

SEGUNDA PARTE
EL DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO II: LA FUNCION PUBLICA INGLESA	143
1. <i>Desde el principio del siglo XIX al Informe Fulton</i>	145
2. <i>El Informe Fulton</i>	155
3. <i>El Civil Service inglés actual</i>	157
3.1. Notas Relativas a la Selección y Promoción de los Funcionarios en Inglaterra	171

CAPITULO SEGUNDO

LA FUNCION PUBLICA INGLESA (*)

1. DESDE EL PRINCIPIO DEL SIGLO XIX AL INFORME FULTON

En los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y patronazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los Gobiernos absolutistas. Sin embargo, como señala FRIEDRICH (1) "Las importantes reformas emprendidas a mediados de siglo le permitieron recuperar todo el tiempo perdido y dar a la Gran Bretaña un servicio administrativo superior en integridad y capacidad al de la burocracia de cualquiera de los países continentales europeos, determinándose ya desde aquel tiempo con un espíritu científico verdaderamente moderno las cualificaciones requeridas para el desempeño de un cargo".

A lo largo de todo el siglo XVIII y mediados del XIX, la mayoría de los nombramientos en la administración se hicieron por "patronage", utilizándolo como instrumento para el control de la Cámara, de aquí que "gran parte de los mejores cargos son ocupados por políticos que han perdido el escaño en los Comunes y que aceptan esos cargos hasta que vuelven a ser elegidos o por aquellos que desean

(*) Seguimos en el desarrollo de este tema fundamentalmente a Gregorio LASO VALLEJO: La función pública en Inglaterra, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de funcionarios INAP, Madrid, 1.965. 1ª edición, 403 pp.

(1) FRIEDRICH, Carl. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, México 1.946, pág. 47.

apartarse definitivamente de la vida política". (2)

Los restantes eran alcanzados mediante ascenso por los funcionarios, si es que no estaban en manos de sustitutos designados por los mismos titulares, quienes retenían para sí la mayor parte de los ingresos, pagando una pequeña parte a los sustitutos. Este sistema se observaba sobre todo en las Colonias, donde "La Administración británica se encontraba embarazada por la imperfección de la máquina administrativa inglesa, que propendía a considerar los cargos como recompensas con que se podía premiar a los partidarios que lo mereciesen" (3), lo que derivaba forzosamente en un funcionariado carente de protección, que debía esperar la muerte y la jubilación de otro funcionario para ingresar en el servicio o para ascender dentro de él.

Desde los primeros años del siglo XIX se instituyen varias comisiones con el objeto de examinar la situación de la Administración pública. En 1.810 se empezaron a introducir pruebas selectivas para el ingreso en la Administración. En 1.831 la Tesorería incluye en la realización de las pruebas selectivas, el ascenso por elección frente a la antigüedad, intentando dos años después asegurar que el personal que se seleccione para los Departamentos sea el idóneo, estableciendo al efecto regulaciones estrictas, tendientes a proveer los cargos con personas competentes en la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

(2) P.M. GAUDEMONT. Le Civil Service britannique. París, 1.952, pág. 13.

(3) FRIEDRICH, Carl. Op. cit. págs. 49-50.

Con posterioridad a 1.833, se suceden una serie de comités especiales (Select Committes), encargados de "investigar sobre los gastos de los distintos servicios" sugiriendo la reducción de éstos. En este Informe figuran ya algunas propuestas innovadoras, como la clasificación de funciones de acuerdo al principio de la división del trabajo, aunque el Comité rechazó ésta y otras innovaciones defendiendo el "Status Quo" existente. Ello se explicaba en razón de que las reformas propuestas cortaban de raíz los abusos del "patronage" existente.

Tan solo veinte años después, la Tesorería solicita de Charles TREVELYAN (4) y Staford NORTHCOTE (5) un Informe sobre el Civil Service. El informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del siglo XVIII. Del documento al que titularon "La Organización del Servicio Civil permanente", se

-
- (4) Nacido en 1.807, formándose en "Hailbury College" adquirió desde muy joven una reputación de Administrador inteligente. Tras permanecer como "oficinista" en la India, regresó a Inglaterra donde fué nombrado "assistant secretary to the treasury", el puesto más importante de la plantilla de un departamento en aquellos tiempos, adquiriendo en este cargo profundos conocimientos de la organización del Civil Service. TREVELYAN era un hombre convencido de la necesidad de cambios radicales, para organizar y despachar los asuntos públicos de una manera eficiente. Durante 19 años fué Subsecretario de la Tesorería, para posteriormente volver a la India como Gobernador de Madrás primero y después volver para asumir el Ministerio de Finanzas. Murió en Inglaterra en 1.881. (W. GRIFFITH: The British Civil Service 1.854-1.954, Londres 1.955, pág. 19).
- (5) Nació en 1.818. Fué auxiliar letrado de la "Board of Trade". En 1.842 es nombrado Barón, dedicando su vida al Parlamento, donde por cierto no defendió el Plan de Reforma Administrativa. Más tarde es designado Canciller, ingresando en la Cámara de los Lores en 1.885, como Conde de IDDLESLEIGH. (W. GRIFFITH, op cit pág. 13).

desprendieron las siguientes propuestas:

A) La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.

