



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

EL FUNCIONARIADO

EN LA

GRAN BRETAÑA

Y EN FRANCIA 35.08(42:44)

Bajo la dirección del profesor William A. Robson, quizá la primera autoridad inglesa en Administración Pública, un grupo de publicistas, altos funcionarios y políticos destacados han dedicado unos capítulos al estudio del funcionariado inglés y francés. Los diversos trabajos se han reunido en un libro titulado «The Civil Service in Britain and France», publicado por «The Hogarth Press, en Londres, 1956.

El informe Trevelyan-Northcote es, si no la partida de nacimiento del Servicio Civil británico, sí la ejecutoria de su mayor edad. En cualquier caso, constituye el punto de arranque de la actual estructura y características del funcionariado británico. El centenario de ese momento clave (1854) no podía pasar inadvertido para quienes, de alguna manera, se hallan en relación con la Administración Pública de la Gran Bretaña. *The Political Quarterly*, en un número especial de octubre-diciembre de 1954, dedicó nueve ensayos a tal conmemoración. El interés despertado hizo que la edición quedase agotada, y ello decidió a sus autores a revisar sus trabajos para integrarlos como capítulos en un libro que se editó bajo la supervisión del profesor Robson, y cuya finalidad es, según se afirma en su prólogo, no sólo recapitular sobre el camino recorrido en estos cien años, sino también considerar el Servicio Civil en relación con sus actuales funciones y con las necesidades surgidas en los últimos años. Se trata, pues, de un balance del pasado y de una previsión para el futuro.

La existencia de trece autores distintos impone una cierta dispersión de los temas que pueden reducirse a este esquema.

I. EL FENOMENO DE LA BUROCRACIA

(W. A. Robson, catedrático de Administración Pública en la Universidad de Londres.)

El problema de la Burocracia, cuyos orígenes, desarrollo y consecuencias tanto vienen preocupando a los sociólogos e investigadores de la Ciencia Política, es aquí enfocado por Robson desde un punto de vista muy concreto: los medios por los cuales se haga posible evitar que la Burocracia se constituya en una casta cerrada, ajena a los problemas de los administrados.

El hombre de la calle suele ver en la Burocracia un mal. Quienes viven de espaldas al presente, añorando viejas formas, también ven en la Burocracia un mal. Pero si ésta ha de ser eliminada a costa de una restricción en los fines y actividades del Estado, tal regresión es tan poco deseable como la opresión producida por aquélla.

La Burocracia es indispensable al gobierno moderno y no tanto por razones de eficiencia como por constituir una fuerza niveladora y racionalizadora. En sí no es un mal y debemos cuidarnos de identificar el sistema con los vicios del sistema. Ante estos últimos, la actitud más estéril es la de queja o protesta que no apunten soluciones a los defectos observados. La única postura positiva es la de estar despiertos a los peligros que pueden derivarse, para el ciudadano y la comunidad, de los abusos que la Burocracia engendre y corregirlos por los medios más adecuados.

Robson cita a Pujet para señalar las notas que, a estos efectos, debe reunir la Burocracia. Ha de ser: 1) *Abierta*: amplios contactos con el público; no obrar en interés de una clase determinada, reclutamiento sin discriminación; evitar una actitud de arrogancia; contactos amplios con el público a través de consultas, encuestas, informaciones, etc.; 2) *Controlada*: y no sólo por los órganos políticos y jurisdiccionales, sino por la opinión pública, de la que debe solicitarse una crítica libre y sincera de la Administración; 3) *Subordinada*: no debe ser independiente del poder político, pero los funcionarios sí deben serlo respecto de los partidos políticos; la continuidad y objetividad de la Administración deben combinarse con la jerarquía de lo político.

II. LA BUROCRACIA EN FRANCIA

(P. Chatenet, director general de la Función Pública en Francia.)

Nos asegura Chatenet que su intención no es la de determinar los trazos generales de la Administración francesa, sino solamente describir los rasgos del fenómeno burocrático francés frente al anglosajón. Se ha afirmado frecuentemente la polaridad de ambos mundos; construcción lógica, legalismo y apriorismo en Francia, frente al tradicionalismo empirista inglés. Pero si bien las notas aludidas son ciertas, no ha de olvidarse que desde las reformas napoleónicas hasta el día de hoy, ha habido tiempo sobrado para que se constituya también una tradición añeja en la función pública francesa. El factor tradicional otorga a la Administración una continuidad que es garantía de permanencia frente a la mutabilidad de los regímenes políticos en constante fluencia desde 1789.

