

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA FUNCION PUBLICA EN INGLATERRA

35.08(42)

Resumen del libro del mismo titulo de G. Laso Vallejo, publicado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, octubre 1965, 403 páginas. El libro, prologado por el excelentísimo señor don Laureano López Rodó, recoge al final una serie de apéndices y una exhaustiva bibliografía.

1. Introducción

El logro del «Civil Service» ha sido el fruto de un lento e impremeditado proceso, como también lo fué la transición de una monarquía medieval a un gobierno democrático a través de una aristocracia parlamentaria, y 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 suerte.

Ambas notas predeterminan la na-

turalidad del «Civil Service», que no puede entenderse sin vincularlo a la historia inglesa considerada en su totalidad. Por eso, después del paso importante de la imposición del parlamento al rey, el siguiente gran paso será establecer en el siglo XVIII un sistema de gabinete responsable ante las cámaras que, tras sus titubeos iniciales, se consolida con la subida al poder de la dinastía de los Hannover.

Pero el sistema aún no está rematado y completo. Será precisa la incorporación de las clases medias a

la vida política inglesa con el «Reform Bill» de 1832, que modifica el sistema electoral y que adquiere un valor tan sobresaliente que acaso la Constitución británica y el «Civil Service» respondieran hoy a ideas abstractas brillantemente expuestas y no concretas e intuitivas en el caso de no haber cuajado la reforma mencionada.

Es entonces cuando entran en juego, en maravillosa combinación, el parlamento y el gabinete para entregarse a la empresa de lograr un orden político y social más justo, aprovechándose de la prosperidad floreciente del país. Es la hora de las innovaciones, de las realizaciones, de la movilización de los recursos; pero para realizar tales reformas haría falta instrumentar una administración eficiente no sólo civil, sino militar y de justicia, y vigorizar las debilitadas instituciones locales. El momento es crucial y decisivo, porque cuando esto se consiguiera, la maquinaria política inglesa llegaría a su admirado grado de perfección y estabilidad.

Toda la mecánica del Gobierno representativo repercute sobre la marcha y funcionamiento del «Civil Service». La fiscalización del Parlamento sobre la Administración delimita gran parte de las actividades del «Civil Servant», cuya definición entraña grandes dificultades, pues el «Civil Servant» tiene el triple voto de pobreza, anonimato y obediencia, y las biografías existentes son escasas y poco explícitas.

Cuantas medidas se dictan fluyen de la inspiración del político y reciben forma en las manos del experto. La cooperación y coordinación es el

sistema de trabajo que caracteriza a las costumbres y a la tradición que rigen en la función pública inglesa. También conviene señalar que muchas actividades del «Civil Service» no poseen una naturaleza política. Su realización se basa en principios. En esta actuación tradicional, el ministro es guiado por sus expertos, pero de otra forma sucede cuando de lo que se trata es de elaborar y confeccionar una nueva política.

El poder de que disfruten los funcionarios de un departamento ministerial está en relación íntima con la personalidad del ministro, según sea éste de gran personalidad o, por el contrario, necesite recurrir a la experiencia y apoyo de sus subordinados. En todo caso, a pesar de lo que suele rumorearse, los funcionarios prefieren que sea el ministro quien lleve las riendas del departamento, sobre todo si lo hace con cierta destreza.

Ultimamente la cooperación y la consulta han adquirido un singular impulso en el «Civil Service». La actuación conjunta de los técnicos es sistemática en los diversos departamentos. Los directores de personal mantienen entre sí estrechos contactos y particularmente con la Treasury. Esta cooperación ha posibilitado la delegación, por parte de la Tesorería, de gran número de sus facultades rectoras en materia de personal en los mismos departamentos. Y a través de diversas vías, se ha ido consiguiendo una democratización de los poderes exorbitantes de la Tesorería, puesto que sus decisiones en materia de funcionarios se elaboran y adoptan hoy con participación del personal.

2. Antecedentes históricos

2.1 LA FORMACIÓN DEL «CIVIL SERVICE»

2.1.1 *La Inglaterra del siglo XIX*

Un cuadro general de Inglaterra durante el siglo XIX puede trazarse analizando detalladamente una serie de caracteres, que se pueden resumir en los siguientes:

A) Las nuevas clases sociales: La era victoriana fué la época de las clases medias.

B) Las ideas filosóficas: El radicalismo filosófico de Bentham y sus seguidores se acepta como artículo de fe.

C) El sistema de los partidos políticos: Después de 1846, el partido «tory» y el partido «whig» aceptaron los principios de la doctrina liberal.

D) Organización de las clases sociales: La sociedad que controla la próspera vida económica se hace materialista sin dejar de ser a la vez moralista; las clases medias dominan los partidos políticos y ocupan la amplia franja que separa los grandes extremos de riqueza y pobreza; durante el siglo XIX nacen los sindicatos, sociedades cooperativas y benéficas, ligas y juntas con fines filantrópicos y educativos.

E) Ordenación del sistema fiscal: En la época de Gladstone, como canciller del Exchequer, tanto con Aberdeen como después con Palmerston, es cuando se considera el presupuesto como un enorme instrumento de poder para conseguir grandes propósitos nacionales; la simplificación del sistema fiscal que se logra es extraordinaria; supone el fin del viejo orden financiero y el comienzo de uno nuevo.

F) Las reformas de la Administración de la India: La Administración civil y militar de la India estuvo en manos de la East India Company, la cual ejercía un gran poder incluso en los aspectos políticos; pero en 1784 el gabinete inglés asume las funciones administrativas; en 1833, por la Charter Act, se extienden a este país los principios de la reforma de 1832; en 1857 el Gobierno asume la administración del país, y cuatro años antes es Macaulay el que modifica el Indian Civil Service.