El Informe decía: "... la administración del país no puede marchar sin la ayuda de un cuerpo eficiente de funcionarios de plantilla que ocupen una posición subordinada a la de los Ministros, los cuales sean directamente responsables ante la Corona y el Parlamento, y que posean sin embargo la suficiente independencia, reputación, aptitud y experiencia que les permita asesorar, asistir, y en cierta medida influir sobre quienes son colocados de vez en cuando sobre ellos. (6)

Observaban TREVELYAN Y NORTHCOTE que los problemas de la Administración eran fundamentalmente problemas de personal y que por tanto la mejora de los funcionarios traería consigo la reforma de las estructuras y de la propia organización.

B) La clasificación de funciones.

El informe TREVELYAN-NORTHCOTE, proponía una clasificación de funciones consistente en la introducción de tres clases de empleados:

- 1º Un cuerpo de oficinistas suplementarios para los rangos más bajos.
- 2º Otra clase compuesta de individuos que hubieran recibido una buena educación general.

(6) LASO VALLEJO. op cit pág. 37

3º Una clase superior integrada por personal con formación universitaria.

C) La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos.

El Informe condenaba el sistema de nombramientos vigente, recomendando que las vacantes en los departamentos se proveyeran por medio de pruebas selectivas libres, lo que automáticamente hizo constituir una comisión, encargada de centralizar el desarrollo de las pruebas selectivas. "No existía -decían los firmantes del informe- otro modo por el que pueda lograrse el doble objeto de seleccionar a las personas más idóneas y evitar los males del patronage". (7)

D) El régimen de los ascensos.

El Informe se refería al ascenso en estos términos: "Si se sondease la opinión de los gentlemen empleados en el Civil Service acerca del tema de los ascensos, nos encontraríamos probablemente con que una amplia mayoría pondría objeciones a lo que es llamado el ascenso por méritos".

En consecuencia los autores del Informe pugnaron por el reconocimiento de los méritos, estableciendo para ello la posibilidad de alguna queja en caso de injusticia en los ascensos.

(7) LASO VALLEJO, op. cit. pág. 40

Tras publicar el Informe (8) de TREVELYAN y NORTHCOTE, el Gobierno se mostró indeciso en aceptar tales recomendaciones solamente aconsejadas por estos dos funcionarios, por lo que procedió a distribuirlo entre destacadas personalidades en materia de administración. Las opiniones formuladas sobre el Informe de 1.853 se publicaron en 1.855 con el título "Informes relativos a la reorganización del servicio civil".

El Informe produjo diversas reacciones, por una parte la de los Institutos y Universidades que expresaron su visto bueno a la propuesta contenida en el mismo para que el ingreso en la Administración se hiciese a través de pruebas selectivas libres. De igual manera la correcta regulación del ascenso por méritos fué defendida por los departamentos, no así por algunos políticos que vieron en los ataques contra el "patronage" contenidos en el documento, un peligro para su propia supervivencia política.

Ante tal situación, el Gobierno se comprometió de entrada a revisar el sistema de reclutamiento, incluso la propia Reina se refirió a la Reforma en su discurso de apertura de las sesiones del Parlamento en 1.854, pero el Gobierno de ABERDEEN dimitió sin haber tomado ninguna decisión acerca del Informe NORTHCOTE-TREVELYAN, quizá; porque las reformas eran tan avanzadas que la opinión pública las rechazaba. Como dice WHEARE: "El informe estaba más allá no solo de

(8) En realidad en su versión original el Informe no sumaba más de 20 folios, aunque de hecho bastaron para iniciar la reforma de una burocracia hasta entonces anquilosada y poco eficaz.

los deseos, sino hasta de las necesidades de su tiempo".(9)

El nuevo Gobierno encabezado por PARLAMRSTON tras investigaciones parlamentarias en los departamentos aceptó una serie de ineficiencias en la Administración, que adquirieron gravedad con los hechos acaecidos en la Guerra de Crimea, lo que orilló finalmente a aceptar algunas de las propuestas del Informe TREVELYAN y NORTHCOTE. De ellas se derivaron:

A) La creación de la "Civil Service Commission".

Su tarea era la de comprobar la idoneidad de los "jóvenes" que puedan proponerse para ser nombrados en algunos de los empleos de cualesquiera de los departamentos del Servicio Civil". Los candidatos antes de ser admitidos a las pruebas, serían examinados de acuerdo con las directrices formuladas por los tres "commissioners" que formaban la Comisión. Sin embargo, desafortunadamente estas normas se dejaban a la discreción de los Jefes de los departamentos, lo que hizo que siguieran prevaleciendo las consideraciones políticas en los nombramientos. A ello se añadió el peligro constante de que el sistema de nombramientos por "patronage" se consolidara sólidamente.

Con todo, esta propuesta contribuyó notablemente en el establecimiento de un órgano imparcial dedicado a comprobar la formación y la aptitud de los aspirantes a ingresar en la Administración inglesa.