1) LAS NOTAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN FRANCIA

Señala el autor las siguientes:

a) *Supremacía del Estado*.—He aquí el principio que matiza todo el régimen administrativo francés y que trae como consecuencia una desigualdad entre Administración y administrados: el Estado se halla siempre en posición de superioridad.

La consecuencia para el funcionario es la de su relación con la Administración, que en Inglaterra es un acuerdo contractual (*contractual arrangement*) y en Francia una *situation réglementaire*.

b) *Espíritu de centralización*.—Que no es sino consecuencia de la nota anterior, unida al hecho del raquitismo de las instituciones locales francesas. Paradójicamente, la noción de *prerrogativa* se oponía a la unificación del servicio civil, que sólo hasta 1946, por obra del Consejo de Estado, encontró normas comunes y generales, pero que una vez dictadas se aplican por igual a cualquier tipo de funcionario, incluso a los coloniales.

c) *Permanencia*.—No ha existido nunca en Francia nada semejante a un *spoil system*. El cargo es un derecho de carácter dominical, y el funcionario sirve al Estado y no a un Gobierno o a un Partido. Puede observarse históricamente esta permanencia desde Napoleón y la Restauración hasta la Tercera República. El funcionario sólo sale del servicio por causas determinadas reglamentariamente.

La permanencia se ha institucionalizado para convertirse en estatuto que defiende al funcionario en un régimen dominado por las notas de autoridad y desigualdad.

d) *Garantías*.—Han culminado en la Ley de 19 de octubre de 1946, cuyo artículo 5.º señala: "Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire." Influyeron en su determinación no sólo la labor jurisdiccional del Consejo de Estado, sino también la influencia del sindicalismo funcional. Se advierte toda una evolución que va desde la absoluta desconfianza hacia estos movimientos hasta un sistema de colaboración, toda vez que tales asociaciones son exclusivamente de defensa de intereses profesionales y nunca políticas. Así la Ley de 1946 las reconoce y en la práctica han manifestado ser útiles y de efecto moderador.

2) ALGUNOS CARACTERES DEL ACTUAL FUNCIONARIADO FRANCÉS

Elige Chatenet tres ejemplos típicos:

a) *Reclutamiento*.—Los nombramientos son hechos por la autoridad, pero no libremente, sino como resultado de un concurso que asegura un nivel mínimo y la ausencia de favoritismos. Aunque la autoridad es libre, en principio, de elegir al funcionario, su discrecionalidad está sujeta al control administrativo del Consejo de Estado y al político del Parlamento. Por otra parte, el Organismo examinador goza de independencia y prestigio y los nombramientos adoptan el orden que aquél propone.

b) *Ascensos*.—Como los nombramientos, éstos son discrecionales. Razones análogas determinaron su reglamentación; salvo en el caso de altos cargos administrativos la promoción está prevista con minucia.

c) *Régimen disciplinario*.—Está rodeado de garantías típicas. Lo más interesante

del sistema es la figura del consejo de funcionarios, cuya propuesta de sanción a la autoridad es siempre decisiva, si bien el principio de discrecionalidad quede, teóricamente, a salvo.

3) SITUACIÓN DEL FUNCIONARIO EN EL COMPLEJO POLÍTICO

La necesidad de un funcionariado fuerte y unido se hace precisa porque representa la permanencia frente al cambio, la especialización frente a los planes generales, la experiencia frente a la novedad. Junto a tales ventajas existe un serio peligro: que la Burocracia constituya una fuerza independiente y operante en el seno del Estado. En Inglaterra esto no ha sucedido así, por el prestigio y peso específico del Parlamento, y en Francia por el vigor del principio de sumisión a la norma escrita, por la supremacía estatal y por el control jurisdiccional.

III. LA BUROCRACIA EN GRAN BRETAÑA

Bajo este epígrafe se agrupan la mayor parte de los trabajos que integran el libro, aunque se omite aquí la alusión a los servicios coloniales y a los funcionarios de la *Commonwealth*, que, aunque cuenten con estimables sugerencias, tienen para nosotros un interés más tangencial.

1) LA BUROCRACIA EN EL SISTEMA POLÍTICO BRITÁNICO (W. A. Robson).