G) Las reformas de la Administración del Estado: Las propuestas contenidas en el informe de sir Charles Edward Trevelyan y sir Stafford Northcote de 1853 serían el punto de partida de la creación del «Civil Service» británico.

El informe de 1853 supone el *origen inmediato* del «Civil Service». Nada mejor que su lectura para darse cuenta del estado en que se encontraban la Administración y los funcionarios británicos de la época.

En 1855 se constituye la «Civil Service Commission», que figura como órgano al que se encomienda la misión de verificar las pruebas de ingreso que hasta entonces se habían venido realizando por los departamentos ministeriales. La reforma postulada se reducía en último término a decidir si la función pública había de ser una o debían subsistir tantos «Civil Service» como ministerios existían. Surgía este planteamiento porque la situación anterior, a base de diferentes políticas de personal según cada departamento, había producido un caos.

La máquina administrativa inglesa va creciendo incontenible, por lo que, una vez consolidado el Servicio Civil, hubo que proceder a verificar nuevas

innovaciones y ampliaciones que determinaron su progresiva expansión y aumento. Así, en 1912 se creó una categoría intermedia entre el trabajo intelectual y mecánico, a la que se encomendó el trabajo ejecutivo y de contabilización de cuentas de los nuevos departamentos creados para regir los servicios sociales. Además, por debajo del grado encargado del trabajo de carácter rutinario ingresaron empleados de ambos sexos a los que se encomendó el trabajo manual. Los resultados fueron fácilmente apreciables: modificaron el carácter del Servicio Civil, influyendo de forma compleja en el sistema educativo. Simultáneamente a estos factores merecen destacarse dos de la máxima importancia, cuales son: *a)* la necesidad de proceder a una racional distribución de competencias entre los departamentos, pues, con anterioridad a 1914, la máquina administrativa se hace demasiado compleja y lenta por causa de la mala distribución de funciones y responsabilidades y los graves conflictos de competencias que plantea entre los departamentos, y *b)* la reorganización del sistema de gabinete y de los procedimientos del parlamento, ya que durante la guerra el gabinete experimenta una transformación estructural honda para atender a las exigencias del momento y adecuar su funcionamiento a la naturaleza y escala de la moderna sociedad, y, por otra parte, la variedad de funciones que asume el Gobierno en esta época suponen necesariamente una legislación complicada, la cual requiere una transformación del procedimiento del órgano legislativo.

2.1.2 *Las grandes reformas desde 1853 hasta nuestros días*

Como se dijo antes, es en 1853 cuando Trevelyan encuentra la gran oportunidad de conocer y juzgar al servicio civil. En abril de 1853 reciben Trevelyan y Northcote de la Tesorería la misión de informar sobre el «Civil Service»; su trabajo queda terminado en noviembre de 1853, recibiendo el nombre de «La organización del Servicio Civil Permanente, junto con una carta del reverendo Benjamín Jowett», y siendo presentado al Parlamento y publicado en el mes de febrero de 1854. Veamos brevemente el informe que trata: *a)* sobre la necesidad de crear un cuerpo eficiente de funcionarios; *b)* sobre la clasificación de las funciones introduciendo tres clases de empleados; *c)* sobre la selección de los aspirantes a los oficios públicos, recomendando que las vacantes se provean por medio de pruebas selectivas libres, celebradas a intervalos regulares de tiempo; *d)* sobre el régimen de los ascensos, proponiendo que se realicen en lo sucesivo por méritos. Al ser publicado, surgen por todas las partes las polémicas, y es tal la indecisión gubernamental, que para conocer la opinión pública se distribuye su texto entre cierto número de clérigos, profesores, funcionarios y personalidades destacadas para que emitan su parecer. Estas opiniones se publicaron en 1855 con el título de «Informes relativos a la reorganización del Servicio Civil». Acogen favorablemente el informe los institutos y las universidades, pero a la vez los ataques contra el patronaje contenidos en el informe suscitan un gran resentimiento.

2.2 NOTAS CARACTERÍSTICAS DEL «CIVIL SERVICE»

Aun cuando es posible determinar algunos otros caracteres en esta original función pública inglesa, que como su constitución sólo debe su existencia al pueblo inglés, pueden señalarse como más específicos y dignos de mención los siguientes:

2.2.1 *Tradicionalismo*

La tradición en el «Civil Service», como en las principales instituciones inglesas, tiene un valor decisivo.

2.2.2 *Pragmatismo*

La misma concepción de la función pública inglesa como servicio, servicio civil, es prueba del espíritu pragmático que la anima. Entre las dos concepciones más generales de la Administración, la primera que enfoca a ésta bajo un aspecto esencialmente teórico, lógico, intelectual, formalista y la segunda que se fija en los valores de la operatividad, la eficiencia y la práctica, los ingleses se han decidido por esta segunda en un proceso de evolución, en el que, como en todas las instituciones constitucionales, al decir del conde de Balfour, tanto se ha transformado y tan poco se ha destruido.

2.2.3 *Neutralismo político*

Ello es así porque, en teoría, la situación y funciones de un *civil servant* son siempre las mismas, sea cual fuere el partido en el poder, y su deber es colaborar con el Gobierno, con

independencia de su ideología política; esta despolitización lleva consigo su contrapartida en la responsabilidad ministerial, que les protege frente a cualquier ataque de carácter público.