(9) W.C. WHEARE. El Civil Service Británico en la Constitución. "Revista de estudios políticos" núms. 86-87, Madrid, 1.956 pág. 130.

B) La introducción de las pruebas para el ingreso.

La Cámara de los Comunes, favorable a las pruebas selectivas, nombró en 1.860 un comité especial, el "Committee on Civil Service Appointment", con la finalidad de llevar al cabo una encuesta que determinara el sistema de ingreso más adecuado. Los resultados se plasmaron en un informe decepcionante, ya que tan solo se limitaba a mejorar el sistema de pruebas existentes. Ello -se decía- se debía a la fuerte oposición aún existente en los distintos departamentos, pese a que ya el entonces Jefe del Gobierno GLADSTONE, apoyaba el nuevo sistema, dados los excelentes resultados que había producido en la administración colonial de la India.

El "patronage" comenzó a venirse abajo, desmoronándose por completo años después por una Orden en Consejo (Order in Council) de 1.869, completada por dos reglamentos de la Tesorería, que tomando como base el Informe de 1.853 establecía dos tipos de exámenes para el ingreso, uno que regulaba el ingreso de los candidatos con formación universitaria para los altos puestos de la administración, y otro para los jóvenes que ocuparían las tareas secundarias.

Con posterioridad a la implantación de las propuestas aludidas del Informe de 1.853, los funcionarios fueron clasificados en base al referido documento en dos grados: uno superior y otro inferior, con una clase aparte de copistas. Ello originó como consecuencia que la Tesorería en 1.874 nombrara una Comisión encargada de reconsiderar los métodos de selección de los funcionarios, al igual que los principios que habían de regular el traslado de los mismos, además de la posibilidad de clasificar a todo el Civil Service y el sistema conveniente de empleo para las personas dedicadas a funciones de menor importancia.

Desde esta fecha hasta el llamado "Informe FULTON", han sido numerosas las comisiones y los comités designados, tanto por la Cámara de los Comunes, el Gobierno o la Tesorería para investigar los servicios administrativos ingleses, a fin de lograr una mejora de la función pública.

Como se señala en el Informe FULTON: "En el período 1.870-1.918, los trabajos de los tres comités que funcionaron, sirvieron para avanzar hacia la uniformidad del orden de clasificación entre los distintos departamentos ministeriales y la normalización de las retribuciones y las condiciones del servicio" (10), destacándose paralelamente la creación de un movimiento sindical del que posteriormente se derivaron las asociaciones de funcionarios.

Así las cosas al término de la primera Guerra Mundial, el ex-jefe del Gobierno GLADSTONE encabeza en 1.918 un comité nombrado por la Tesorería, con el objeto de estudiar la organización y el personal en el Servicio Civil de la posguerra. De este estudio, el llamado Ministerio de Reconstrucción, crea el llamado "Comité WHITLEY", que elabora uno de los informes más importantes sobre el "Civil Service".

En el Informe publicado en Febrero de 1.920, se podía leer: "el trabajo administrativo y auxiliar del Servicio Civil puede decirse que encaja ampliamente en dos categorías

(10) W. ARMSTRONG - E. GREBENIK: "El Informe FULTON. Tres estudios sobre el Servicio Civil británico". Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración pública. Colección Conferencias y Documentos núm. 39, Alcalá de Henares (Madrid) 1.973.

principales... en una cabe incluir el trabajo sencillo, y en la otra el trabajo relativo a la formulación de las políticas de los asuntos públicos" (11).

El Informe sugería distinguir dentro de estas dos categorías principales, no menos de cuatro clases de funcionarios (12):

- A) Una clase de "writing assistants" para el trabajo mecánico más sencillo.
- B) Una clase "clerical" para la mejor clase de trabajo de la primera categoría.
- C) Una clase "executive".
- D) Una clase "administrative". (13)

Las propuestas de este informe marcaron el inicio de un largo período de estabilidad que culminó con el "Informe FULTON". Dentro de este período de estabilidad, anterior al Informe FULTON se produjeron no obstante alteraciones importantes en la Administración Inglesa, sobre todo las derivadas de la Segunda Guerra Mundial. Las dificultades heredadas de dicha guerra, recomendaron el establecimiento de una Oficina de Organización y Métodos en la Tesorería,

(11) Report of the National Whitley Council reorganization Committee, 1.920 ver: LASO VALLEJO. op. cit. pág. 55.

(12) Idem

(13) Ver INFRA

con el propósito de asesorar al "Civil Service" en los problemas de organización.

De igual forma entre 1.948 y 1.950 se trató de flexibilizar el deber de neutralidad de los funcionarios. Una comisión independiente coordinada por MASTERNAN indicó la conveniencia, de dividir a los funcionarios para el ejercicio de sus libertades políticas, otorgando a los funcionarios inferiores total libertad, pero la iniciativa no prosperó.

Como experiencia precedente al "Informe FULTON", en Abril de 1.965 se anuncia la creación de un "Comité de eficiencia del Servicio Civil", que buscó promover la cooperación entre el Estado y sus funcionarios.

