571.100 pesetas.

6. De las cantidades destinadas a «acción social», habrá que tomar únicamente en cuenta lo destinado a «ayuda familiar», es decir, 1.008 millones de pesetas, por lo que habrá que deducir la cantidad de 1.952.212.854 pesetas.

Practicadas estas deducciones sobre los 33.200 millones de pesetas de gastos totales de personal, aparentemente habremos obtenido la remuneración total efectivamente percibida, y procedente toda ella de fondos presupuestarios, por los funcionarios también incluidos de manera expresa en los mismos Presupuestos: su total asciende a 20.910.181.423 pesetas. Ahora bien, como se ha dicho en páginas anteriores, ese total requiere un nuevo reajuste, ya que incluye los emolumentos de los cargos políticos, los gastos de representación, los gastos de financiación de determinados servicios, como los que requiere el servicio militar, etc. Pero este nuevo reajuste es muy difícil de practicar, pues hay que contar con la escasa expresividad de los Presupuestos Generales del Estado; sin embargo, un examen de los mismos hasta cierto punto detallado permite pensar que la reducción habría de absorber al menos un 25 por 100 del total referido, cifrándose los gastos efectivos de personal en unos 15.000 millones, aproximadamente.

Ya se ha dicho que en la citada ponencia se inserta un cuadro con los gastos totales de personal de los Organismos autónomos, que coinciden prácticamente con los datos suministrados por el Anexo a la Información Estadística del Ministerio de Hacienda de 1962. Esta es la única fuente que puede manejarse a este respecto, por lo que se transcriben su resumen a continuación:

	Pesetas
1. Sueldos	1.334.011.756
2. Otras remuneraciones	3.322.450.295
3. Dietas y locomoción	261.790.579
4. Jornales	751.934.397
5. Acción social	1.076.712.760
6. Haberes pasivos	74.385.977
TOTAL	6.820.745.764

Los Organismos con Presupuestos de gastos más voluminosos son, por este orden, el Instituto Nacional de Industria, el de la Vivienda,

el de Colonización, el Servicio de Crédito Agrícola, el Servicio Nacional del Trigo y la Junta Nacional de Aeropuertos: todo ello para el ejercicio de 1962.

Pero ahora es preciso obtener, de esa cifra total de gastos de personal, el total de las remuneraciones efectivamente percibidas, para lo cual sustraeremos de esos 6.800 millones las cantidades destinadas a «dietas y locomoción» (261.790.579 pesetas), «haber pasivos» (74.385.977 pesetas), «jornales» (751.934.397 pesetas), y «acción social» (1.076.172.760 pesetas), por las mismas razones expuestas anteriormente, con lo que el total de las remuneraciones efectivas se concreta en 4.656.462.051 pesetas.

Por fin, respecto de las Corporaciones locales, los Presupuestos iniciales para 1962, publicados por el Ministerio de Hacienda en su Información Estadística de 1961, establecen unos gastos totales de personal que se sistematizan a continuación:

(Millones de pesetas)

CONCEPTOS	Diputaciones	Ayuntamientos	Total
Capítulo I, personal activo (artículo 1.º)	1.027,0	4.804,2	5.831,2
Capítulo I, previsión y otras prestaciones (art. 2.º)	98,4	434,5	532,9
Capítulo III, clases pasivas	102,4	841,4	583,8
TOTALES	1.227,8	5.720,1	6.947,9

En total, por tanto, unos 7.000 millones de pesetas, pues en los datos anteriores no se incluyen los gastos de personal de las Diputaciones y Ayuntamientos de las provincias forales, Alava y Navarra. Pues bien, si de la misma forma en que se ha procedido anteriormente desean estimarse las remuneraciones efectivamente percibidas, o como dice el artículo 1.º del capítulo I de los Presupuestos locales, los «sueldos y remuneraciones cobradas en mano», habrá que deducir de los 7.000 millones citados las cantidades destinadas a «previsión y otras prestaciones» y «clases pasivas» consignadas más arriba, con lo que esas «remuneraciones cobradas en mano» se concretan en 5.883.300.000 pesetas.