Señala Robson que la ecuación parlamentaria incluye tres factores: los ministros, los miembros del Parlamento y el Servicio Civil. En el régimen de Gabinete, un ministro puede desaprobado la conducta de un funcionario a sus órdenes, pero es siempre responsable ante el Parlamento de los errores cometidos por aquél. Por tal razón, el ministro precisa ejercer un control efectivo de la Burocracia que le sirve. Este control tiene naturaleza política, el Parlamento fiscaliza la labor del Gobierno y éste la de la Burocracia.

El problema, en Inglaterra, deriva su importancia del hecho de que el cuerpo de funcionarios constituye un todo orgánico, uniforme y sin más interferencias políticas que las correspondientes a los más altos puestos de la jerarquía administrativa.

a) *Control de la Burocracia por los ministros.*—Describe Robson la realidad de las relaciones entre ministro y funcionario que vienen a completar, no a falsear, los esquemas teórico-políticos arriba descritos. En teoría, el ministro decide la política a seguir y los funcionarios llevan a cabo sus decisiones. De hecho, al ministro le faltan tiempo, conocimiento o habilidad o experiencia para formular, sin ayuda, tal política y debe confiar en los funcionarios que le sirven. Ningún mecanismo jurídico asegura

de manera directa la fidelidad del funcionariado, pero tradicionalmente éste ha mantenido su afección hacia cualquier ministro o cualquier programa.

b) *Control de la Burocracia por el Parlamento.*—Cualquier forma de relación directa entre ambos ha de ser proscrita, ya que ello asegura la independencia del funcionario frente a las contingencias políticas, es garantía de subordinación a los ministros del Gobierno e impide que aquél fie su futuro profesional de la actitud del legislativo. Tal control sólo debe ser ejercido a través de los respectivos ministros responsables, que verían empequeñecida su posición si los miembros del Parlamento pudieran dirigirse personalmente a los funcionarios.

c) *Control de la Burocracia por la Jurisdicción.*—Una solución, para ser efectiva, ha de responder a las características del sistema. En Inglaterra, el régimen de dos partidos permite la constitución de mayorías muy fuertes y la vigorización del Ejecutivo. Aunque Robson sostiene, contra la opinión ya clásica de Dicey, que en el Reino Unido existe justicia administrativa, reconoce que no ha llegado a un grado adelantado de evolución, aunque se haya recorrido un largo camino que hace meditar a juristas y políticos sobre las consecuencias de un tan prolongado desconocimiento mutuo.

d) *Control de la Burocracia por la opinión pública.*—Las estructuras y grupos sociales ejercen una influencia que, encauzada, puede servir de limitación a la actividad del funcionario. Señala el autor una gradación en la sensibilidad del Servicio Civil hacia las críticas, según procedan de los Comunes, de los Lores, de las grandes asociaciones profesionales, de los sindicatos obreros, de pequeñas agrupaciones o de grupos sin organizar. Manifiesta que la influencia de los primeros se produce con exceso, en tanto que, respecto de los últimos, se peca por defecto. En una sociedad pluralística, como la actual, es preciso arbitrar los medios de que los grupos sin fuerza no queden olvidados o ausentes de protección.

e) *Acercamiento entre Burocracia y pueblo.*—Es muy necesario que el Cuerpo de funcionarios se halle identificado con la comunidad para la que administra. En el espíritu y actitud del empleado público hacia el pueblo se han producido avances progresivos de carácter democrático. Pero aún hoy—pese a la labor de la Tesorería en tal sentido—existe todavía un distanciamiento entre *nosotros* y *ellos*.

Señala Robson que es necesario cubrir tres objetivos: 1) conseguir que el Servicio Civil se halle integrado por todas las clases sociales; 2) facilitar la comprensión mutua por medio de los servicios de información y de Relaciones Públicas; y 3) lograr que en los procesos administrativos tengan alguna intervención personas capaces que no sean ni políticos ni funcionarios.

2) LAS REFORMAS DE 1854 Y SU VALIDEZ ACTUAL (Sir Edward Bridges, secretario Permanente de la Tesorería).

En 1854 no hubo reformas, es la fecha del informe Northcote-Trevelyan. Sólo veinte años más tarde las recomendaciones de éste se llevaron a la práctica. A ellas alude

• Bridges desde una perspectiva de cien años, que permite ya el más severo enjuiciamiento.