2. EL INFORME FULTON

En Febrero de 1.966, el Gobierno encabezado por WILSON, nombra a Lord FULTON Presidente de un Comité de cinco personas que habrían de dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del Servicio Civil, formulando recomendaciones. El Informe de esta comisión, publicado con el nombre de "Informe FULTON" en Junio de 1.968, vino a significar el comienzo de una nueva etapa, comparable a la que supuso en su momento el "Informe NORTHCOOTE-TREVELYAN".

El "Informe FULTON" ponía especial énfasis en la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo, basándose en la presunción de la necesidad de utilizar las modernas técnicas de dirección, tales como el análisis de tareas y la mecanización y automatización de los servicios, aunque contenía escasas precisiones relativas a la estrategia para llevar a cabo tales políticas.

De las recomendaciones contenidas en el "Informe FULTON" se derivaron las siguientes consecuencias importantes:

A) La creación de un departamento de la función pública.

Las competencias de este departamento se extendían a la selección, formación y perfeccionamiento, retribuciones y gestión de personal, así como a la organización de la administración central. La titularidad del departamento de la función pública correspondía al Primer ministro, que delegaría la gestión ordinaria de los asuntos en otro miembro del Gobierno. Como consecuencia de las recomendaciones del informe NORTHCOTE-TREVELYAN, se había constituido ya con anterioridad la Comisión del Servicio Civil (14), que forma hoy parte de este Departamento de la función pública.

B) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College), encargado de la formación y perfeccionamiento en las modernas técnicas de dirección de los funcionarios.

C) La unificación de varias escalas y cuerpos, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito. Se establecieron sistemas unificados de retribuciones y de ascenso por grado para los cuatro escalones superiores de la función pública: Subsecretario (Permanent Secretary), Subsecretario adjunto (Second Permanent Secretary), Secretario General (Deputy Secretary). En cuanto a los grados, se ha buscado tras el "Informe FULTON" su completa integración, procediendo

(14) Ver SUPRA

a la fusión en un solo "grupo de administración" de las clases administrativas, ejecutiva y auxiliar (clerical) (15).

3. EL "CIVIL SERVICE" INGLES ACTUAL

Desde el inicio del siglo XIX hasta la aparición del Informe FULION muchas cosas han cambiado en el funcionariado inglés, pero los principios reguladores siguen esencialmente siendo los tradicionales. Hablando en un sentido estricto se puede incluso hacer referencia a la inexistencia de un régimen jurídico de la función pública.

Al igual que sucede con el resto de las instituciones inglesas, la tradición en el "Civil Service" tiene un valor decisivo que procede de la propia contextura del pueblo inglés (16). El "Civil Service" ha sabido adaptarse en forma notable a las circunstancias históricas, es decir, ha sido a la vez flexible y progresista, asentando sus bases en un temperamento costumbrista y práctico que ha moldeado

(15) Ver INFRA

(16) Inglaterra es un país tradicionalista y pudiera parecer que la modernización de su Administración habría de tropezar con una oposición más fuerte que en otros países por parte de los funcionarios y de la opinión. Nada de esto pese a su tradicionalismo ha sucedido, porque la reforma ha adoptado rápidamente una forma peculiar, la de la revista de los métodos. (E. BONNEFOUS: La reforma administrativa, Madrid 1.960 pág. 192).

su espíritu y su estructura. Desde la época final victoriana se fué desarrollando la idea de un funcionario "gentlemen", con un alto espíritu de disciplina e integridad dentro y fuera de la Administración. "La idea de que todo alto servidor de la Corona debía ser un caballero culto parecía indiscutible". (17)

Aunado íntimamente a esta idea, se encuentra el espíritu pragmático que anima a la función pública inglesa, que se traduce en los principios rectores de la eficiencia y el rendimiento regulados por una legislación compleja. Ello obliga a un constante conocimiento de la tradición (conventions) frente a numerosas Leyes, órdenes en consejo, reglamentos, circulares, al igual que del "Common Law" y las decisiones de los tribunales.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en otros países, Inglaterra carece de un estatuto regulador de la función pública, lo cual no significa que no se encuentre legalmente regulada. Por el contrario, todos los asuntos relativos a los "Civil Servants" están reglamentados por decretos dictados con arreglo a los poderes de prerrogativa de la Corona, siendo la normativa de la función pública muy compleja y la legislación parlamentaria escasa.

