

VISION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA INGLESA (1)

Por GREGORIO LASO VALLEJO

Sumario: I. Antecedentes históricos.—
II. Origen de la función pública.—III.
Labor preordenadora de la función pública.
IV. La opinión pública y las reformas
administrativas.—V. Prosecución de la
unidad y de la eficacia.—VI. Los órganos
rectores y de control de la función pública.

I. Antecedentes históricos

A semejanza de la Constitución, la función pública inglesa carece de una carta escrita y obedece, más que al intelecto y a la teoría, al temperamento y carácter de un pueblo ayudado por la buena suerte.

El *Civil Service* es fruto de un lento proceso evolutivo, como lo fué la transición de una monarquía medieval a un Gobierno democrático, pasando por una aristocracia parlamentaria. Acaso la Constitución británica y el *Civil Service* respondieran hoy a ideas abs-

(1) Este trabajo es parte de la tesis doctoral del autor que, leída en la Facultad de Derecho de Madrid el 26 de septiembre de 1964, está en curso de publicación dentro de la colección «Estudios Administrativos» (serie B), que edita el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

tractas brillantemente expuestas y no pragmáticas y empíricas, de no haberse aprobado el *Reform Bill* de 1832, que modifica el sistema electoral; pero ya el espíritu político inglés del siglo XVIII—poder aristocrático templado por el control parlamentario y los derechos individuales—tenía poco en común con el despotismo continental de la época. «El precio que tuvo que pagar Inglaterra en su proceso de constitucionalización fué una Administración corrompida durante más de siglo y medio, recuperando en pocos años el tiempo perdido con relación a los países continentales hasta alcanzar uno de los puestos más destacados entre las funciones públicas europeas», como dice Friedrich.

II. Origen de la función pública

A) ORIGEN REMOTO

El origen remoto del *Civil Service* ha sido, como en otros países, la Casa Real, de donde más o menos directamente proceden gran parte de los Departamentos ministeriales, cuyos titulares se denominaron Secretarios de Estado.

La relación dominical que unía el funcionario a la Corona imprimió un carácter que perdura en nuestros días. Siempre se sostuvo que la Corona puede revocar *at pleasure* a cualquier *civil servant*. Hoy, que en general se califica a la relación de servicio de contractual, se justifica diciendo que en todo contrato de empleo de un funcionario con el Estado hay una cláusula tácita de revocación *ad nutum* que no procede de los poderes de prerrogativa de la Corona, sino de razones de interés general o políticas.

El derecho inglés de funcionarios ha evolucionado muy poco en la teoría, aunque en la práctica éstos tengan asegurada una carrera en la Administración y los derechos a ella inherentes, como en otros países en los que la materia está regulada estatutariamente.

B) ORIGEN INMEDIATO

El origen inmediato del *Civil Service* es el Informe de 1853, de Charles Edward Trevelyan y Stafford Northcote, que presentaron a petición del Gobierno con el título de *Organización del Servicio Civil permanente del Estado*. Nada mejor que este documento, que se somete al Parlamento y se publica en 1855, para conocer cuál es la situación de la Administración central inglesa en esa época. Destácanse en él la falta de coordinación entre los distintos Departamen-

tos y unidad de propósitos en toda la materia de personal. Algunos Ministerios realizaban ciertas pruebas selectivas para el ingreso de los aspirantes a funcionarios, pero, por su misma naturaleza, eran más un formulismo que otra cosa. El *patronage* seguía rigiendo el ingreso y la carrera de los funcionarios, cuyas tareas eran sumamente monótonas y mecánicas. Consistían sobre todo en la copia y archivo de documentos. Las consecuencias eran un sentido profundo de frustración en los funcionarios más capaces y ambiciosos y la ineficiencia de la mayoría.

Después de enjuiciar la situación, los autores del informe formularon sus propuestas, todas las cuales estaban encaminadas a crear un cuerpo de funcionarios de plantilla, capacitados, «que ocupen una posición subordinada a la de los ministros... y que posean, sin embargo, la suficiente independencia de juicio, reputación, aptitud y experiencia que les permitan asesorar, asistir y, en cierta medida, influir sobre quienes son colocados sobre ellos de vez en cuando».

El Informe es acogido por ciertos sectores con profundo desagrado, y el Gobierno se muestra indeciso en aceptar sus propuestas. Se distribuye entre un determinado número de clérigos, profesores, altos funcionarios y personalidades destacadas en materia de Administración. Contestan por escrito treinta y ocho de ellos, algunos muy por extenso y con agudeza, y se publican en 1855 con el título de *Documentos relativos a la reorganización del Servicio Civil*.

