

LA BUROCRACIA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Por VICENTE M.^º GONZALEZ-HABA GUIADO

Sumario: El concepto de funcionario.—Efectivos funcionariales.—Empleo público y población activa.—Nivel de centralización.—La escala de las retribuciones.—El techo de las cargas salariales.—El coste de la Administración Pública.—Referencia a España.—A modo de conclusión.

Uno de los retos permanentes para los investigadores del Derecho administrativo y la ciencia de la Administración es la fijación del número de funcionarios. A nivel nacional, la cuestión se presenta compleja y arriesgada, debido a multitud de causas: falta de estadísticas fiablemente elaboradas, tradicional hermetismo administrativo, recelo en las unidades orgánicas ministeriales a facilitar datos, etc. Con referencia a nuestro país, hace ya algunos años, Gutiérrez Reñón escribía lo siguiente: «El desconocimiento que tenemos de nuestros colectivos funcionariales "es particularmente acusado", contribuyendo a ello "el escaso desarrollo y fiabilidad de las estadísticas y el tardío desarrollo de las técnicas de investigación social y de los conocimientos de sociología y ciencia política en sentido moderno", sin olvidar "la escasa sensibilidad de nuestro país para los problemas de la or-

ganización, quizá como fruto de muchos lustros de una mentalidad dogmática y formalista"» (1).

En otros países, por supuesto, pasa lo mismo o parecido. Valga por todas la opinión de André Molitor cuando, con referencia a la Administración de Bélgica, escribe que «nosotros estamos mal equipados en el dominio de las estadísticas sobre la Administración», añadiendo que «esta carencia es además significativa: ello demuestra, salvo excepciones, la falta de interés en Bélgica en el Gobierno y en la Administración por una política general de la función pública y por la investigación científica, que en una perspectiva moderna debería necesariamente acompañar a aquélla» (2).

Si el problema de la elaboración de estadísticas en torno a la burocracia lo trasladamos desde el ámbito nacional al internacional, con el objetivo de establecer comparaciones y contrastar situaciones diversas, entonces las dificultades, por razones obvias, se multiplican. Con razón, Morstein Marx, al referirse al estado de las estadísticas de los diversos países cuando de conocer el número de empleados públicos se trata, ha dicho que «el abrirse camino en este laberinto sería una empresa heroica», porque «el intento de manejar sobre base comparativa las estadísticas normalmente disponibles es algo que roza lo descabellado, ya que la palabra "funcionario" puede tener distinto significado en los diversos países» (3).

Las afirmaciones de Morstein Marx son evidentemente ciertas, y todos los que, de una manera o de otra, nos hemos aproximado alguna vez a los datos relativos a funcionarios de otros países con finalidades de contraste sabemos, por propia experiencia, que es «una empresa heroica» poner orden en una serie de conceptos, de números, de clasificaciones, que responden, por lo general, a enfoques jurídicos y reales muy divergentes entre sí.

(1) ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: *Estudios sobre la burocracia española*, p. 19. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

(2) ANDRÉ MOLITOR: *L'Administration de la Belgique*, p. 328. Institut Belge de Science Politique, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques, Bruselas, 1974.

(3) FRITZ MORSTEIN MARX: *El Estado administrativo*, p. 39. Escuela Nacional de Administración Pública, 1967.

Así las cosas, no es de sorprender que en los últimos años los propósitos de cuantificar los principales aspectos del empleo público en unos países y otros hayan sido mínimos o se hayan acometido de manera muy cautelosa y limitada. Dentro de este panorama estadístico, tan empobrecido por las razones ya apuntadas, hay que situar privilegiadamente un trabajo aparecido en la revista francesa *L'Expansion* (4), en el que se comentan datos sobre la burocracia de la Comunidad Económica Europea, elaborados por los servicios técnicos de la misma, con una pautas de homogeneidad hasta ahora desconocidas.

El concepto de funcionario

El primer gran obstáculo para conseguir estadísticas de esta naturaleza es la disparidad de conceptos de funcionario. A este respecto, las legislaciones nacionales son tremendamente diversas, y cada una de ellas proporciona definiciones y conceptos que, tanto en su contenido como en su aplicación, difieren notablemente entre sí.