Adicionalmente al tradicionalismo y pragmatismo de la función pública inglesa, destacamos también como nota sobresaliente del "Civil Service", el neutralismo político que hace que la situación y funciones de un "Civil Servant" sean siempre las mismas, sin importar el partido que gobierne. Ello obedece dice JENNINGS "a que el rasgo esencial del sistema británico es de un lado la separación

(17) C.J. FRIEDRICH: op. cit. pág. 376.

clara entre políticos y servidores públicos, y del otro la estrecha relación entre política y administración" y añade: "este rasgo se logra a través de la responsabilidad ministerial y la organización eficiente de la oposición parlamentaria (18). De aquí que el "Civil Service" se coincida como un instrumento de continuidad y un depósito de experiencia, cuya finalidad última es servir al público. En suma, un rasgo a destacar del funcionario inglés es su neutralidad política, que le impide participar en las elecciones parlamentarias. En el Manual del funcionario que edita la Tesorería puede leerse: "Vosotros no podéis ser miembros del Parlamento y al mismo tiempo permanecer como servidores desinteresados e imparciales de este Parlamento. El miembro del Parlamento debe tener la libertad de decir lo que piensa del gobierno y de criticar sus acciones, cuando y como el quiera. El funcionario no puede tener esa libertad..." "... Esto no significa que no debáis tener opiniones políticas, que no debáis votar en las elecciones, sino simplemente que debéis absteneros de hacer cualquier cosa que pudiera hacer dudar a la opinión pública de vuestra imparcialidad..."

En cuanto a las expresiones "Civil Service" y "Civil Servant" que hemos venido utilizando, tienen en realidad un origen reciente. La primera apareció por primera vez en el Informe de NORTHCOTE y TREVELYAN de 1.853, aunque desde hace dos siglos se empleaban para concretar el carácter no militar de los funcionarios de la Compañía de las Indias Orientales "East India Company". Dicha expresión fué consagrada legalmente por la "Superannuation Act. de 1.859"

(18) T. JENNINGS. Cabinet Government, Cambridge 1.961, pág. 133.

que hablaba ya en su artículo 2º de "... las personas que han prestado servicio en una condición established en el servicio civil permanente del Estado...".

Por lo que respecta al concepto "Civil Servant" aunque está aún en proceso de elaboración, se entiende como aquella persona que ha sido nombrada directamente por la Corona, o que ha sido admitida en el "Civil Service" con un certificado de los "Civil Service Commissioners", habiendo servido en una condición estable en el servicio civil permanente del Estado. No obstante, se considera como definición oficial la facilitada por la Tesorería, que dice: "Civil Servants: son aquellos servidores de la Corona distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una situación civil y cuya remuneración se abona total y directamente con fondos votados por el Parlamento".

Ahora bien, los anteriores conceptos nos llevan a establecer una clara distinción entre los "Public Servant" y los denominados "Servant of the Crown". En principio se puede decir que todo agente que desempeña una función pública es "Public Servant", pero sin que ello implique gozar necesariamente del status de miembro del "Civil Service". Todo agente que designa la Corona es "Servant of the Crown" pero en este mismo sentido cabe ser "Servant of the Crown" y no poseer el status jurídico del "Civil Servant" (19).

(19) Así ocurre con el séquito o servidores personales del soberano, que siendo "Servants of the Crown", no tienen el carácter de "Civil Servant". A aquellos les son aplicados los preceptos de la "Crown Proceedings Act, de 1.947".

Las dificultades desaparecen si determinamos la naturaleza del organismo al cual se encuentran adscritos. de tal modo, que si el organismo realiza funciones públicas como "Public Corporation" ostentando la condición de "Agente de la Corona", sus empleados lo serán también. Por lo que hace a los "Public Servant" se puede decir que para gozar del Status de miembro del "Civil Service", es preciso cumplimentar los procedimientos regulados de designación que confieren tal carácter. "El Civil Service está regido por (regulations) derivadas principalmente de los poderes de prerrogativa de la Corona, y no de promulgación en el Parlamento. Estas (regulations) pueden considerarse ya como ley (Law) o como la base de un contrato entre la Corona y sus Civil Servants.

El concepto de funcionario está sujeto a la regla de que el Civil Servant depende enteramente de la Corona a la que debe el empleo, y que puede serle revocado "At Pleasure" por la simple voluntad del soberano, no pudiendo frente a esta voluntad esgrimirse derecho contractual ante tribunal alguno. No obstante su seguridad en el empleo es tan respetada tanto como en el propio derecho continental. De aquí el porque los asuntos internos de la función pública se encuentren regulados por "Orders in Council", dictadas en conformidad a esa prerrogativa de la Corona, o bien mediante (treasury regulations), basadas en estas orders, minutes y circulars. Tales regulations se basan en el Common Law y constituyen ley". (20)

-
- 20) W.J. MACKENZIE y J.W. GROVE: La Administración Central en Gran Bretaña. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Escuela Nacional de Administración Pública. 1ª edición 1.966. Alcalá de Henares (Madrid) pág. 40.

Otros rasgos característicos de la función pública inglesa lo constituyen las asociaciones de funcionarios, a las que éstos se adhieren voluntariamente animados incluso por la propia Tesorería y los "Witley council" que se constituyen a nivel nacional o departamental como órganos paritarios integrados por representantes de los órganos gestores del personal y los propios funcionarios, con el propósito de conciliar en primera instancia una desavenencia colectiva, si no se soluciona se recurre al Tribunal de Arbitraje de la Función Pública (Civil Service Arbitration Tribunal). Finalmente destacamos el hecho de que inicialmente la función pública inglesa optó por un sistema de funcionarios generalista e interdepartamental, aunque con posterioridad el Informe FULTON de 1.968 se inclinara en favor del funcionario especialista. En efecto, la estructura de los funcionarios administrativos en Inglaterra observamos que ha variado con el paso del tiempo. Así, en el siglo pasado se basaba fundamentalmente en tres clases:

- A) Los llamados "Senior Clerks" (oficinistas superiores) que desempeñaban las funciones de auxiliares de los Ministros.
- B) Los denominados "officials" (oficiales), encargados de los servicios de aprovisionamiento y contabilidad de la Marina y del Ejército.
- C) Los pertenecientes a los tres grandes departamentos: El Post-Office, Aduanas y la Oficina de ingresos nacionales.