Los Institutos y Universidades acogen favorablemente la propuesta del Informe para que el ingreso en la Administración se realice a través de pruebas selectivas, y John Stuart Mill la califica «de una de las grandes mejoras de carácter público. Su introducción constituirá un hito en la historia»; pero, como dice K. C. Wheare: «El Informe iba más allá no sólo de los deseos, sino hasta de las necesidades de su tiempo», pese a que su acierto reside ahí, en prever el futuro.

Trevelyan, mostrando una vez más su clarividencia, pidió que se legislara por el Parlamento para el *Civil Service*, pero el Gobierno decidió su regulación por Ordenes en Consejo.

III. Labor preordenadora de la función pública

Con anterioridad al Informe Trevelyan y Northcote, son numerosas las Comisiones que nombra el Parlamento para que lleven a cabo investigaciones en las actividades de los Ministerios. La intención principal era censurar las cuentas y reducir los gastos públicos. En

sus varios informes nos muestran un panorama deprimente de la Administración, para acabar con el cual proponen una serie de medidas concretas sobre el personal y la organización, y que de haberse puesto en práctica hubieran acabado con el desorden, sin tener que esperar medio siglo más.

De 1780 a 1855 el Parlamento aprueba varias medidas que tratan de poner límites a los abusos, como la supresión de sinecuras y tasas, percepción de sueldos con cargo a los fondos aprobados por la Cámara de los Comunes y regulación legal del régimen de las pensiones de retiro. A su lado se adoptan otras medidas aisladas, como la introducción de exámenes para el ingreso, un periodo posterior de prueba de los funcionarios en algunos Ministerios y el sistema de ascensos por antigüedad. Esta etapa culmina con la creación en 1855 de la *Civil Service Commission*, a la que se confieren entonces facultades para comprobar la aptitud de los jóvenes que ingresen en los Departamentos y para expedirles la consiguiente certificación de aptitud, requisito absolutamente necesario para poderles conceder en su día el beneficio de la pensión de retiro.

IV. La opinión pública y las reformas administrativas

Sin embargo, el movimiento de reforma necesitaba de un acontecimiento que conmoviera a la opinión y decidiese al Gobierno a modificar el *statu quo*, sin el cual no se habría alterado apenas. Los abusos y la ineficiencia en la Administración, que durante los cincuenta años anteriores se habían hecho patentes a través de las investigaciones parlamentarias, interesaban poco a la opinión pública. Esta ni siquiera se fijaba en los informes aparecidos en la prensa; pero los fracasos del Ejército inglés en la guerra de Crimea de 1854 a 1856, imputables al mal funcionamiento de las oficinas encargadas de los suministros militares, la conmueven y apasionan. Esta guerra—como subraya Smellie—dejó ver que «si los británicos no habían sido esclavos, su libertad se debía más a la geografía y a la suerte que a la eficiencia del Ministerio de la Guerra».

En pocos años se suceden una serie de reformas en las distintas ramas de la Administración: la de Justicia recibe entre 1872 y 1874 la organización de Tribunales que hoy tiene y se simplifica el procedimiento judicial, y la militar se estructura para acabar con las influencias y el favoritismo que regían los ascensos y nombramientos de los altos cargos, distribuyendo las competencias y coordinando la actuación de los mandos.

A) LAS PRUEBAS SELECTIVAS LIBRES PARA EL INGRESO

Los favorables resultados obtenidos con los exámenes para el ingreso en el *Indian Civil Service* y el ingreso y obtención de grados en las Universidades inglesas sirvieron de base a la Cámara de los Comunes para decidirse a introducir las convocatorias libres y pruebas selectivas en la Administración civil. La medida se establece por Gladstone en 1870, y se completa con dos reglamentos de la Tesorería, en los que, partiendo de la división de funciones postulada en el Informe de 1853, se regulan el ingreso en los puestos superiores y secundarios de jóvenes con nivel de formación universitario y menor. Se clasifica a los funcionarios en dos divisiones: una, superior y, otra, inferior, con una clase aparte de copistas.