Las reformas son, en esencia, reducibles a cuatro:

a) *Diferenciación neta entre funciones intelectuales y mecánicas.*—Tal distinción ha permitido una adecuada distribución del trabajo; una especialización de funciones; una discriminación de aptitudes; diferencias en los métodos de selección.

b) *Centralización y unidad del sistema de reclutamiento.*—Esto ha supuesto: el fin del régimen de patronazgo; la disminución de los favoritismos; la unidad de criterios en la selección; y la desaparición de la fragmentación de Cuerpos y aptitudes. El funcionario no depende sino del cuerpo integrado por la totalidad del Servicio Civil.

c) *Mitigar el sistema de compartimentos estancos por Departamentos.*—El funcionario no pertenece exclusivamente a un Ministerio; es intercambiable, y a lo largo de su carrera administrativa recorre varios de ellos. Esto le otorga una experiencia y una visión general difícilmente superables. Han contribuido a la unidad una serie de circunstancias recientes: el crecimiento de servicios ya clásicos y la aparición de otros nuevos que han acabado con los reductos incontestables. El funcionario es destinado a cualquier puesto de la Administración en que se crea que sus facultades le hacen más apto.

d) *Reclutamiento de los altos funcionarios entre universitarios.*—Las ventajas pueden ser resumidas así: se ha proporcionado el Servicio Civil a administradores de primera clase; las cualidades requeridas a un alto funcionario son las mismas que la Universidad puede otorgar: capacidad de análisis de situaciones complicadas, deduciendo consecuencias claras y resultados adecuados; la combinación de ardor intelectual y rigor mental es también común a ambas instituciones.

Se ha estimado siempre que en el Servicio Civil es preferible la formación general a la especializada, porque el tránsito por los Departamentos proporcionará ésta sin inhabilitar para ejercer otros cargos.

La aparición de servicios técnicos ha determinado el ingreso de especialistas que, aunque agrupados en una escala, plantean aún problemas de integración.

Tan significativas en este sentido como la novedad anterior han sido: un más amplio y estrecho contacto con el público, tanto en los servicios de seguridad social como en los económicos, y el establecimiento de Servicios de Información y Relaciones Públicas.

3) EL FUNCIONARIADO INGLÉS EN LA ACTUALIDAD (W. A. Robson).

En el Estado moderno, a la creciente expansión de sus tareas que motivan el nacimiento de nuevos Departamentos y la ampliación de los tradicionales, se une un cambio de mentalidad respecto a la apreciación de lo que la libertad sea. Los siglos XVIII y XIX cargaron el acento sobre la nota negativa: lucha contra la tiranía y la arbitrariedad;

aseguramiento de los derechos públicos subjetivos. El siglo xx insiste sobre la nota de igualdad en las oportunidades; interesa, ante todo que se garanticen: el desarrollo de la personalidad, la participación en la herencia cultural, el ascenso a los puestos rectores, un nivel mínimo de vida...

Estas características se manifiestan también respecto del funcionario y su función:

a) *Las mutaciones en la actividad administrativa.*—Los nuevos rumbos de la acción estatal han modificado el trabajo de la Administración. De una actividad preferentemente policial se ha pasado a una actividad de servicio público. Para las actuales necesidades han surgido labores de matiz acusadamente técnico. La relación con las organizaciones internacionales han supuesto un impacto sobre las Administraciones Públicas nacionales. El Estado lleva a cabo actividades científicas y mantiene estrecha relación con la vida de los negocios y, en general, procura, de manera directa, un desarrollo de las energías y posibilidades del país. La experiencia ha manifestado que son imprescindibles en el Estado moderno los servicios de Información y Relaciones Públicas.

b) *Consecuencias para el funcionariado.*—Las mutaciones aludidas han planteado los siguientes problemas:

1. Han de establecerse métodos de reclutamiento que permitan apreciar, en mucha mayor medida, las cualidades humanas del funcionario, tanto o más que sus saberes.
2. Debe montarse un servicio complementario de distribución por aptitudes y vocación, pues no todo funcionario con buenas cualidades es útil en los mismos trabajos, especialmente dada la amplia gama de las funciones administrativas en la actualidad.
3. La preparación exigida no debe ser unilateral. El óptimo vendría representado, en las funciones directivas, por una formación básica en ciencias sociales.
4. Es precisa una nueva consideración de la experiencia profesional. Esta se adquiere no tanto por la permanencia prolongada en un servicio como por el conocimiento de todos ellos en conjunto, que se lograría mediante una rotación obligatoria, pero no dejada al arbitrio del funcionario.
5. Como consecuencia, debe evitarse todo cantonalismo departamental. Acaso la única limitación al principio anterior fuera que la rotación se circunscribiese a grupos homogéneos de servicios: económicos, sociales, informativos, de defensa, etc.