2.2.4 *Responsabilidad ministerial*

En virtud de la confianza que la mayoría parlamentaria deposita en el gabinete y en los ministros, como diputados del Parlamento y miembros de aquél, les delega parte de sus poderes para que los ejerciten responsablemente. La responsabilidad puede entenderse de manera colectiva que sería imposible si no fuera porque los miembros del gabinete, debido a las circunstancias de su elección, son hombres desde luego de ideas semejantes en los problemas esenciales o de forma individual, por la que el ministro debe dar cuenta de los actos todos del departamento a cuyo frente está. Finalmente, los *civil servants* están exentos de responsabilidad personal ante la Cámara de los Comunes, ya que recae totalmente en el ministro, que se preocupa de defenderlos ante las cámaras y también ante los ataques de la opinión pública.

La relación jurídica de servicio del «Civil Servant», con la Corona

3.1 CONCEPTOS FUNDAMENTALES

3.1.1 *El oficio público*

Como ha acontecido con otros países, la casa real inglesa puede ser considerada el núcleo, el origen de la Administración pública, de donde

poco a poco se irán desgajando los departamentos ministeriales. El *Civil Service* procede en cierto modo también de ese núcleo. Por ello no resulta extraño que lo que el hombre de la calle entiende por servir, administrar, sea el sentido que prevalezca dentro y fuera de la Administración anglosajona. Los vocablos *officer* u *official* son empleados de un modo genérico como sinónimo del más específico de *civil servant* para denominar al agente que desempeña funciones públicas, términos aquéllos procedentes del latín *officium*, que reúne un aspecto sustantivo y otro adjetivo: la función y la responsabilidad. Concluyendo: Todo oficio en el «Civil Service» del Estado es público o, mejor aún, es *public service* si cumple fines de esa naturaleza.

3.1.2 *El término civil servant: su origen y evolución*

Las denominaciones *Civil Service* y *civil servant* tienen un origen bastante reciente. La primera se empleó hace dos siglos para designar el órgano y definir su carácter no militar al que se le encomendaban actividades de la Compañía de Indias Orientales que no eran competencia ni de la Marina ni del Ejército. Referida más concretamente a la función pública, los vocablos *Civil Service* por primera vez aparecen en el informe de 1853 y el reconocimiento oficial de la expresión tuvo lugar por *Orden in Council* de 1855 para años más tarde recibir el refrendo legal. Desde entonces, el término para designar a la función pública será siempre ése.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE SERVICIO

3.2.1 *Situación jurídica de los Civil Servants*

La carencia de un estatuto legal y de una jurisdicción administrativa les sitúa casi en la condición rigurosa de servidores. La posición dominical del Estado respecto al funcionario es particularmente significativa en la calificación jurídica de la paga de un *servant* como remuneración que permite ejecutar tareas y no como recompensa por sus servicios a la que tiene un derecho.

Para llegar a delimitar la situación jurídica de los funcionarios se sigue la definición de la Comisión Tomlin, que es la comúnmente admitida y que se manifiesta y proyecta en estas condiciones: a) son servidores de la corona (*servants of the Crown*); b) distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales (*other than holders of political or judicial office*); c) empleados en una función civil (*employment in a civil capacity*), y d) que reciben una remuneración pagada total y directamente con fondos votados por el Parlamento (*remuneration paid wholly and directly out of monies voted by Parliament*).

Todo agente que desempeña funciones públicas, de servicio público, es *public servant*, sin que tal condición comporte necesariamente en todos los casos el *status* del *Civil Service*, ya que a éste sólo se pertenece cuando se siguen los procedimientos regulares de designación que atribuyen el verdadero carácter de *civil servant*.

4. Composición de la función pública

4.1 LA ESTRUCTURA DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS

En el siglo XIX los funcionarios ingleses se dividían en *senior clerks* (oficinistas superiores), *officials* (oficiales) y los empleados pertenecientes a los departamentos de ingresos. La mayor parte del trabajo administrativo consistía en copiar documentos, archivarlos y llevar libros diarios de registro, y a la vez, como apuntó el informe de 1853, el régimen de exámenes era desigual y multiforme, mientras que el carácter fragmentario, el departamentalismo, era una peculiaridad de la Administración de aquella época. Por múltiples motivos se imponía una reorganización de las funciones públicas en consonancia con los nuevos tiempos. Así, la clasificación en trabajo intelectual y mecánico, propugnada por Northcote y Trevelyan en 1853, cristalizó en una original clasificación de funcionarios: la *first Division* (Primera División) y la *Second Division* (Segunda División) y con la reorganización salió prestigiada en gran medida la Primera División, mientras que los oficinistas de la Segunda mejoraron sus perspectivas de carrera.

4.1.1 La «Administrative Class»

Constituye la clase directiva de la Administración británica y vienen a ser como los descendientes de los llamados *First Division Clerks* (oficinistas de la Primera División). El autor va examinando: A) Sus funciones, que han sido definidas numerosas veces en escritos e informes; B) Su carácter, que era antes

esencialmente aristocrático, pues ha llegado a decirse que constituía la «aristocracia de la Administración», pero que hoy ha dejado de ser una casta privilegiada; C) Su selección mediante pruebas selectivas libres, que se constituyeron en el medio normal de provisión de las vacantes en la función pública a partir de la *Orden in Council* de 1870 y subsiguientes reglamentos de la Tesorería, con numerosas reformas que el autor detalla minuciosamente y que en conjunto suponen un método particularmente original y eficaz para reclutar personal directivo con destino a la Administración.

4.1.2 La «Executive Class»

Antes de la reforma de 1920 se pensaba que había clara diferencia entre el trabajo «administrativo» y el «ejecutivo». Para las funciones ejecutivas se creó precisamente la clase *Executive*, con carácter general en toda la Administración. Sus componentes se encargaban de funciones limitadas especialmente en los departamentos ministeriales. Después, en 1945, sus actividades se ampliaron a todos los departamentos más importantes y, por otro lado, se observaba que entre las tareas de los componentes de la clase administrativa en sus estratos inferiores y las funciones de los superiores de la *executive* la diferencia era artificial.