B) LAS COMISIONES DE ESTUDIO PARA LA REFORMA

Desde esta fecha hasta la guerra de 1914-18, una serie de Comisiones designadas por la Cámara de los Comunes o el Gobierno reciben el encargo de examinar los servicios administrativos. Estas Comisiones de estudios para la reforma desarrollan la práctica de las audiencias para recibir los testimonios de funcionarios (ante la Comisión Playfair, en 1874, depuso Trevelyan) o, posteriormente, de representantes de las asociaciones de funcionarios y consejos Whitley. Entre ellas destacan la Comisión Playfair (1874-75), la Ridley (1886-90), la MacDonnell (1912-15), la Tomlin (1929-31) y el Comité Bradbury (1918). Las propuestas más importantes de todos estos órganos tendían a reforzar los poderes de fiscalización o control de la Tesorería sobre los otros Departamentos, al objeto de lograr la deseada unificación del Servicio Civil; al reconocimiento de las mujeres en la Administración, que habían empezado a ingresar en 1870, con motivo de la nacionalización del telégrafo y la introducción de las máquinas de escribir; a la creación de una clase de funcionarios denominados de *assistant clerks*, que completa la ordenación existente de división superior, división segunda e intermedia, acabada de introducir, y a la creación de una División de Personal, en la Tesorería, y de Jefaturas de Personal en los distintos Ministerios. Estas se ocuparán en concreto de toda la materia de funcionarios de que es competente la Tesorería y de aplicar las normas que este Departamento dicte sobre el particular.

La creciente expansión de las actividades del Estado y las funciones legislativas que delega el Parlamento en la Administración

hacen que las clases generales de funcionarios se extiendan en esta época por todos los Departamentos. En algunos de ellos se crean, por razón de la especialidad de funciones, algunas clases departamentales. El número de empleados de uno y otro sexo aumenta de modo considerable, especialmente en Correos. El total de funcionarios pasa de 70.000 en 1890 a ser de 210.000 en 1910. Los funcionarios llamados profesionales, científicos y técnicos hacen su aparición a principios del siglo. La estabilidad y perspectivas de hacer carrera en el *Civil Service* se van generalizando, y la profesión de *civil servant* es ya muy atrayente y estimada. La clase I, o de división superior, adquiere un prestigio y poder considerables por las funciones directivas que realiza.

V. Prosecución de la unidad y de la eficacia

El proceso de integración de la función pública estaba en marcha y asentadas las bases para su posterior expansión. El *Civil Service* se caracteriza ya por su integridad. La unidad y eficacia serán las metas que se persigan posteriormente y con mayor interés hasta nuestros días.

La guerra de 1914-18 sólo significa un paréntesis relativo en la obra reformadora. A él corresponde el informe del Comité Haldane sobre *Machinery of Government*, que, juntamente con el de la Comisión Hoover, de los Estados Unidos, constituyen los mejores trabajos existentes en materia de organización, coordinación y distribución de funciones a nivel ministerial.

A) CLASIFICACIÓN ACTUAL DE LOS FUNCIONARIOS

La admisión de personal de la empresa privada y de las profesiones liberales supone un estímulo valioso para el logro de la eficiencia. Se buscan la identidad de propósitos y unidad de acción como medios de lograr la eficiencia y economía. Con posterioridad a la guerra se producen dos hechos, de los cuales el más revolucionario es la introducción en el *Civil Service*, en 1919, de los principios y consecuencias de la contratación colectiva. Los Consejos Whitley se extienden por todos los departamentos y se crean los órganos de arbitraje de los conflictos entre los funcionarios y la Administración. El otro hecho es la reclasificación de aquéllos, propuesta por un Comité de Reorganización nombrado por el flamante Consejo Nacional Whitley. Las funciones de los Departamentos se clasifican en

tres tipos: de naturaleza auxiliar, ejecutiva y administrativa, que se confieren a tres clases de funcionarios: *administrative*, *executive* y *clerical*. Las pruebas selectivas se reorganizan y se introduce en el proceso de selección un *viva voce*, que constituye un *test* de personalidad y carácter, justificándose en vista de las funciones dirigentes que se asignan a la clase *administrative*. Estas modificaciones alterarían la estratificación de esta última, democratizándola. El monopolio que ostentaban los universitarios de Oxford y Cambridge sufre un quebranto con el ingreso de ex combatientes carentes de la formación tradicional, de acuerdo con las propuestas contenidas en un Libro Blanco de un Comité del Consejo Nacional Whitley, que tiende, además, a conseguir, mediante los ascensos, la movilidad entre las clases.

Desaparecida la grave crisis financiera por que atraviesa el país, se produce un cambio de visión política. La expansión que media después del período de recesión acaba con los problemas financieros. El Gobierno empieza a intervenir en la economía de la nación y a emprender grandes reformas sociales. El rearme de los años treinta provoca una rápida y amplia expansión del *Civil Service*. El Parlamento se ocupa de su organización y control a fin de asegurar la unidad. El *training* de los funcionarios es objeto de estudio por el Comité Assheton, en 1944.