IV. SITUACION DEL FUNCIONARIO EN EL COMPLEJO POLITICO

(Conde de Attlee, ex primer ministro.)

Siempre resulta aleccionador todo enfoque de la Administración Pública hecho por personas que, siendo ajenas a ella, cuentan con la experiencia que da una relación íntima con la misma. El punto de vista del autor no es el de un funcionario, tampoco el de un científico y, menos aún, el de un jurista. Este acercamiento, desde el ángulo

puramente práctico es, sin duda, de un gran interés. Se aborda aquí la cuestión de las relaciones diversas del Servicio Civil en su labor diaria.

a) *Relaciones entre ministro y funcionario.*—Lo primero que un ministro inglés percibe al llegar a un Departamento es que depende de la lealtad de su personal. Al abandonar el Ministerio puede darse cuenta de hasta qué punto se ha identificado con la visión del funcionario. La segunda cosa que un ministro descubre es que sus funcionarios están dispuestos a presentarle cientos de objeciones relativas al desarrollo de su política.

Ante estas dos comprobaciones, el titular del Departamento puede adoptar dos líneas de conducta: a) La del mínimo esfuerzo, con lo cual sus propios funcionarios se lo darán todo resuelto, o bien b) la de afirmación de sus personales concepciones. La primera actitud es tan cómoda como peligrosa: el ministro se desprestigia, disminuye el rendimiento de su equipo y perjudica la labor de su Departamento y la general del Gobierno a que pertenece. La segunda postura, cuando no es violenta, irracional o exagerada, tiene la virtud de movilizar con entusiasmo el personal que, en definitiva, limará con su experiencia los posibles defectos de su plan.

b) *Relaciones entre funcionarios y ministro.*—Cada ministro tiene su personalidad, sus preferencias y sus métodos. Conocerlos y adecuarse a ellos es la primera de las obligaciones—y de las virtudes—del funcionario. Este ha de estar dispuesto a cambiar cuantos hábitos haya podido adquirir bajo el mandato del precedente.

Cuando además de un cambio de titular ocurre un cambio de dirección política, la adecuación a la nueva es más difícil, pero más necesaria. El funcionario, lejos de aparecer como acomodaticio y cambiante, ve crecer su prestigio ante cada titular, ya que representa algo así como la sabiduría tradicional de la institución.

c) *Relaciones entre funcionarios y público.*—El político se halla siempre más cerca del público que el funcionario, con tendencia a encerrarse en su mundo burocrático. Sin embargo, las duras críticas a que con frecuencia se ve sometido el funcionario no son siempre justas. Señala el autor que aquél nunca debe defenderse públicamente si no quiere ver mermado el prestigio de su situación. El titular político del Departamento, a través de los medios informativos o en el Parlamento, debe ser quien haga su defensa.

Hay un punto que exige del funcionario un especial sentido de servicio: es el sacrificio de su prestigio en el anonimato de una labor que puede ser singularmente brillante, pero que sólo en ocasiones excepcionales sale a luz con su nombre. Los honores y distinciones concedidos al funcionario son la justa compensación a este oscurecimiento.

V. LA ESTRUCTURA DEL SERVICIO CIVIL

(H. R. G. Greaves, profesor de la Universidad de Londres.)

La estructura clásica del Servicio Civil que venía definida por las notas de unidad, jerarquía y diferenciación funcional ha quedado afectada por seis causas: 1) El aumento en el número de funcionarios (636.000 en 1955); 2) La dispersión orgánica de la propia

Administración; 3) La desigualdad en las necesidades de personal en cada Departamento; 4) La introducción de personal técnico diferenciado, a su vez, en categorías; 5) La variedad de las tareas administrativas; 6) La extracción del funcionariado, mucho más amplia gracias a la apertura de la educación superior a todas las clases sociales. Todas estas causas han determinado alteraciones de importancia.