4.1.3 La «Clerical Class»

Las actividades que tiene asignadas son muy semejantes a las que realizan los auxiliares en otros sectores, como la banca, los seguros, el comercio y la industria.

4.1.4 La «Clerical Assistant Class»

Es aquella a la que se le encomiendan las funciones y quehaceres más fáciles y sencillos, como son comprobación de documentos, cálculos aritméticos, registro, manejo de máquinas de oficina, etc.

4.1.5 La «Class of Temporary Clerks»

Son los que completan el trabajo de los grados permanentes de *clerical officers* y *clerical assistants*.

4.1.6 Los «Typing grades»

Esta clase está dividida en mecanógrafas de copia y taquimecanógrafas. Existen asimismo varios grados supervisores.

4.1.7 La «Machine Operating Class»

Fué creada en 1948 para atender a un gran número de máquinas diversas utilizadas en la Administración y está compuesta predominantemente de personal femenino. Sus funciones son las tareas consistentes en atender al funcionamiento de máquinas sumadoras, calculadoras, contables y de fichas perforadas, etc.

4.1.8 Las «Messengerial Classes»

Su trabajo se asemeja bastante al del Cuerpo de Porteros Civiles en nuestro país, pero conviene distinguir los llamados mensajeros (*messengers*) y los custodios de papeles.

4.2 LA ESTRUCTURA DE LOS FUNCIONARIOS ESPECIALISTAS

Hay que partir de la base de que en Inglaterra siempre se ha distinguido muy bien entre la llamada educación general y la educación especializada, tradición que se ha tenido en cuenta por la Administración, en la que se distingue entre funcionarios con una formación general o generalista y funcionarios con una formación especializada o especialistas. No obstante, tal distinción es más que nada artificial y no tiene su origen en situaciones estrictamente diferenciadas. Asimismo se estima que los especialistas pertenecen más a su propia profesión que a los cuadros de la Administración. Las clases de especialistas suman unas 180 y existen unos 500 grados, echándose de menos una política de personal eficaz y unitaria que regule conjuntamente a todas estas clases. Como tienden a proliferar, la Tesorería trata de crear clases departamentales conexionadas o comunes de servicio general.

4.2.1 Las clases generales

Son los asesores jurídicos y los estadísticos. Son pequeñas en número, pero importantes. Veamos: A) Los asesores jurídicos, pues en el Servicio Civil hay varios órganos que prestan su asesoramiento en materia jurídica a la Administración; también los departamentos ministeriales tienen algunos en su *staff* de asesores, existen los asesores jurídicos del gabinete, etc., pudiéndose afirmar que en general la importancia de esta clase es extraordinaria y no siendo una exageración decir que

el gobierno del país no podría asumirse sin ella, pese a que su número no es reducido, y B) Los estadísticos.

4.2.2 *Las clases particulares*

Existen también otros especialistas organizados en clases o grados o, mejor aún, en «servicio general», como se les llama, pero cuyas funciones son, en cambio, más limitadas. Estas son importantes sólo en algunos departamentos». Dichas clases son: A) *El Scientific Civil Service*; B) *Las Professional Classes*; C) *La Medical Officer Class*, y D) *La Professional Accountant Class*.

4.2.3 *Las clases departamentales*

Aparecen porque si bien la inclinación es a que existan unas clases válidas para la Administración en general, hay todavía muchos especialistas agrupados en clases pertenecientes a un solo departamento. Los funcionarios más destacados son los que ejercen funciones asesoras en la formulación de la política. Hay grupos que han llegado a labrarse un conocido prestigio y tradición, por ejemplo, la Inspección de Educación Nacional, el Cuerpo de Constructores Navales, etc.

4.3 LOS FUNCIONARIOS DE SERVICIOS ESPECIALES

Hay, sobre todo, tres servicios que merecen ser destacados, dadas sus peculiaridades y características:

- 3.1 *El «Foreign Service».*
- 3.2 *El «Oversea Civil Service».*
- 3.3 *El «Post Office».*

5. Nacimiento y extinción de la relación jurídica de servicio

5.1 ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO

Inglaterra consiguió una Administración central racionalizada con anterioridad a la época en que la desarrollaron los países continentales. Alejandro Pope decía en 1733 que los locos discutan sobre las formas de gobierno, la que esté mejor administrada es mejor. La unificación nacional que logró en fecha anterior a la mayoría de los otros gobiernos supuso, entre otras cosas, esa Administración.

Desde fines del XVIII se busca atraer a la opinión del país sobre el problema de los empleos de la corona, a través de un movimiento que trataba de regularizar las finanzas de la nación. El proceso de reforma se inició en 1779 con las denuncias de Burke y alcanza su punto culminante con las propuestas ya citadas de Northcote y Trevelyan en 1853.

Debido a la preferencia por las cualidades personales y conocimientos generales de los aspirantes a ingreso en la Administración, una vez conseguida la imparcialidad de la selección, los comisionados introdujeron las pruebas orales en 1905, las cuales, a partir de 1920, y sobre todo desde 1945, adquirirían una expansión considerable, caracterizando el procedimiento de ingreso.

La condición de funcionario se adquiere, en definitiva, por el nombramiento y su confirmación, cuando exista un periodo de prueba posterior al ingreso y la toma de posesión; pero es requisito necesario para que pueda extenderse a aquel nombramiento que los comisionados

del Servicio Civil haya n expedido con anterioridad al aspirante un certificado de aptitud, después de haber comprobado éstos la misma a través de las pruebas selectivas correspondientes, así como el cumplimiento de las condiciones generales señaladas para el ingreso en la función pública.