B) BÚSQUDA DE LA EFICIENCIA

En consecución de la eficiencia, la Tesorería ha realizado una labor perseverante por todos los Departamentos. Múltiples han sido las Comisiones y Comités que han examinado las actividades de la función pública británica en su logro, tanto a través de un mayor rendimiento de los funcionarios, asegurando al efecto su idoneidad en todos los niveles, como del mejoramiento de los procesos de trabajo. Siempre se ha sentido una gran preocupación en el *Civil Service* por lograr que los principios de economía, celeridad y eficacia presidan la actuación administrativa. En los últimos años existe un marcado interés «por obtener los mejores medios de trabajo y de reducción de los costes». Las críticas contra los medios ineficientes y anticuados de trabajo en las oficinas públicas arrancan de muy antiguo. La Comisión MacDonnell, respondiendo a las de la época, se expresaba así: «... se ha extendido la idea de que el trabajo en el *Civil Service* no se realiza siempre de manera semejante a la empresa privada y que la aplicación de sus métodos a la dirección de

la Administración pública es practicable y necesaria... Los ministros que dirigen la administración de los asuntos públicos... no disponen de los medios para justificar su gestión como poseen los Consejos de Administración sus balances y declaraciones de dividendos. Están sometidos a una fiscalización mucho más continua y detallada que los directores de las empresas comerciales. En el Parlamento y en otras partes se les exige que den explicaciones sobre cualquier acción u omisión, que la defiendan de acuerdo con los precedentes y la justifiquen si es una medida nueva. Tal justificación o defensa es imposible sin la utilización de elaborados expedientes y un procedimiento que es comúnmente lento, en comparación con el de un gerente de empresa. Gran parte de lo que se llama corrientemente papeleo (*red tape*) es debido a las exigencias del Gobierno parlamentario; la mayoría de las dilaciones y gastos de los Departamentos ministeriales deben en verdad considerarse como parte del precio que hay que pagar por las ventajas de la discusión y crítica públicas de los asuntos. En resumen, la Administración del Gobierno se diferencia, y necesariamente ha de diferenciarse, de las actividades del mundo de los negocios en los objetivos que persigue, criterios de su éxito, condiciones necesarias en que se desenvuelve y elección de los instrumentos que emplea. Cualquier crítica que ignore esos aspectos vitales y necesarios que la distinguen es injusta.»

El Comité Haldane sugirió en 1918 que la Tesorería efectuara a menudo encuestas sobre la estructura interna de los Ministerios. La Comisión Tomlin proponía en 1931 que el trabajo de organización y métodos se confiara a funcionarios especializados de la Tesorería. La Comisión MacDonnell y el Comité Bradbury propugnaron que se estableciese un organismo especialmente encargado de estudiar estos problemas. La Tesorería, haciéndose eco de esas propuestas, creó en 1919 la sección de investigación, que después de la última guerra es absorbida por la Oficina de Organización y Métodos, que se implanta para asesorar al *Civil Service* en los problemas de organización, con una Junta asesora integrada por hombres de la empresa privada, cuyas funciones son las de inspeccionar todos los Ministerios.

La Oficina de Organización y Métodos de la Tesorería realiza una gran labor en pocos años, y los servicios de organización y métodos se extienden por toda la Administración. De la preocupación por estos problemas es muestra el informe del Comité Especial de Gastos Nacionales de la Cámara de los Comunes (1941-42) sobre organización y control del *Civil Service* y el Comité del Gabinete sobre *Machinery of Government*, es decir, determinación del número de Departamentos, racionalización de sus estructuras, atribuciones y

coordinación de sus actividades respectivas. A propuesta de este Comité, se establece en 1946 una sección encargada de estos asuntos en la Tesorería, que se adscribe a la División de Organización y Métodos, en 1947. La actividad legislativa de esa nueva unidad plasma en una Ley por la que se autoriza mediante Ordenes en Consejo la transferencia de funciones estatutarias entre los diversos Departamentos, así como a suprimir un Ministerio y distribuir sus funciones entre los otros. Al tiempo que aquella unidad, se creó un Comité Interministerial de Eficiencia, propuesto por un Comité de Trabajo, para impulsarla en los Ministerios. Este Comité de Trabajo, compuesto por altos funcionarios y aquél por subsecretarios, informó en 1947 ante el Comité Especial de Gastos de la Cámara de los Comunes, que estudió las actividades de Organización y Métodos en los Ministerios. Los problemas de *Machinery of Government* se examinan ahora por grupos de trabajo de subsecretarios y destacados hombres de negocios.