Los expertos del Mercado Común, para superar estas barreras, han optado por una vía que, técnicamente hablando, podrá o no discutirse, pero que tiene la gran ventaja de unificar criterios y disminuir controversias doctrinales. Como dice Christine Mital, autora del trabajo mencionado, para los especialistas comunitarios, la Administración pública se configura como «el sector en el que los principales recursos proceden de detracciones obligatorias (impuestos y cotizaciones sociales)». Por tanto, debe partirse de la idea de que «es el contribuyente el que hace al funcionario. Y no el servicio...». A partir de este planteamiento, evidentemente pragmático y realista, es preciso proceder a revisar las clasificaciones tradicionales, dejando fuera del funcionario, por ejemplo, a quienes trabajan en los servicios postales y telegráficos, en los ferrocarriles estatales, en las sociedades y empresas públicas; y, por el contrario, incluyendo a quienes

(4) CHRISTINE MITAL: «Le hit-parade des fonctionnaires», pp. 88-91. *L'Expansion*, 7-20 diciembre 1979.

realizan actividades que no dan lugar a recursos propios, tales como los docentes de determinados centros, el personal de la Seguridad Social, etc.

Efectivos funcionariales

Una vez delimitada la idea de lo que puede entenderse por funcionario, y acotado el campo hasta donde llega la Administración pública, los expertos del Mercado Común, con referencia a 1977, procedieron a confeccionar una serie de cuadros que pasamos a comentar.

El primero de ellos relaciona los efectivos totales de los países de la Comunidad, ordenados de mayor a menor, según su respectiva cuantía:

Gran Bretaña	5.300.000
Alemania	3.570.000
Francia	3.137.000
Italia	2.600.000
Holanda	668.000
Dinamarca	622.400
Bélgica	594.700
Irlanda	142.000
Luxemburgo	14.500
Europa de los «Nueve»	16.648.600

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

De los datos acabados de exponer se deduce como nota más espectacular el alto índice de burocratización de la sociedad inglesa, en contra de una opinión dominante que suele afirmar, sin excesivos fundamentos, lo contrario. Por eso, Junquera González ha escrito que «la primacía burocrática del Reino Unido es, a nuestro juicio, un acontecimiento inesperado», ya que, «tradicionalmente, Inglaterra se ha configurado como el país europeo con una proporción menor en funcionarios» (5).

(5) JUAN JUNQUERA GONZÁLEZ: «La burocracia en la Europa de los "Nueve"», p. 178. *Papeles de Economía Española*, núm. 2.

Empleo público y población activa

Otro aspecto conectado con el anterior, y que ayuda a una mejor comprensión de la importancia de la burocracia, es el análisis de la relación que se da entre el número de empleados públicos y el total de la población activa en cada uno de los países estudiados. Los porcentajes que seguidamente se exponen revelan con rotundidad el peso específico de la función pública en el seno de las sociedades occidentales:

	Porcentaje
Gran Bretaña	21,3
Dinamarca	17,8
Bélgica	16,0
Francia	14,6
Alemania	14,3
Holanda	14,3
Irlanda	13,8
Italia	12,8
Luxemburgo	11,0
Europa de los «Nueve»	16,0

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

También aquí sobresale el porcentaje que corresponde a Gran Bretaña, donde, como escribe Christine Mital, «más de un inglés sobre cinco trabaja para Su Majestad», mientras que «hay apenas más de un italiano sobre diez que depende de la Administración». Entre ambos extremos se sitúan Alemania y Francia; esta última, desde siempre, una nación considerada como muy burocratizada y que, sin embargo, es superada por otras con menos aureola en este punto concreto.

Es importante también señalar que el porcentaje atribuido a la Comunidad en su conjunto es bastante elevado—un 16 por 100—, habiéndose observado al respecto un progreso en los últimos años, ya que de 1973 a 1977 se ha pasado del 14,6 al 16 por 100 actual.

Nivel de centralización

Un tercer punto que conviene conocer es el que se orienta a determinar, siquiera sea en sus magnitudes básicas, la forma en que los funcionarios se reparten entre la Administración Central o del Estado, de un lado, y las demás Administraciones (sobre todo, la local), de otro.