5.1.1 *Las condiciones generales de aptitud para el ingreso*

Se han exigido siempre a los aspirantes a ingresar en la Administración inglesa un conjunto de requisitos que enumeramos brevemente: A) Ciudadanía, para el ingreso en el *Civil Service* se requiere la condición de ser súbdito británico, nacional de la República de Irlanda o *British protected*, si bien existe un criterio flexible para dar paso a situaciones excepcionales; B) Edad, que se fija entre un máximo y un mínimo, según las distintas clases de funcionarios; C) Buena salud, que se comprueba a través del correspondiente examen médico; D) Buena conducta, que es una condición esencial para el Servicio Civil y que se acredita con certificaciones negativas y positivas; E) El sexo, si bien el reconocimiento del derecho a ingresar en la Administración se logró a fines del siglo XIX, la igualdad de condiciones no se conquistó hasta hace pocos años y en la actualidad la mujer inglesa concurre igual que el hombre a las pruebas selectivas y desempeña funciones públicas, con sólo ciertas excepciones; F) Opiniones políticas, rigiendo el principio de la inexistencia de restricciones de naturaleza política, dada la tradicional neutralidad política del funcionario inglés y el principio liberal del

derecho de opinión, y D) Derechos de examen, que no existen, dándose el hecho de que la Comisión indemniza de los gastos de desplazamiento a los candidatos cuando exceden aquéllos de unas cantidades o porcentajes establecidos. Asimismo, las convocatorias incluyen una advertencia singular: la que hace referencia a impedir cualquier intento que se haga por influir en el resultado de las pruebas selectivas mediante presiones ejercidas desde las más diversas procedencias.

5.1.2 *El régimen de selección*

Hay unas fases previas que son: A) Fijación del número de vacantes; B) Elaboración de las convocatorias; C) Publicidad de las normas generales de los exámenes; D) Impugnación de las calificaciones, ya que si impera el principio de que las decisiones de los comisionados son formalmente irrecurribles, para mitigar este principio rígido, rige la práctica de considerar todos aquellos casos en que se formulen reclamaciones; E) Las pruebas selectivas, que son muy variadas y comienzan cada una de ellas en plazos fijos y determinados en las bases de la convocatoria tan pronto como la fase de presentación de solicitudes ha concluido. Se agrupan en tres categorías: las convocatorias libres con pruebas selectivas y entrevistas para las clases *administrative* y *executive*; las convocatorias libres con una prueba escrita solamente, para el ingreso en las clases *clerical* y *clerical assistants*, y algunas otras; convocatorias libres con pruebas consistentes sólo en una entrevista, para la mayoría de las clases de especialistas. Existen también las convoca-

torias en turno restringido de clase a clase, a las que pueden concurrir los funcionarios permanentes dentro de ciertos límites de edad y que pertenezcan a un grado particular. Asimismo hay convocatorias restringidas para adquirir la condición de permanencia o plantilla, en beneficio de los funcionarios temporeros que reúnan ciertas condiciones. Finalmente, la realización de las pruebas, sobre todo escritas, está descentralizada en un número de localidades que se determinan ya en la convocatoria, sin perjuicio de ampliarlas posteriormente, y la selección con pruebas o sin ellas para puestos no permanentes es una facultad discrecional de los departamentos; F) Objetivos generales de la selección, punto donde se aprecia una gran diferencia entre los objetivos perseguidos en los países de régimen jurídico y los buscados en Inglaterra. En este último país se prefiere en la Administración pública al hombre de ideas generales con una cultural liberal, facultades intelectuales superiores, frente al hombre de formación especializada. Conviene advertir que la Comisión del Servicio Civil no cree que un examen escrito o una entrevista o una combinación de ambos permita seleccionar siempre e invariablemente a la persona más adecuada para un puesto particular; pero sí considera que una educación liberal combinada con cualidades intelectuales superiores, medidas tan fielmente como sea posible por examen o entrevista o ambos, facilita los mejores elementos para las clases generales de la función pública, y este enfoque cambia en el caso de la selección para los puestos que han de desempeñar los científicos y profesionales. Aquí pri-

ma la formación especializada y la experiencia. Asimismo, al seleccionar a los aspirantes se considera su capacidad no sólo para el grado de ingreso, sino para el inmediatamente superior al menos, y G) El certificado de aptitud de los candidatos, que es extendido por los comisionados y que es requisito *sine qua non* para que el departamento a que se les destina pueda conferirles el nombramiento que, juntamente con la toma de posesión, perfecciona la relación jurídica que une el *civil servant* al Estado.

5.1.3 *Las pruebas selectivas*

Una convocatoria es libre si no existen otros límites que los englobados dentro de las condiciones y requisitos generales establecidos para el ingreso, que se exigen a todos los aspirantes y candidatos. Es lo que acontece en Inglaterra con las pruebas encuadradas dentro de la expresión método I, para el que no se necesita titulación. Por el contrario, en el método II se exige la posesión de un grado universitario. Son: A) Pruebas selectivas libres, en el método I, que consisten en un examen escrito compuesto de ensayo, inglés y tema general, una entrevista ante el Tribunal de Entrevistas y un examen escrito sobre un programa de 152 temas, y B) Pruebas selectivas para graduados, en las que, además de las condiciones generales, se exige, para tomar parte en estas pruebas, denominadas método II, que los aspirantes posean u obtengan un título universitario en el año de la convocatoria. El primer examen es el mismo que el señalado en el método I, estando exentos de él los que posean un título con la calificación

de *firste class honours*; el segundo es una serie de test y entrevistas ante el Tribunal de Selección denominado Tribunal de Selección del Servicio Civil, y el tercero es una entrevista ante el Tribunal de Selección Final.