Aún existen numerosos problemas de estructura y de distribución de funciones en la Administración inglesa. Entre ellos, el de nombramiento de los altos funcionarios y la asignación de los asuntos de la función pública a un órgano central como la Tesorería, cuyas reformas de 1956 y 1963 han supuesto, desde luego, una indudable mejora. En esta última ha tenido una gran influencia la propuesta del Comité Plowden sobre el control de los gastos públicos acerca de la «necesidad de prestar una mayor atención al mejoramiento sistemático de la *management* en todos los Departamentos y, en ambas reorganizaciones, las diferentes propuestas encaminadas a crear un órgano encargado casi exclusivamente de la función pública, sustrayendo a la Tesorería sus poderes en la materia, pues no se juzga conveniente que esté adscrita a un Ministerio de Economía y Finanzas, porque estos Departamentos sobreponen con excesiva frecuencia las preocupaciones financieras a cualesquiera otras, máxime si, como ocurre con éste, sus funciones son múltiples e impone su criterio a los órganos encargados del personal en los Departamentos, cuya independencia, así como la de los restantes altos jefes de los mismos, quedó muy coartada desde el plan de organización de la Tesorería de 1919, consistente en requerir el consentimiento del primer ministro, asesorado por el subsecretario de la Tesorería y jefe del *Civil Service*, para el nombramiento (o destitución) de los jefes permanentes de los Departamentos (subsecretarios), sus adjuntos, directores de Finanzas y directores de Personal y Organización. Esta medida fué mal acogida siempre y produjo, incluso muchos años después, discusiones y acalorados debates en el Parlamento.

La Tesorería ha demostrado una vez más su capacidad de adaptarse a la evolución política y económica, rejuveneciendo su organización y procedimientos, dentro de sus tradiciones. La flexibilidad y confianza ha sucedido a la coerción y desconfianza en sus relaciones con los otros Departamentos. Su influencia es hoy enorme, porque sus poderes son mayores que nunca: Ministerio de Economía Nacional, Ministerio de Finanzas y de la Función Pública. Constituye además el *brain trust* del primer ministro. En la actualidad es un Departamento con dos ministros (el primer ministro, como primer lord de la Tesorería, y el lord canciller del Exchequer) y dos subsecretarios: uno, encargado de los asuntos financieros y económicos, y otro, de los administrativos y de la función pública.

VI. Los órganos rectores y de control de la función pública

La función pública ha sido siempre materia de la competencia de la Tesorería. El Parlamento ha ejercido una autoridad parcial legislativa, limitada a sólo reducidos sectores de la función pública. Regulada al principio por leyes, después lo ha sido por órdenes en consejo, reglamentos, circulares e instrucciones de la Tesorería y la compilación llamada Estacode.

A) EL PARLAMENTO

La mayoría de las Leyes aprobadas por el Parlamento corresponden al siglo de la creación del *Civil Service*. Estos textos legislativos pueden agruparse en tres clases: la primera, que comprende las libertades públicas, tales como los derechos civiles y políticos de los *civil servants* de la Corona, la incompatibilidad del mandato parlamentario con un empleo en la Administración (Act of Settlement de 1700 y demás Leyes posteriores aprobadas en los reinados de Jorge II y Jorge III), el delito de corrupción de funcionarios (Public Bodies Corrupt Practices Act de 1889) y sobre la huelga de funcionarios (Trade Union and Trade Disputes Act de 1947); la segunda clase, que engloba ciertas Leyes especiales, como la legislación referente a las pensiones de jubilación (Superannuation Acts de 1834 y posteriores), y, en tercer lugar, figuran aquellas Leyes que regulan casos muy particulares y de limitado alcance, como la Ley de 1872, por la que se suprime la franquicia a los funcionarios de Aduanas y Correos, cuyos beneficiarios ascendían a un sexto del electorado;

la de 1876, por la que se dispensa a los funcionarios de Aduanas de la obligación de formar parte de un Tribunal, o la que fija el sueldo de algunos altos cargos, como el de censor y auditor general de las cuentas públicas, nombrado por el Departamento.