En este sentido, ya desde la aparición del Informe de NORTHCOTE y TREVELYAN en 1.853, se propugnó por una nueva

clasificación de funcionarios (21), aunque esta no fuese considerada por todos los departamentos.

Hoy en día el "Civil Service Británico", es fundamentalmente el resultado de la filosofía del siglo XIX, reflejada en el Informe NORTHCOTE-TREVELYAN. De aquí que tengamos la siguiente composición de la función pública inglesa en cuanto a los funcionarios administrativos se refiere:

A) La "Administrative Class"

Tiene su antecedente más inmediato en el grado superior "First Division", del Informe NORTHCOTE-TREVELYAN. Se trata de la clase directiva de la Administración inglesa. Esta clase rectora de la función pública inglesa tiene encomendadas aquellas funciones directivas formuladas por FAYOL (22) "Diriger c'est prévoir, organiser, commander, coordiner et contrôler". En particular cumplen con las siguientes funciones:

- a) Asesorar a los Ministros en la formulación de la política y preparación de la legislación que ha de promulgarse sobre la materia.
- b) Preparar las contestaciones de cartas oficiales y las respuestas a las preguntas formuladas en el Parlamento, así como la documentación que han de utilizar los Ministros en los debates parlamentarios.

(21) Ver SUPRA (Informe NORTHCOTE-TREVELYAN)

(22) FAYOL, Henry: "Administracion Industrielle et Generale"
Reimpresión de 1963. Pág. 87

- c) Son responsables de la organización y dirección de los asuntos de gobierno encomendados a cada departamento.
- d) Representan al Ministro del departamento en las negociaciones con otros Gobiernos o Departamentos, grupos de intereses y público en general.

Los componentes de este cuerpo tienen funciones de mando, y asignada una determinada graduación (Assistant principal, principal assistant secretary, under secretary, deputy secretary y permanent secretary). "La clase administrativa -como dicen MACKENZIE y GROVE- (23) vive a la sombra del Parlamento, encontrando tres tipos posibles de "administrative": uno que es la mano derecha del Ministro, otro el hombre académico y el tercero, es el "Administrador" que comprende la organización y posee talento para mantenerla".

Integran esta clase un reducido número de funcionarios de los que se ha dicho que constituyen -no sin razón- la aristocracia de la administración, aunque en realidad dada la extensión de la enseñanza y el establecimiento de mayores oportunidades, lentamente se haya abierto una vía de democratización para su acceso. Otros, en cambio opinan que los funcionarios administrative ingleses son "estadistas disfrazados", en lo que coincidimos por llevar algo de realidad esta afirmación.

(23) W.J.M. MACKENZIE y J.W. GROVE: op. cit. pág. 73

B) La "Executive Class".

Esta clase se integró a partir de los antiguos funcionarios de la "Second Division" con el propósito de ocuparse de las actividades de ejecución de la Administración. En un principio, sus labores se concentraban en asuntos referentes a suministros, contabilidad, contratación y tareas de inspección, sobre todo en los departamentos militares. Con posterioridad a la Segunda guerra Mundial, las actividades de esta clase se diversifican, requiriendo los funcionarios "executive" aptitudes y temperamentos variados.

La mayoría de las tareas que desarrollan requieren estudio, así como inteligencia, juicio e iniciativa. Algunos de estos funcionarios se ocupan de la contabilidad, de la intervención de los gastos de los departamentos y de otros asuntos como el otorgamiento de licencias de construcción, exportación e importación. También en esta clase se dan diferentes categorías profesionales, que van desde un ejecutivo hasta el jefe, pasando por categorías intermedias.

Los "Civil Service Commissioners", han descrito sus funciones de la siguiente manera: "Los miembros de esta clase realizan amplias e interesantes tareas que exigen diferentes clases de capacidad y temperamento. Dentro de los límites de la política general y gubernamental, los miembros de esta clase tienen que enfrentarse con los problemas de los particulares en sus diferentes esferas y los asuntos de toda clase de negocios y empresas. Los funcionarios "executive" pueden y deben consultar los asuntos de especial dificultad a sus superiores, más su labor no es de naturaleza mecánica teniendo que utilizar su prudencia en aquellos asuntos que requieren inteligencia, juicio e iniciativa. Aproximadamente una cuarta

parte de la clase executive maneja números, y otra cuarta parte mantiene frecuentes contactos con el público y representantes de los negocios, corporaciones locales, etc." (24).