5.2 PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO

La teoría contractual, que es la predominante al explicar la relación jurídica que une el *civil servant* a la corona, implica, entre otras importantes consecuencias, la imposibilidad de la modificación unilateral de su contenido. Las condiciones de carrera no pueden verse empeoradas con la imposición de nuevos deberes o la vulneración de los derechos existentes en el momento en que es nombrado el funcionario. Este, a su vez, no puede romper la relación que le une al Estado si no media aceptación de la renuncia por los superiores. Esas consecuencias de la teoría contractual están limitadas en virtud del principio del derecho inglés de que la Corona puede revocar *ad natum* al *civil servant*.

El funcionario británico no tiene, por tanto, un derecho estricto a la persistencia del contenido de la relación jurídica, tal como existía a su nombramiento, pero la tradición ha señalado unos límites a la corona. Y si bien existe siempre la amenaza de la aplicación de la cláusula de revocación *at pleasure*, ésta tiene una existencia más bien teórica que práctica, con la cual se trata de mantener el celo y eficacia en el servicio, aplicándose sólo en casos extremos.

6. El contenido de la relación jurídica de servicio

6.1 LOS DERECHOS

El derecho de los funcionarios en Gran Bretaña es pobre y está poco desarrollado. Dos posturas chocan al estudiar la naturaleza de la relación existente entre la corona y el funcionario: la política que valora el «interés público» o la «política pública», en cuya virtud el Estado puede revocar al funcionario en cualquier momento, y la que atiende a los elementos jurídicos que defiende la teoría contractual, fijándose más en los conceptos de derecho privado que en los de derecho público. Ni unos ni otros niegan las facultades del Estado de revocar al funcionario *at pleasure*, aunque la justificación es distinta en una y otra postura.

6.1.1 Al empleo

La situación del *civil servant* en Inglaterra es ciertamente confusa. Por una parte, la tesis de que no existe un verdadero derecho originario a ostentar de manera indefinida la condición de *civil servant*, ni el Estado está obligado tampoco a reconocérselo de un modo formal, y mientras no se lo reconozca estatutariamente no tiene derecho al empleo. De otro lado, mantiene que, si bien la relación que une al funcionario a la corona es contractual, aquél, en caso de revocación o de violación del contrato, carece de la oportuna acción judicial para reclamar. Sin embargo, hay que advertir que la Administración no abusa de este poder de revocación de la corona que ostenta por delegación y sólo

en casos de faltas graves del funcionario se pronuncia sin más la remoción.

6.1.2 *A la retribución económica: el sueldo*

El sueldo como remuneración fija anual, abonable por mensualidades, constituye la forma general de retribución. En la doctrina inglesa tiene un doble sentido: de indemnización y alimenticio. Los aspectos legales del sueldo del funcionario han sido objeto de controversias muy vivas y, por otra parte, éste puede reclamar, aunque no por vía judicial, por el trabajo realizado.

Se estudian a continuación: A) Los principios que rigen la retribución, que se fija hoy por medio de una contratación colectiva, estando, por un lado, la Administración, a la que representa la Tesorería y sus delegados en los departamentos u órganos de negociación y arbitraje, y, por el otro, los representantes de las asociaciones de funcionarios en aquéllos; B) Política de sueldos, según la exposición realizada por la Comisión Priestley; C) Escalas de retribución, y con las que las principales asociaciones de funcionarios se han venido mostrando disconformes, por lo que la Comisión Priestley aceptó varios razonamientos de dichas asociaciones que proponían que «debía haber una escala doble en lugar de triple, negociándose la escala básica nacionalmente (sometida a una diferencia en más en el interior de Londres) con arreglo a la escala aplicada a los empleados de otras oficinas de fuera del interior de Londres»; D) Perfeccionamiento del sistema de «justa comparación» que se discutió ya en 1960 en el seno

del Consejo Nacional Whitley, acordándose que la investigación sobre sueldos fuera más sistemática y se prorrogara por periodos quinquenales, empezándose el plan quinquenal en 1961-1962 y que ha supuesto que la revisión de sueldos sobre la base de la evidencia adquirida mediante la comparación será poco frecuente. La característica esencial del nuevo plan es la de acuerdos sobre retribuciones, tomando como base la alteración de los salarios producida fuera de la Administración; así, en noviembre de cada año, los índices salariales han crecido en más de cinco puntos desde el último reajuste de retribuciones, los dos sectores del Consejo Nacional Whitley se reúnen para tratar del caso y aprobar un reajuste general, que afecta a todos los funcionarios, mientras que los reajustes en base a la comparación sobre retribuciones tienen aplicación clase por clase y grado por grado, habiéndose eliminado las fricciones ocasionadas con relación a la entrada en vigor de los reajustes de sueldos que empiezan a regir a principio de cada año.

6.1.3 *Al ascenso*

En Inglaterra la concepción sobre el ascenso ha variado sensiblemente. Pueden destacarse tres fases de la función pública inglesa: anterior al informe Trevelyan y Northcote, la propugnada por éstos y la actual. En la primera predomina el ascenso por antigüedad, sin que existan normas que lo regulen y cometándose numerosas arbitrariedades e injusticias.

En la fase tercera, y hasta hace unos cuantos lustros, no había movilidad entre las distintas clases ad-

ministrativas y el paso de unas a otras no se puede lograr: es realmente excepcional. Pero la nivelación progresiva de las clases sociales en Inglaterra hizo que ese estancamiento entre las clases administrativas se fuera considerando anacrónico. Hasta tal punto que los reformadores actuales han venido presionando para que se abrieran cauces de ascenso entre unas clases y otras de funcionarios y desde ese momento la clase administrativa dejó de ser un coto cerrado.