Entre los medios de fiscalización de este último figuran los financieros que lleva a cabo mediante Comités especiales, como el de *Estimates* y *Public Accounts*; los políticos, a través de los aplazamientos de las sesiones de la Cámara de los Comunes; los días inicialmente destinados al examen detallado de los gastos presupuestos por los Departamentos; las interpelaciones parlamentarias y las cartas a los Ministros de los miembros del Parlamento. Estos últimos orientados hacia la actividad administrativa o política del *Civil Service*. La revisión de la legislación delegada tiene un procedimiento especial a cargo de un Comité de *Statutory Instruments*, creado en 1944.

B) EL GOBIERNO

Los poderes del Gobierno en materia de personal son grandes, en particular por las atribuciones del primer ministro y restantes colegas de poder designar a los altos cargos de la Administración, como los equivalentes a los subsecretarios en España, sus adjuntos y directores de Personal y de Finanzas. Estos cargos son los pivotes sobre los que gira el funcionamiento de los Ministerios en materia de organización, personal y finanzas. El Gobierno puede ejercer una gran influencia en la función pública mediante el ascenso de aquellos funcionarios en quienes tiene depositada su confianza, ya en los Departamentos, ya para ocupar puestos directivos en los llamados *Publibodies* o servicios nacionalizados. El Gabinete no es, sin embargo, un órgano que estudie regularmente la organización y funcionamiento de la Administración.

C) LA TESORERÍA

Todos los asuntos referentes a la función pública corresponden al «Departamento de los Departamentos», como denominó Trevelyan a la Tesorería en 1843. A este super-Ministerio incumbe todo lo relativo a la reglamentación de la función pública y mejora de la eficiencia y rendimiento en la Administración. Al efecto, cuenta con dependencias especiales, como la División de Educación y Forma-

ción, la de Organización y Métodos y la de Personal. La primacía del canciller del Exchequer en estas materias ha sido absoluta durante mucho tiempo. El texto fundamental es una *minute* de la propia Tesorería de 1868, que da estado formal a las prácticas seguidas en la Administración desde hacía largo tiempo. Dice la *minute* que «es necesaria en la Administración su sanción para cualquier incremento de sueldos o de costes de un servicio, o para cualquier obra adicional o creación de nuevos servicios que no figuren previstos específicamente en las asignaciones del Parlamento».

Desde mediados del siglo XIX, las Ordenes acordadas en Consejo han tendido a reemplazar de manera general a las leyes, salvo en esperas muy concretas. Las más importantes y célebres son las que introdujeron las convocatorias libres como sistemas de selección de los funcionarios (1855, 1862 y 1870). Más tarde, esta reglamentación por órdenes se ha extendido a otras materias de administración de personal. En 1910 y 1920, se aprueban por el Consejo Privado dos órdenes que codifican las disposiciones anteriores y reducen sensiblemente la reglamentación de la función pública por Ordenes en Consejo, confiriendo a la Tesorería casi todas las atribuciones en materia de personal. Hoy, el modo más común de reglamentación son las *minutes* y circulares de la Tesorería. Esta ha asumido poco a poco el monopolio casi exclusivo de la iniciación y elaboración de las normas referentes al *Civil Service*. Todas estas disposiciones se han compilado en el llamado Estacode (*Code of General Directions on Civil Service Establishments*). Al lado de esta reglamentación escrita, hay que tener en cuenta las costumbres y prácticas no escritas que han ido surgiendo a través de una tradición secular.

1) *Desconcentración de poderes*

Después de la segunda guerra mundial, este sistema absorbente de poderes tuvo que abandonarse por la apremiante necesidad de tomar medidas rápidas para atender a la creación de nuevos Departamentos y a la gran expansión de los antiguos, delegando en los Ministerios gran número de atribuciones sobre el personal. Esta medida se hizo más viable por la existencia de Jefaturas de Personal en cada uno de los Ministerios.

Siempre ha habido aspectos de la función pública que por su

repercusión directa sobre los gastos públicos han tenido que someterse a la aprobación de la Tesorería, como son el número y sueldo de los funcionarios. Estos problemas son objeto de control por parte de la Tesorería y se relacionan estrechamente con la fiscalización que ejerce el Parlamento a través de los Presupuestos (*Estimates*). La competencia de la Tesorería tiene en gran parte una base legal. En las Leyes de creación de varios Departamentos se dispone que el ministro puede nombrar secretarios, altos funcionarios y empleados en la forma que estime más conveniente, con el consentimiento de la Tesorería, los cuales serán retribuidos como ésta determine. Se han recogido así en las Leyes los mismos principios que venían aplicándose a los antiguos Departamentos que no habían sido creados estatutariamente y eran emanaciones de la Secretaría de Estado.