El cuadro que se recoge a continuación refleja, en porcentaje, el predominio que la Administración Central tiene en el contexto general de los países que se relacionan:

	Porcentaje
Luxemburgo	78
Francia	73
Italia	70
Alemania	67
Bélgica	67
Irlanda	47
Gran Bretaña	43
Holanda	43
Dinamarca	30
Europa de los «Nueve»	59

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

Los porcentajes extremos (78 por 100, el más alto, y 30 por 100, el más reducido) resultan lo suficientemente expresivos como para reflejar con claridad la diversa configuración de las Administraciones europeas, unas muy centralizadas y otras con una más racional distribución de sus efectivos personales.

En esas condiciones, sólo superada por Luxemburgo, «Francia puede estar segura de seguir siendo todavía, largo tiempo, la campeona del centralismo», mientras en el polo opuesto «la palma de la descentralización» corresponde a Dinamarca, seguida por Holanda y Gran Bretaña. En Alemania, por su parte, la Administración Federal y los *Länder* se reparten los funcionarios, de forma que dos tercios de los mismos están adscritos al poder central y el resto a las colectividades locales.

El caso de Italia, con ciertas similitudes al de España, como más adelante se verá, es muy significativo. Efectivamente, llama la atención que, siendo un Estado regional, el 70 por 100 de sus efectivos funcionariales dependan de la Administración Central, lo que en principio parece cuestionar la profundidad del proceso de las autonomías regionales, al menos en lo que a su vertiente burocrática se refiere.

La escala de las retribuciones

En el artículo de Christine Mital, un segundo bloque de datos con las consiguientes observaciones y comentarios de la autora lo constituye el que incide sobre las retribuciones de los funcionarios europeos.

En este sentido, el título que encabeza dichos datos es bien expresivo: ¿Cuánto ganan ellos? La respuesta viene dada por el siguiente cuadro, en el que se detallan las retribuciones brutas anuales referidas a 1977:

	Per cápita — Francos franceses
Holanda	77.400
Alemania	69.173
Bélgica	66.750
Francia	47.520
Italia	29.450
Gran Bretaña *	26.056

* La cifra correspondiente a Inglaterra se ofrece artificialmente más reducida, debido a la devaluación de la libra en 1977.

No hay datos relativos a Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo.

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

En esta relación, una vez más resalta el caso de Gran Bretaña, cuyos funcionarios son «los más numerosos, pero también los más pobres», porque un civil *servant* británico gana un 60 por 100 menos que un funcionario alemán y un 40 por 100 menos que uno francés.

Holanda, Bélgica y Alemania aparecen como los países que mejor tratan económicamente a sus empleados públicos, Francia se sitúa en una posición intermedia, mientras que Italia se aproxima negativamente a Gran Bretaña. De un modo general, como ha subrayado Junquera González, pueden establecerse dos importantes consecuencias a la vista de esta clasificación: primera, «el mayor o menor grado de bienestar y prosperidad de los diferentes países, condiciona fuertemente la economía de las respectivas burocracias», y segunda, «también parece existir una cierta relación —en este caso inversa— entre el número de funcionarios y el correspondiente nivel retributivo» (6).

El techo de las cargas salariales

Puesto que la burocracia es costeada por los ciudadanos a través de los presupuestos, importa ahora conocer el coste salarial medio de un servidor del Estado en los diversos países comunitarios. En las cifras que se expresan a continuación, referidas también a 1977, se comprende tanto el salario anual bruto como las diversas prestaciones (enfermedad, retiro, cargas familiares, etc.) que ha de pagar el empleador, en este caso los entes públicos:

	Per cápita — Francos franceses
Luxemburgo	112.500
Holanda	107.000
Bélgica	82.386
Alemania	79.000
Francia	66.000
Dinamarca	66.000
Italia	45.900
Irlanda	38.000
Gran Bretaña	31.136
Europa de los «Nueve»	56.600

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

(6) JUAN JUNQUERA GONZÁLEZ: *Op. cit.*, p. 181.