C) La "Clerical Class" (empleados de oficina)

Las actividades asignadas a esta clase pueden resumirse así:

- a) Clasificación del correo recibido y en su caso la elaboración de respuestas a los funcionarios sobre asuntos regularmente interdepartamentales.
- b) Atender todo tipo de consultas sobre el estado de la tramitación o resolución de un asunto determinado.
- c) Elaborar los registros y archivos de asuntos de diversa naturaleza.
- d) En general, los asuntos referentes a la administración del personal (pago de sueldos, comprobación de viáticos, etc.)

D) La "Clerical Assistant Class"

Entre las funciones que desarrolla esta clase, sobresalen:

- a) La preparación, verificación y comprobación de documentos, estadísticas y registros.

(24) Civil Service Commission, Home Civil Service: Executive Class 1.964 págs. 549-567. En la Función Pública... op. cit pág. 120

b) Preparación de documentos sujetos a comprobación, manejo de máquinas de oficina en casos de necesidad, así como la realización de tareas de naturaleza similar.

F) La "Class of Temporary Clerks"

Vienen a completar el trabajo de los grados derivados de la clase "Clerical" como lo son los llamados "Clerical Officers" y "Clerical Assistants".

Las tareas de esta clase se corresponden con tareas supervisoras, ya que gran parte del trabajo de máquinas que venían desempeñando fué asignado a otra clase de funcionarios.

F) Los "Typing Grades"

Dividida en mecanógrafas de copia y taquimecanógrafas, existiendo dentro de éstas varios grados supervisores. Ambas se utilizan exclusivamente para tareas propias de su labor, no para las labores normalmente encomendadas a una secretaria. En 1.955 la "Comisión Priestley" se refería a los aspectos positivos de esta clase de la siguiente manera: "Los atractivos del servicio parecen ser la seguridad, sobre todo en el caso de las mujeres... La indemnización por despido y buenas facilidades de adiestramiento a partir de un nivel bastante bajo de aptitud". (25)

(25) W.J, MACKENZIE y J.W. GROVE: op. cit pág. 88

G) La "Machine Operating Class".

Con el objeto de atender las máquinas utilizadas en la Administración, esta clase es creada en 1.948. En general realiza su trabajo en secciones especiales de los departamentos donde se requiere el manejo de máquinas sumadoras, calculadoras, fichas perforadas, etc.

H) Las "Messengerial Class".

Se distinguen dos clases de "Messengerial Class", de una parte los mensajeros (Messengers), que se encargan del traslado de papeles y expedientes de una oficina a otra; por otra, los llamados custodios de papeles "paper-keepers", a quienes corresponde la custodia, colocación y manejo de todo tipo de archivos, así como las tareas de carácter similar.

Ahora bien, como ya se ha dicho, en la función pública inglesa se distingue claramente a los funcionarios que poseen una formación general de aquellos otros con una formación especializada. Sobre el particular, para el Informe FULTON resultaba disfuncional la convivencia a nivel directivo de funcionarios generalistas y especialistas ya que origina administraciones paralelas, "hace más lentos -decía el Informe- los procesos de decisión y gestión. condena a la ineficacia, significa que frecuentemente ningún individuo tiene una autoridad directa clara e impide a los especialistas ejercer en toda su extensión las responsabilidades asociadas a su profesión y ejercidas por sus equivalentes fuera de la Administración..." Descritos ya los funcionarios generalistas, analizaremos ahora a los especialistas.

La estructura de los funcionarios especialistas se divide en clases generales y en clases particulares. Las clases generales de "especialista" comprenden a los Asesores Jurídicos y Estadísticos, mientras que las clases particulares desempeñan funciones más limitadas que abarcan aspectos tales como el impulso de la investigación, la práctica de la medicina, las labores de contabilidad interna en los departamentos, construcción y mantenimiento de edificios y fábricas, etc. (26).

Otra clase de servicios en la función pública inglesa que por sus notas características merecen un tratamiento especial, son los llamados funcionarios de los servicios especiales, que comprenden al "Foreing Civil Service y el Oversea Civil Service", así como el denominado "Post Office".

En cuanto a los órganos rectores y fiscalizadores de la función pública inglesa, se destacan los siguientes: El Parlamento, el Consejo Privado y el Gabinete, la Tesorería y los propios Departamentos. El Parlamento solo ejerce su autoridad en reducidos ámbitos de la función pública. Ello es debido a que ésta se encuentre ahora regulada fundamentalmente por "Orders in Council". Por su parte el Consejo privado ha tenido un desenvolvimiento similar al del Parlamento. Inicialmente se constituyó como un órgano auxiliar de la Corona. Actualmente le asesora en los reglamentos que ésta expide, tanto en cumplimiento de sus poderes de prerrogativa como en los estatutarios (Orders in Council). El tercer órgano denominado el "Gabinete", es el "pivote alrededor del cual gira toda la maquinaria políti-

(26) W.J.M. MACKENZIE y J.W. GROVE: op. cit., pág. 107

ca" (27), bajo la dirección del primer ministro "Primer Lord de la Tesorería" que es, el verdadero Jefe de la administración en Inglaterra, y quien limita la acción de la Corona y del Consejo Privado, adoptando decisiones importantes, sobre todo las referentes a cuestiones fiscales y presupuestarias.