Gran parte de los poderes de la Tesorería le fueron conferidos por el Gabinete, después de la primera guerra mundial, e incluso antes. Por Orden en Consejo de 10 de enero de 1910, sobre selección, derechos políticos, retribuciones, ascensos y permiso de los funcionarios, se le asigna en su artículo 12 la tarea de emprender, al menos cada cinco años, encuestas e investigaciones sobre el sueldo y número de funcionarios en cada servicio. La importancia de las atribuciones de este Departamento se subrayan si se considera que los gastos de los Ministerios son hoy de £ 5.611 m., es decir, casi el 23 por 100 del producto bruto nacional, frente a £. 711 m. (13,5 por 100) en 1938-39. Desde este último bienio, el número de funcionarios (no industriales) se ha duplicado casi y su proporción ha pasado a ser de 1 por cada 51 habitantes de la población activa a 1 por cada 38. Los funcionarios sobrepasan el millón en la actualidad, contando los industriales.

Aquellas atribuciones se le incrementan por la Orden en Consejo de 22 de julio (revisada el 21 de noviembre de 1950), que le confiere el poder de dictar reglamentos para regular la actividad de los funcionarios civiles, realizar su clasificación, fijar las retribuciones y restantes condiciones de empleo del personal de plantilla o temporal. Estas facultades se amplían aún más por otra Orden de 25 de noviembre de 1952, al estipular que las materias reguladas por los artículos de la Orden de 1910, todavía vigentes y que deroga, serán objeto de regulación en lo sucesivo mediante instrucciones de la Tesorería.

En materia de selección, este Departamento encuentra muy limitados sus poderes, que ejerce sólo indirectamente frente al órgano imparcial y autónomo: la *Civil Service Commission*. Con todo, la

Tesorería lleva la voz cantante en la política de selección. Ha de dar su conformidad de acuerdo con las Ordenes en Consejo de 22 de julio de 1920 y 3 de agosto de 1956 a las disposiciones que dicten los comisarios en la materia, así como al número de vacantes a proveer en cada caso, de acuerdo con los Departamentos de que se trate. La reglamentación de las pruebas selectivas ha estado inspirada muchas veces por la Tesorería. Es necesaria la consulta a ésta para el nombramiento de los comisarios, que son designados por Orden en Consejo. Otro aspecto de la influencia de la Tesorería sobre el proceso de selección.

En las pensiones de retiro, aun cuando es una de las pocas materias de personal que están reglamentadas por el Parlamento mediante Leyes, la Tesorería tiene delegadas facultades extraordinarias, llegando a fijar en algunos casos la cuantía de la pensión. En particular, determina el sueldo que sirve de base para el cómputo, según el artículo 12 de la Ley de 1874 y el artículo 2 de la Ley de Pensiones de 1859. Ultimamente se ha establecido que el cómputo se efectúe sobre el sueldo percibido en los tres últimos años de servicio. Fija las anualidades a entregar a los funcionarios que no han llegado a alcanzar los años de servicio necesarios o se les ha jubilado por supresión de empleos, ineficiencia o reorganización de los servicios. Las decisiones de la Tesorería en esta materia son inapelables. Incluso está autorizada a reducir o suprimir la pensión si el certificado de buena conducta que es necesario presentar por el funcionario para su concesión es negativo.

La actuación de la Tesorería en materia disciplinaria se limita a sentar principios generales por medio de disposiciones. Las circulares de 27 de enero de 1924 y la de 3 de septiembre de 1929 imponen sanciones contra los funcionarios que participan en empresas privadas o se encuentran en estado de insolvencia.

2) *Poderes actuales*

A partir de la circular de 1949, que siguió en gran parte el dictamen del Comité interdepartamental de 2 de marzo de 1948, la Tesorería se limita, después de delegar gran parte de su poderes en los Ministerios, a aprobar las decisiones más importantes y las referentes a cuestiones de principio, como condiciones de empleo, horas de trabajo, permisos, etc., reservándose el derecho a llevar a cabo estudios

y comprobaciones sobre el aumento del número de funcionarios mediante inspecciones *in situ*. La Tesorería vela hoy por que los Departamentos hagan un buen uso de los poderes que ha delegado, esforzándose por plantear los principios comunes y establecer las condiciones de trabajo similares en todo el Servicio Civil. Los problemas de carácter más general son examinados en reuniones por los secretarios permanentes (subsecretarios) de los Ministerios. Los jefes de Personal de todos los Departamentos se reúnen regularmente bajo la presidencia de la Tesorería con propósito semejante. Hay también un reducido Cuerpo de inspectores de personal, que está encargado de poner en práctica las reformas. «A la regulación y control minuciosos ha sucedido una vigilancia global y un trabajo de coordinación.»