Entre las modalidades que se han establecido para el sistema de ascenso se encuentran: A) «La libre elección» para los altos cargos del departamento. B) «Los informes de calificación». El valor del informe es trascendente para los grados generales constituidos por gran número de funcionarios, mientras que cuando se busca ascender a funcionarios de nivel superior se atiende, más que al informe *standard*, al conocimiento directo que se posea de los mismos. C) «Regulación de los ascensos». El ascenso de un funcionario de la clase ejecutiva a la administrativa es de la competencia de cada ministerio, pero se consulta siempre a la Tesorería. Existen los ascensos directos de clase a clase por elección. Y para ascender a la clase administrativa en los grados de principal y «Assitan Secretary», nivel medio de la clase, los funcionarios de otras clases han de poseer treinta años como mínimo.

En resumen, existe una tendencia general y cada día mayor en favor del ascenso por méritos, que juega un papel preponderante en los niveles superiores, en tanto que aún predomina la antigüedad en los niveles inferiores.

6.1.4 A los honores

Estos son disfrutados al igual que en otros países

6.1.5 Otros derechos

Aparte de los nueve días al año de fiestas oficiales, los funcionarios disfrutan de siete días de «privilegio», como se les denomina a ciertas fechas señaladas del año. Se citan también las vacaciones de verano, que se extienden desde tres semanas hasta seis semanas, según la categoría y años de servicios; las diversas clases de licencia y permisos de diversa naturaleza y amplitud.

6.1.6 A la huelga

La admisión de este derecho se inspira directamente en la tesis contractual de la relación de empleo.

No hay ninguna ley que prohíba la huelga a los funcionarios ingleses, pero tampoco se les ha reconocido formalmente.

6.1.7 A la pensión

La pensión en la administración inglesa no crea derechos; son gracias que otorga la corona voluntariamente a sus «servidores civiles», quienes no pueden exigir su abono.

Se estudia: A) «Funcionarios beneficiarios de las pensiones», que serán sólo los que reúnen las condiciones básicas de la condición de funcionario, mientras que a los que no son de plantilla «sólo se les puede conceder una merced al dejar el servicio». B) «Naturaleza de la pensión» al servicio del Estado, cuya concepción recibió forma legal en la ley de Pensiones de 1834, no teniendo el funcionario derecho a la pensión, y no

puede reclamarla o entablar un recurso para lograr que se rectifique la liquidación. C) «Carácter facultativo en su concesión y denegación». D) «Importe de las pensiones», que viene fijado en la ley de 1949. E) «Cómputo de otros servicios», como son los prestados con carácter eventual, en el servicio militar o en otros empleos. F) «Mejora de las pensiones», siendo las leyes principales las de 1944, 1947, 1952 y 1956, que se aplican a maestros, policía, etcétera. G) «Reducciones de las pensiones en caso de duplicidad en relación con las pensiones de legislación social», que se producirán en ciertos casos y supuestos. H) «Suspensión o reducción de la pensión» cuando «el pensionista se niega a aceptar la designación para un nuevo empleo en un departamento público». I) «Indemnización por lesiones en servicio activo», concediéndose «pensiones continuadas» o mercedes en el caso de lesiones causadas o enfermedades adquiridas en el cumplimiento de sus obligaciones por el funcionario, y en el caso de muerte se concederán a ciertas personas dependientes de éste. J) «Liberalidades cuando no procede la concesión de pensiones» para los que se jubilen «antes de reunir los diez años computables de servicio mínimo para obtener una pensión». K) «Personas beneficiarias de la pensión distintas del funcionario», como son las viudas e hijos o personas dependientes del mismo; y L) «Pensiones a otras personas dependientes del funcionario», cuyo régimen no tiene carácter obligatorio y la contribución varía de acuerdo con las circunstancias que se den en cada supuesto concreto.

6.2 LOS DEBERES DE LOS «CIVIL SERVANTS»

Tienen por objeto obtener el cumplimiento adecuado de las prestaciones del cargo. En Inglaterra no hay una enumeración formal de deberes semejante a la de aquellos países en que las relaciones entre Estado-funcionario están reguladas en un estatuto.

6.2.1 *Las obligaciones profesionales de la función pública con especial mención de la formación y el perfeccionamiento*

Se mencionan: A) «Prestación del servicio», que prohíbe al funcionario encargar por delegación a otra persona la ejecución de las tareas propias del cargo. B) «Obediencia jerárquica», que varía de unos países a otros, siendo de notar que «el "Civil Service" no insiste sobre la obediencia jerárquica». C) «Sigillo profesional», que es uno de los deberes más estrictos de los *civil servants*. D) «Integridad», pues, como dice el autor, una de las obligaciones imperiosas del *civil servant* es el deber de integridad, que, a su vez, es uno de los rasgos que con más orgullo exhibe el «Civil Service»; y E) «La formación y el perfeccionamiento», que tienen extraordinaria importancia a partir de las ideas inglesas sobre la labor administradora.

6.2.2 *Las obligaciones profesionales fuera de la función pública*

La concepción liberal de la libertad está limitada por una serie de obligaciones impuestas sobre los funcionarios fuera de la función pública

que tienen fundamento en exigencias de probidad y la buena marcha de los servicios.

Destacan entre estas obligaciones:

A) «Abstención en actividades políticas», pues la neutralidad política es tradicional en la función pública inglesa, con lo que la imparcialidad ha venido a ser un factor característico y valioso de la Administración inglesa, contrapuesta de propósito a la inevitabilidad de los cambios políticos. B) «Incompatibilidades», cuyas restricciones se inspiran en el principio de que el funcionario debe dedicar todo su tiempo a la Administración, extendiéndose dicha exigencia a cualquier actividad que pudiera disminuir su eficacia en el trabajo, afectar a su autoridad frente al público o comprometer su imparcialidad; y C) «Conducta personal», evitando el funcionario todo lo que pueda menoscabar el renombre de la función pública y siendo regla general que no existan indagaciones sobre la vida privada de un funcionario.