La lista se aproxima mucho a la anterior. Y si en ésta se observaba que ganan más los funcionarios de países más pequeños, ahora se advierte que los funcionarios que más cuestan a los contribuyentes son precisamente los de estos países. En concreto, sus cargas salariales representan casi el doble de la media que corresponde a Europa (56.600 francos), mientras que otros países, Alemania y Francia, reclaman menos dinero al bolsillo de los ciudadanos para pagar a los empleados públicos. Y *siempre a la cola*, como gráficamente indica la autora, Italia y Gran Bretaña.

¿En qué medida estos costes salariales se han incrementado en los últimos años? Entre 1975 y 1977 la *progresión media anual*, en términos reales, ha sido la siguiente:

	<u>Porcentaje</u>
Francia	+ 4,6
Bélgica	+ 3,0
Luxemburgo	+ 2,1
Alemania	+ 1,0
Holanda	- 0,7
Italia	- 0,7
Dinamarca	- 1,2
Irlanda	- 1,4
Gran Bretaña	- 4,6
Europa de los «Nueve»	- 0,8

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

Mirando a los años 1970 y siguientes, la progresión del coste del funcionario fue anualmente del 4 por 100; después, se ha producido una espectacular caída, porque el porcentaje de crecimiento se ha situado, como se acaba de indicar, en el 0,8 por 100. El porcentaje más alto corresponde a Francia con el 4,6 por 100, «récord de Europa», pero a su lado los funcionarios británicos han visto reducidas sus remuneraciones, en valor real, nada menos que en un 4,6 por 100 anual.

El coste de la Administración pública

El tercero y último bloque de datos que contiene el artículo que venimos comentando compara los costes de las Administraciones públicas en la Comunidad. El problema es importante, ya que, en cada país, el sector público cada vez se expande más y, por lo mismo, cada vez reclama mayores fondos para el cumplimiento de sus fines.

El siguiente cuadro comprende, en relación al producto interior bruto, los *gastos totales* de las diversas Administraciones públicas europeas, en francos franceses y con referencia a 1977:

	1977 — Porcentaje	1974 — Porcentaje	Millones de marcos
Bélgica	60,0	43,0	194.023
Holanda	53,0	47,3	275.668
Luxemburgo	50,5	39,0	6.892
Dinamarca	—	46,6	—
Italia	45,0	37,0	433.790
Alemania	44,0	41,0	1.119.768
Irlanda	—	42,5	—
Francia	40,5	36,3	757.421
Gran Bretaña	40,0	41,0	481.425

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

También aquí los pequeños países marcan la pauta, ya que en Bélgica, Holanda y Luxemburgo los gastos públicos se sitúan por encima del 50 por 100 del PIB. En una zona intermedia aparecen Italia y Alemania y en los últimos lugares figuran con porcentajes muy parecidos Francia y Gran Bretaña.

Si ahora nos fijamos en *gastos de funcionamiento*, los resultados son los siguientes:

	Per cápita — Francos franceses
Francia	34.409
Alemania	33.890
Bélgica	25.714
Gran Bretaña	19.654
Italia	12.869

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

No hay datos relativos a Holanda, Luxemburgo, Dinamarca e Irlanda.

Es decir, para el francés la Administración pública le resulta más cara en su funcionamiento que para los demás nacionales; por el contrario, a los británicos e italianos les cuesta menos. Con ironía, Christine Mital apostilla que el funcionario de Roma o de Londres cuenta con medios que son dos o tres veces inferiores al de París, y así en las dos primeras capitales «los expedientes se detienen por falta de fotocopias», a diferencia de la capital francesa, en la que «no se olvida el ejemplar para... la papelera».

Un último aspecto a tocar es el de las *necesidades de financiación* de la Administración pública. He aquí en porcentajes respecto al producto interior bruto tales necesidades, también tomando como referencia 1977:

	Porcentaje
Luxemburgo	+ 2,1
Francia	— 1,3
Alemania	— 2,6
Gran Bretaña	— 3,4
Bélgica	— 6,4
Italia	— 9,9

Fuente: Países del Mercado Común Europeo. Oficina de Estadística de la CEE. Luxemburgo.

No hay datos relativos a Holanda, Dinamarca e Irlanda.