Recapitulando, las cifras verdaderamente significativas para apreciar las rentas del grupo compuesto por los funcionarios públicos son las que expresan las remuneraciones efectiva y regularmente percibidas, y no las referentes a gastos totales de personal (que tienen, en

cambio, un singular relieve para estudiar el coste de los servicios públicos); de otra parte, ha de limitarse la descripción a las cifras presupuestarias, ya que las extrapresupuestarias se desconocen en su conjunto. Siendo esto así, las remuneraciones del grupo se desglosan de la siguiente forma:

	Pesetas
1. Total estimado de percepciones efectivas de los funcionarios de la Administración central	15.000.000.000
2. Total de percepciones efectivas de los funcionarios de la Administración institucional	4.656.462.051
3. Total de percepciones efectivas de los funcionarios de la Administración local	5.883.300.000
TOTAL GENERAL	25.539.762.051

6. Conclusiones

De acuerdo con el conjunto de datos y estimaciones ofrecidas más arriba, el número total de personas al servicio de la Administración española puede cifrarse con un cierto grado de aproximación en unos 700.000 funcionarios. Este cálculo, que se desglosa en el cuadro incluido a continuación, se ampara en una serie de consideraciones:

a) Respecto de la Administración central se han tomado en cuenta únicamente funcionarios figurados en Presupuestos (según la elaboración del propio Director general) y personal contratado (en la cuantía estimada por Carro para el trabajo de Royo Villanova), sin contabilizarse los obreros al servicio de la Administración. Tampoco se han sumado los eclesiásticos, como se dijo, pero sí el personal figurado en las obligaciones a extinguir, en la escasa medida en que por el Presupuesto puede conocerse.

b) Respecto de la Institucional se ha considerado la cifra obtenida por la estimación basada en las remuneraciones, como se indicó más arriba.

c) Para la Administración local se han utilizado las cifras del *Anuario*, deduciendo las plazas que no son de plantillas. Es decir, que en este epígrafe es en el único que figuran obreros al servicio de la Administración, pero en todo caso de plantilla.

d) La vigencia de todos los datos que figuran en el cuadro está referida al año 1962.

e) La información básica para su obtención ha sido la ofrecida por los Presupuestos, utilizándose otras fuentes únicamente en el caso de la Administración local, ya que los Presupuestos de dichas

entidades, tal como están publicados, no permiten deducir prácticamente nada a estos efectos.

f) El cálculo se ha hecho con criterios estrictamente minimalistas, pues de no ser así, y utilizando los datos globales manejados por Carro (26) y las cifras totales del *Anuario de Administración Local*, el total de funcionarios se elevaría a cerca de 750.000. De cualquier forma, no es aventurado pensar que los efectivos totales de la función pública española en todas sus esferas se elevan a unos 800.000 funcionarios, cifra que no tiene nada de abultada en una comparación internacional, y que, de estar ajustada a la realidad, cabría considerarla como pequeña a la vista de las complejidades que presenta la administración de un país en proceso de expansión y desarrollo. Sea de ello lo que fuere, el cuadro de efectivos de la función pública española, calculado, como decimos, por defecto, es como sigue:

1. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

1.1 Funcionarios figurados en los Presupuestos Generales del Estado:

1.1.1 Funcionarios civiles:

Tribunal de Cuentas	239
Cortes Españolas	61
Presidencia del Gobierno	5.745
Asuntos Exteriores	703
Justicia	16.182
Gobernación	62.935
Obras Públicas	10.362
Educación Nacional	111.450
Trabajo	2.183
Industria	1.970
Agricultura	5.344
Comercio	1.144
Información	1.086
Vivienda	1.158
Hacienda	10.046

230.578

1.1.2 Funcionarios militares:

Ejército	39.978
Marina	13.279
Aire	11.533
Guardia Civil	61.110
Policía Armada	19.607

145.507

1.1.3	Funcionarios en «Obligaciones a extinguir»	5.719	
			5.719
1.2	Funcionarios no figurados en los Presupuestos Generales del Estado	50.000	
			50.000
	<i>Total de funcionarios de la Administración central</i>		431.804
2.	ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL		
	<i>Total de funcionarios estimados</i>		110.000
3.	ADMINISTRACIÓN LOCAL		
3.1	Al servicio de Ayuntamientos	109.546	
3.2	Al servicio de Diputaciones	17.602	
	<i>Total de funcionarios de la Administración local</i>		127.148
4.	EFFECTIVOS TOTALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA		668.952