6.3 LAS GARANTÍAS DEL CONTENIDO DE LA RELACIÓN JURÍDICA FRENTE A LA AUSENCIA DE DERECHOS

La ausencia de protección jurídica del *civil servant* respecto al contenido de la relación o condiciones de carrera podría llevar a sostener que el funcionario inglés se encuentra en una situación de desventaja frente al funcionario europeo continental, en sumisión absoluta a sus superiores y, por tanto, expuesto a decisiones arbitrarias adoptadas según principios autoritarios de organización. Normalmente el funcionario no ca-

naliza la defensa de sus intereses por la vía judicial, pues, salvo en raras ocasiones, no dispone de acción que hacer valer ante los tribunales para que se le reconozcan las condiciones de empleo.

6.3.1 La consulta y las asociaciones de funcionarios

Algunas asociaciones de funcionarios ejercen una gran influencia, tanto por su capacidad como por el prestigio oficial de sus directivos. Su poder es considerable y proviene de su condición como representantes autorizados para actuar en nombre de los asociados. Uno de los medios formales que tienen para hacerse oír es la representación directa en la Cámara de los Comunes, manteniendo las asociaciones contactos de diversa entidad y naturaleza con algunos miembros del Parlamento.

La posición que ocupa el funcionario público en defensa de sus condiciones de empleo es, por tanto, más sólida en la práctica que la que se deriva de las normas jurídicas. Las asociaciones cuentan con dirigentes bien preparados y decididos que defienden los derechos de los funcionarios, a través de procedimientos que garantizan la consulta con los representantes oficiales para cualquier grado de funcionarios.

Se exponen con detalle: A) «Los antecedentes» que se encuentran en el siglo XIX cuando el Departamento de Comunicaciones logró la autorización oficial para formar la primera *trade union* en el «Civil Service» en 1880 y 1890; y B) «Régimen actual» que se caracteriza porque hoy en día no existen limitaciones de ninguna clase y las asociaciones

se devuelven libremente, una vez reconocidas por la Tesorería, y el papel que desempeñan es de gran prestigio. La tendencia actual es crear asociaciones grandes y poderosas e incluso federaciones con recursos financiero adecuados.

6.3.2 *La negociación y los Consejos Whitley*

Estos órganos representativos de negociación y consulta colectivas entre directivos y el personal se crearon en 1917 y 1918, a propuesta de un comité presidido por J. H. Whitley, ex *speaker* de la Cámara de los Comunes, quien les dejó el nombre. Han sido los primeros órganos de este carácter surgidos en la Administración pública de cualquier país y en los que se han inspirado los órganos análogos creados más tarde en el extranjero.

El espíritu que anima al whitleysmo es que los conflictos se resuelvan con un completo acuerdo. No se vota, se negocia. Si una minoría disiente, se prosiguen las discusiones hasta lograr el compromiso.

6.3.3 *El arbitraje y sus órganos*

Cuando no se logra llegar a un acuerdo ni mediante consulta ni negociación directa a través de los Consejos Whitley, existe la posibilidad para los funcionarios de elevar sus reclamaciones que versen sobre sueldos, horas de trabajo, horas extraordinarias y permisos ante un tribunal de arbitraje.

Descrita su finalidad: se desarrollan: A) «Antecedentes», que se re-

montan a 1917. El órgano encargado de resolver los conflictos subsiguientes a la mejora de sueldos fué, desde 1917 a 1923, la llamada «Junta de Conciliación y Arbitraje para funcionarios del Estado», abolida en 1923, y constituyéndose a partir de octubre de 1936, por separado del llamado «Tribunal Industrial», un «Tribunal de Arbitraje del Servicio Civil» («Civil Service Arbitration Tribunal»), que es el que existe en la actualidad. B) «Organización» a base de tres miembros, que son: un presidente independiente, nombrado de conformidad con el «Staff Side» y el «Official Side» del Consejo nacional Whitley; un representante del canciller del «Exchequer» y otro del «Staff Side» del Consejo nacional Whitley; y C) «Competencia», que se actúa cuando no haya habido acuerdo ni negociación directa ni por medio de los Consejos Whitley, produciéndose hoy dudas en torno a la verdadera amplitud de dicha competencia.

6.4 EL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD

La infracción de los deberes de los *civil servant* entraña su responsabilidad, que puede ser civil, penal y disciplinaria. Existe también la responsabilidad política que deriva de una actuación en el cargo en desacuerdo con la dirección impresa por el Gobierno. Sin embargo, el exigir en un estado liberal como Inglaterra la conformidad del funcionario con el ideario del régimen en vigor no se compadece con su naturaleza. El autor examina seguidamente y con pormenor la responsabilidad disciplinaria, civil y penal.

7. Organos superiores de la función pública

7.1 ORGANOS RECTORES Y FISCALIZADORES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Puede decirse que la función pública ha sido siempre competencia de la Tesorería. El Parlamento ha ejercido una autoridad parcial legislativa, limitada a unos cuantos sec-

tores de la función pública. Regula ésta en un principio por leyes, después lo ha venido siendo por órdenes en consejos, reglamentos, circulares e instrucciones de la Tesorería y la compilación llamada «Estacode». El autor examina a continuación la competencia en la materia del Parlamento, el consejo privado, el gabinete, la Tesorería y los departamentos. — VICENTE GONZÁLEZ-HABA GUIASADO.