Los poderes de la Tesorería han disminuido no sólo voluntariamente mediante delegación, sino también en franca medida por la aceptación como deber del *whitleyism*, o sea de la contratación colectiva y de todo cuanto entraña. La consulta, la negociación e incluso el arbitraje han dado lugar a los contactos personales, suprimiendo los escritos anónimos y los memoriales, como únicos instrumentos para la resolución de los conflictos y complejos problemas de la función pública por parte de los funcionarios.

Las organizaciones sindicales, los mecanismos de negociación y el sistema de arbitraje, en evolución lenta, han limitado la autoridad de la Tesorería, en beneficio no sólo de los funcionarios, sino también de la misma Administración. Para algunos autores el carácter de los Consejos Whitley es ficticio. Aun cuando tienen una composición paritaria (representantes de la Administración y de las asociaciones de funcionarios), las dos partes representan una misma entidad: el Estado. Los Consejos instaurados en los Ministerios, llamados departamentales, sólo representan a un pequeño número de funcionarios. Sin embargo, «éstos tienen la impresión de que participan en la elaboración de su estatuto y gustan de alabar las virtudes de este régimen democrático».

La consulta mixta y la negociación, tanto en el Consejo Nacional Whitley como en los departamentales y entre las asociaciones de funcionarios y concretos Departamentos, han sido sustituidas por reuniones de trabajo, sobre todo a nivel nacional. Los Comités permanentes, más reducidos, pero más prácticos y eficientes, han reemplazado a los Consejos Whitley formales.

La actividad de estos Consejos ha sido grande y han participado

representantes de los mismos en muchos Comités, siendo testigos de excepción ante las Comisiones de Estudio para la Reforma, así como los representantes oficiales de las asociaciones de funcionarios. El Comité de Reorganización de 1920 fue uno de ellos, así como el que estudió la modificación de los sistemas de selección con posterioridad a la guerra última, por no citar sino algunos.

D) LOS DEPARTAMENTOS

Las facultades de los ministros se han visto incrementadas notablemente, así como las de los subsecretarios, en materia de personal desde la circular de la Tesorería de 29 de julio de 1949, sobre todo si se tiene en cuenta que antes de la última guerra mundial aquella determinaba con el mayor detalle el número y tipos de funcionarios que debía haber en cada *branch*, *division* y *section* de cada Ministerio, sin que se pudiera modificar su número sin su aprobación. Incluso para colocar a un empleado inferior era necesario su consentimiento. No sobrepasando hoy los techos (*ceilings*) o efectivos (*tarjets*) para servicios concretos, que fija con un intervalo de seis meses, el Departamento puede actuar con plena libertad, decidiendo cuáles son sus necesidades y distribuyendo el personal según estime más conveniente.

Al ministro corresponde el nombramiento de todos los funcionarios de reciente ingreso que han sido adscritos al Ministerio por la Comisión de Servicio Civil, después de efectuada la selección. La facultad de designación de los altos cargos del Departamento formalmente corresponden al ministro, pero requieren la aprobación del primer ministro, que es asesorado a estos efectos por el jefe del *Home Civil Service*, subsecretario de la Tesorería. Si bien el *civil servant* es un servidor de la Corona, el funcionario es empleado por un Departamento y no por el Gobierno, por la Tesorería o la *Civil Service Commission*. Su contrato de servicios es con el Ministerio en que los presta. El ministro es su empresario, con todos los poderes inherentes que derivan de la relación contractual. El Departamento lo adscribe a los distintos puestos de trabajo, lo retribuye, asciende, le supervisa, etc. El ministro tiene poderes de nombramiento de los altos cargos de funcionarios especialistas (profesionales, técnicos y científicos). En su ejercicio, se asesora del subsecretario y de los otros altos cargos de especialistas del Departamento.

La estructura jerárquica de un Ministerio es la de *Permanent Secretary* (en algunos Departamentos se denomina a este subsecretario *Permanent Under-Secretary*), *Deputy Secretary*, *Under Secretary*, *Assistant Secretary*, *Principal* y *Assistant Principal*. Además existen los *Parliamentary Secretaries* (subsecretarios parlamentarios). Ultimamente se han introducido en algunos Departamentos los *Ministers of State*. Estos últimos se ocupan de los asuntos políticos y parlamentarios del Departamento, pero no son funcionarios de carrera como todos los seis anteriores, que componen la jerarquía de la clase *administrativa*.