De los porcentajes precedentes se deduce que, salvo las de Luxemburgo, las demás Administraciones públicas de la Comunidad «están en números rojos». Los superávits de los años sesenta han dejado paso a déficit crecientes que, en el caso de Italia, para 1977 se sitúan en un — 9,9 por 100 y todos los indicios apuntan a que en los años 1978 y 1979 dichos déficit se han incrementado más.

Referencia a España

Quedaría incompleta la exposición realizada si no se la enriqueciera con una alusión a la burocracia en nuestro país. Los datos disponibles (7) arrojan los siguientes resultados para 1977:

Efectivos funcionariales	1.247.900	
Porcentaje sobre población activa	9,3	%
Nivel de centralización	81	%
Retribución anual per cápita (en francos franceses)	30.000	
Carga salarial anual per cápita (en francos franceses) ...	39.000	
Incremento anual medio 1975-77	— 0,05	%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

La función pública española, trabajo de investigación realizado por J. JUNQUERA y V. GONZÁLEZ-HABA.

Estableciendo comparaciones con los países comunitarios, lo primero que salta a la vista es que España no es una nación superburocratizada, como se piensa con frecuencia, sino más bien todo lo contrario. Basta para ratificar este juicio comprobar que el *porcentaje de funcionarios* en relación con la población activa, el 9,3 por 100, es inferior al de todos los países del Mercado Común, lo que nos coloca en el último lugar en la cuantificación de esta variable.

En cuanto a la *intensidad de nuestra centralización*, es la mayor de todas con un 81 por 100 que supera a la más alta de la Comunidad, el 78 por 100 correspondiente a Luxemburgo, y está por delante de la francesa, siendo así que Francia pasa por ser

(7) Los datos sobre retribuciones sólo se refieren al personal de la Administración del Estado.

el modelo de Estado centralista y unitario. En lógica relación, el porcentaje de nuestra Administración local, el 19 por 100, es el más bajo, lo que a nadie debe sorprender dada la escasa institucionalización y el débil aparato administrativo y burocrático de nuestras Corporaciones locales.

Y en lo que atañe a las *retribuciones*, nuestra situación es de las más deterioradas y equiparables en conjunto a la de Italia y Gran Bretaña, países que, como ya se ha dejado constancia anteriormente, son los que peor pagan a sus funcionarios. Conviene, no obstante, recordar aquí que, en el marco de la Función Pública española, en el ámbito retributivo se dan dos circunstancias especialmente significativas: primera, las desigualdades económicas entre unos Cuerpos y otros son muy acusadas y, por supuesto, de mayor amplitud que en los demás países analizados; y segunda, hay que tener en cuenta que los datos antes citados se refieren al personal de nuestra Administración del Estado y que, como es bien sabido, está mejor remunerado que el de las Administraciones institucional y local. Ambas matizaciones no deben olvidarse a la hora de valorar comparativamente el nivel económico de nuestros funcionarios con el de los demás países de la Comunidad.

A modo de conclusión

En el momento de finalizar estas líneas bueno es recapitular en torno a su contenido para destacar, una vez más, *la trascendencia que en las sociedades más evolucionadas tiene la Administración y sus elementos personales, los funcionarios.*

Vivimos inmersos en un contexto social en el que el papel del Estado cobra un protagonismo creciente y, a medida que el tiempo pasa, más diversificado y heterogéneo. El sector público amplía sus fronteras y dilata sus áreas de actuación, de modo que las Administraciones públicas se ubican en todos los ámbitos de la convivencia ciudadana. Ello tiene su coste, que no es otro que el incremento de los gastos públicos, la aparición de nuevos organismos, el desarrollo de la burocracia. No se trata, porque sería ir contra corriente, de frenar sin más el impulso multipli-

cadore de dichas Administraciones, sino más bien, y éste es el gran reto de nuestro tiempo, y muy en concreto de la sociedad española, de arbitrar los medios para que todo el sector público responda a unas pautas inexcusables de eficacia, austeridad y racionalidad. En la consecución de este objetivo puede centrarse una aspiración básica de los ciudadanos no sólo en nuestro país, sino también en los demás que hemos estudiado aquí.