A) LAS MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA

a) *En el principio de unidad.*—La sencillez de la organización del personal, dividido en cuatro clases jerarquizadas, se ha complicado con la aparición de las clases técnicas. Los altos grados de ambas ramas de funcionarios plantean problemas en sus relaciones mutuas. ¿Quién es jerárquicamente superior, el administrativo o el técnico? La naturaleza del trabajo permite, en principio, una distinción que no siempre es clara, especialmente en los Ministerios técnicos. Psicológicamente se produce una tensión y se manifiestan celos entre ambas clases. Por otra parte, la situación de los altos funcionarios técnicos en las fuentes de la decisión administrativa y el estrecho contacto con las autoridades están provocando un cambio en el sistema tradicional.

b) *En el principio de jerarquía.*—Aparte de la significación del fenómeno anterior que repercute también en este principio, se está produciendo otra alteración significativa: junto a Ministerios cuya función principal es la elaboración de planes generales, existen otros cuya labor no exige sino la aplicación de Reglamentos, por lo que precisan solamente—incluso en los niveles más altos—la presencia de personal ejecutivo. En resumen, la “administrative class” recibe hoy embates procedentes: a) de la clase ejecutiva; b) de la clase técnica; c) de su propia composición: ingreso de los provenientes de clases inferiores, acceso a las altas funciones administrativas de todas las clases sociales, menor preparación de los ingresados en la guerra, cuyas promociones tienen un nivel inferior por razones obvias.

B) MEDIDAS ANTE EL CAMBIO

a) *En materia de reclutamiento.*—Se precisa mayor elasticidad y un tratamiento menos rígido del principio jerárquico.

b) *En materia de formación.*—Un contacto más amplio con la Universidad mediante cursillos especiales para la formación de individuos cuya capacidad en el Servicio ha sido probada.

c) *En materia de ascenso.*—Un sistema elástico y realista de apreciación de facultades, a cargo de un Centro único integrado por funcionarios con experiencia.

En cualquier caso ha de fomentarse toda medida que tienda a dar unidad y fuerza a la maquinaria gubernamental.

VI. LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y JERARQUIA EN EL SERVICIO

A) CONTROL Y COORDINACIÓN (Sir John Woods, secretario permanente del Ministerio de Comercio).

El control administrativo en la Gran Bretaña es ejercido por la Tesorería. Control significa: 1) coordinación económica; 2) coordinación financiera, lo que supone intervención y conocimiento de los gastos y vigilancia sobre el modo óptimo de las inversiones; 3) vigilancia de la estructura orgánica: intervención en la creación, alteración o modificación de los servicios departamentales; 4) dirección del servicio civil: reclutamiento, formación, organización y métodos, reformas, mejoras, etc.

Como la Tesorería es, a la vez, Ministerio de Hacienda, se ha planteado la cuestión de si no sería más adecuado conferir a un Centro especial lo relativo al funcionariado. Desde su posición empírica, los ingleses alegan dos razones: el costo del funcionariado (unos 500 millones de libras) y el conocimiento, a través del control económico y financiero, de las necesidades reales de cada Departamento por la Tesorería.

B) UNIDAD DE CONTROL Y SUS EXCEPCIONES (Sir Thomas Padmore, secretario adjunto de la Tesorería).

¿Qué diferencia a la Administración de organizaciones privadas tan amplias o más aún que ella misma? Fundamentalmente dos notas: 1) la Administración es un servicio gubernamental, amplio y permanente, cuyos límites se hallan en la actividad política de sus grados superiores, cuya organización y dotación son cuestiones asimismo políticas y abiertas a la crítica pública y en la que se halla vedada toda posibilidad de favoritismo; 2) la Administración presenta una singular combinación de unidad y variedad: en sí misma es una unidad, pero se estructura en Departamentos diversos.

a) Estas dos notas se reflejan en la coordinación del servicio como totalidad y evidencian la importancia de este papel. La Administración como empresa precisa reclutar y destinar su personal. El reclutamiento corre a cargo de la "Civil Service Commission"; el destino, a cargo del Ministerio correspondiente. ¿Cuál es, pues, el papel del control de la Tesorería? Hay materias que le son exclusivas, otras que comparte. Entre las primeras figura lo referente al número y categorías de los funcionarios empleados en los Departamentos y su pago, así como las condiciones del servicio.

b) Pero esta exclusividad es ejercida de acuerdo con los Departamentos, para evitar los peligros dimanantes de una centralización excesiva. Analicemos casos concretos:

1.º *Número de funcionarios.*—La centralización se mitiga por la relación de la Tesorería con las respectivas direcciones de personal, cuya labor supervisan. Así el alto personal necesario se determina por acuerdo directo entre ambas, lo mismo que la creación o alteración de funciones. La Tesorería ejerce inspección directa de los ser-

vicios para comprobar sus necesidades reales y así juzgar las peticiones—libres—de los Departamentos en materia de personal no superior.