Se ha dicho más arriba que no sería aventurado estimar los efectivos de la función pública en unos 800.000 funcionarios; pero si atendemos más que a la organización y al *status* formal al *status* social de los administradores, hemos de admitir que existen organizaciones que sin ser jurídicamente Administración pública tienen la consideración social de tal. En concreto hay que referirse a la organización de FET y de las JONS, a la Organización Sindical, a las Mutualidades laborales, a las Cajas de ahorro, a los Bancos oficiales, etcétera. Especialmente la Organización Sindical, con sus numerosos efectivos personales, sus instrumentos coactivos de financiación, sus instalaciones, su organización territorial y su presencia en la Administración económica española, puede considerarse a los efectos que aquí interesan como formando parte de la Administración, aunque jurídicamente no lo sea.

Siendo esto así, es obvio que las cifras manejadas hasta el momento no supondrían un reflejo de la realidad, y habría que pensar en calcular el volumen de la función pública del país en un total que se alejaría muy poco del millón de funcionarios. En todo caso, el aceptar una cifra semejante estaría plenamente en la línea del

cálculo prudente y minimalista en que se ha desenvuelto todo el trabajo. No se propone, sin embargo, su aceptación como conclusión del presente estudio, sino que debe quedar únicamente como orientación para futuras indagaciones, en las que se pueda ir contando con más disponibilidades de datos de las que son posibles por el momento. De esta forma, y centrando las conclusiones únicamente sobre lo que se admite desde el punto de vista jurídico como Administración pública, el total de funcionarios asciende, como mínimo, a unos 700.000.

Respecto de las rentas percibidas por el grupo procedentes de fondos exclusivamente presupuestarios, su total debe ascender, como máximo, a unos 25.000 millones de pesetas; pero esta cantidad global carece en absoluto de significación, ya que junto a ella funciona el inabordable mecanismo de las retribuciones extrapresupuestarias, del que ya se ha dicho algo más arriba.

En resumen, la conclusión más importante que cabría subrayar tras esta fatigosa excursión por el tema es la de que la escasez y poca fiabilidad de los datos existentes, la inexpresividad de los documentos contables manejados y las zonas oscuras que se han hecho notar, exigen que se aborde de cara por la Administración el conocimiento directo y real de sus efectivos personales a través de un censo de funcionarios, realizado con todas las garantías que la estadística puede hoy ofrecer; del mismo modo debe acometerse el problema de la ignorancia que respecto de la remuneración de los funcionarios padece la propia Administración y, por supuesto, la opinión pública (la preparación de la Ley de Remuneraciones prevista por la nueva legislación de funcionarios ha determinado en el Ministerio de Hacienda la creación de una Comisión con dicha finalidad). Una vez en posesión de esa masa de información de la que hoy se carece, será posible estudiar la estructura social del grupo integrado por los funcionarios públicos, cosa que por el momento sólo cabría intentar en términos conjeturales y de muy difícil comprobación, a través de una encuesta basada en una muestra que tendría que ser muy amplia y estratificada con bastante complejidad, ya que el colectivo a estudiar es muy numeroso y extremadamente diversificado; la investigación sería muy cara y exigiría un personal numeroso y adiestrado, pero sería el único procedimiento hábil para contestar con cierto fundamento a las preguntas que se formulaban al principio de estas páginas.

En todo caso, el conocimiento de la realidad (y de una realidad tan decisiva como la administrativa) es una necesidad básica para cualquier proyección hacia el futuro, especialmente cuando la tarea

común del desarrollo económico y social está siendo administrada por un conjunto de personas del que tan pocas cosas sabemos: ni siquiera su número ni sus rentas, cuanto menos sus actitudes, su identificación con los fines de la Administración, sus pautas de consumo, etc. Todo, pues, parece indicar que es la propia Administración la primera interesada en arrojar la mayor cantidad posible de luz sobre el tema.