La Tesorería, "El Departamento de los Departamentos", según expresión de TREVELYAN en 1.853, ejerce un poder enorme sobre la función pública, ya que le incumbe todo lo relacionado con su reglamentación, así como con aspectos de mejora de la eficacia y rendimiento de la administración en todos sus órdenes.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la Tesorería delega gran parte de sus atribuciones en favor de los departamentos, ejerciendo otras, como la regulación del reclutamiento y los exámenes de ingreso, a través de la "Civil Service Commission".

Hoy en día la Tesorería vigila que los departamentos cumplan acertadamente con los poderes que ésta les ha delegado, intentando unificar en todo el servicio civil, los principios comunes y condiciones de trabajo de la función pública. Ello originó la creación en cada departamento, de un órgano subordinado al Ministro, "Under Secretary" (Director de Personal), quién se ocupa en estrecha relación con la Tesorería de todos los asuntos referentes al personal de su departamento.

(27) I. JENNINGS: op. cit., pág. 76

3.1. Notas Relativas a la Selección y Promoción de los Funcionarios en Inglaterra

En la generalidad de los casos la selección de los funcionarios públicos es responsabilidad del Civil Service Commissioners (ver supra). Es de destacarse como nota característica importante que tanto la selección como la provisión de los puestos de trabajo se encuentran totalmente exentas de injerencias políticas.

El proceso selectivo de los funcionarios ingleses se encuentra estructurado en función de los diversos niveles jerárquicos. En el presente epígrafe haremos referencia únicamente al colectivo integrado en la "Administrative Class".

Las notas bajo las cuales se articula el proceso selectivo de esta clase directiva de la función pública inglesa son las siguientes. (28)

- Profesionalización de los Tribunales de Oposiciones.
- Desprofesionalización del opositor.
- Disminución de las injusticias.
- El fin de las pruebas es "cubrir plazas reales de administradores"
- El opositor presta un servicio público al país cuando oposita.

Hasta la década de los 40 el sistema tradicional de selección lo era el exámen escrito y la entrevista. A partir de,

(28) Seguimos a Antonio CARRO MARTINEZ, "Selección de Funcionarios del Civil Service Británico" D.A. nº 12 págs. 5-14

entonces se introdujo otro sistema basado fundamentalmente en la entrevista y en la realización de tests escritos de carácter general. Este método ha ido evolucionando con el tiempo, comprendiendo en la actualidad tres etapas, que resumimos a continuación: (29)

1ª ETAPA: En ella se desarrollan por el aspirante una serie de pruebas escritas cuya duración es de un día y medio. Entre las pruebas se destacan: un resumen de un texto, un test que plantea una situación problemática para que el candidato ofrezca soluciones, un test de sentido común, test esquemáticos, etc.

2ª ETAPA: Contiene dos partes: la primera es escrita y se centra en el estudio de un expediente simulado, para cuya solución no se exige una experiencia oficial. Los aspirantes deben resolver el problema a través de una carta redactada en forma diplomática. La segunda parte es oral, comprende una discusión informal en grupos reducidos de dos o tres temas de carácter general, una sesión simulada de un comité que debe adoptar una resolución y una entrevista personal con los miembros del equipo encargado de la selección.

3ª ETAPA: Una entrevista ante el Consejo de Selección Final.

Como se observa, este tipo de pruebas intentan superar los criterios estrictamente académicos, por una valoración mucho más amplia de la capacidad intelectual del aspirante.

(29) Seguimos a F.F. RIDLEY. "Notes nationales sur les systemes de la carrière et de l'emploi". Gran-Bretagne. R.F.A.P. 1.983, págs. 112 y ss.

Finalmente en el sistema inglés la decisión del Consejo de Selección es definitiva y los candidatos que propone son siempre nombrados ya que la provisión no supera nunca el número de puestos vacantes.

Por su parte, la promoción del funcionario implica el pase de un nivel jerárquico a otro, exigiéndose pruebas para el cambio de categoría. En términos generales la promoción se basa en los siguientes criterios:

- a) Valoración del personal ("Staff Reporting") que realiza anualmente el superior jerárquico inmediato.
- b) Exámen de la apreciación del trabajo del funcionario ("JOB APPRAISEL REVIEW"). Consiste en una entrevista anual entre el funcionario y el Jefe que ha dado el visto bueno a la valoración anual.
- c) Entrevistas con relación a las carreras ("Carrer Interviews"). Tienen como objetivo centrar las perspectivas del funcionario. Se producen cada cuatro años. En ellas se discuten los proyectos personales y el tipo de trabajo que desearía el funcionario efectuar.

Los ascensos se encuentran sujetos a un procedimiento reglado, en el que se destaca el relevante papel de las comisiones de ascenso ("promotion boards"). Estas comisiones analizan los candidatos a vacantes que se producen, estableciendo un orden de méritos entre los diversos candidatos en base a la información señalada, estableciendo un orden de méritos entre los diversos candidatos.