2.º *Categorías y puestos de trabajo.*—Su distribución se halla descentralizada en parte. Este sistema ha resultado ideal en lo referente a las clases inferiores, pero no para las altas. La Tesorería vigila, aconseja y coordina el destino de funcionarios pertenecientes a estas últimas, asegurando que los hombres más capaces no pasen inadvertidos y presten su trabajo allí donde más luzcan sus cualidades. Se sigue así un sistema de colaboración para su selección y destino; aunque los traslados no sean numerosos se procura una rotación por Departamentos con funciones similares. Se hallan hoy en estudio dos problemas: la forma de conseguir la promoción directa a escalas superiores y el evitar que los talentos se hallen desigualmente repartidos entre los Ministerios.

3.º *Condiciones del servicio.*—Existen en Gran Bretaña funcionarios generales para toda la Administración (Treasury o general service classes) y otros pertenecientes de manera exclusiva a un Departamento (departmental classes). Las condiciones del servicio se establecen en el primer caso por la Tesorería, y en el segundo por los Ministros respectivos. Sin embargo, aquélla mantiene siempre el control sobre las condiciones de carácter general, sea cual fuere la clase de funciones. Se combina así la unidad y la variedad, respondiendo las “departmental classes” a un principio de flexibilidad en el que se evita la anarquía orgánica a través de la función coordinadora de la Tesorería. Téngase, además, en cuenta, que estas condiciones del servicio están acordadas con los Whitley Councils.

4.º *Eficacia del servicio.*—Las dependencias del O. y M. se hallan repartidas por toda la Administración. El Departamento de O. y M. de la Tesorería coordina sus actividades, se reserva los problemas de interés general que afectan a toda la Administración y asesora a aquellas dependencias que carecen de este servicio.

C) LA INTERVENCIÓN DEL FUNCIONARIO EN LAS CONDICIONES DEL SERVICIO

(Douglas Houghton, miembro del Parlamento.)

A consecuencia de una cuestión suscitada entre el Estado y el personal empleado en los Servicios Postales durante el período bélico de la primera guerra europea, se constituyó una Comisión Mixta de Arbitraje, que presidió J. H. Whitley, miembro del Parlamento por Halifax. La labor de la Comisión fué tan satisfactoria que la recomendación, por ella misma sugerida en 1917, en el sentido de que se mantuviese una organización semejante para mejorar las relaciones entre el Estado y sus funcionarios, fué acogida por las autoridades. No sin oposición, naturalmente, puesto que se estimaba que el principio de autoridad quedaría lesionado.

A partir de 1919, comienzan a funcionar estas Comisiones integradas por autoridades y funcionarios, teniendo que hacer frente a una serie de cuestiones espinosas que se interferían, tales como la responsabilidad ministerial y el control parlamentario.

Existen hoy “Whitley Councils” en cada dependencia, coronados por uno de carácter nacional. La repugnancia instintiva del inglés por las soluciones generales y unifor-

mes ha hecho que el Consejo Nacional se haya reunido solamente dos veces en los últimos quince años. La compatibilidad entre los principios aludidos y el funcionamiento de estos Consejos ha quedado, en gran parte, obviada. Su misión es la de establecer las condiciones de trabajo más adecuadas, tanto desde el punto de vista del funcionario como del mejor funcionamiento del servicio. Respondiendo al carácter con que nacieron, los "Whitley Councils" tienen por fin principal evitar cualquier roce entre Administración y personal, por lo que no se reúnen sino en la medida en que ésta no actúa por propio impulso o cuando su actuación lesiona la situación del personal, o en los casos en que la propia Administración requiere el concurso de estos Consejos.

Las nuevas generaciones de funcionarios se hallan habituadas al sistema y la colaboración entre los "Whitley Councils", y la Administración es flexible y discurre por cauces sencillos y naturales.

Respecto a la mejora en las condiciones de los servicios y organización a efectos de su eficacia, es de señalar que la labor de los Comités no es la de sustituir a los órganos oficiales, a quienes de manera inmediata y por derecho propio corresponde su determinación, sino la de aconsejar lo que su experiencia les dicte, así como tenerlas siempre presentes a la hora de formular sus peticiones.

FRANCISCO SANABRIA MARTÍN