

## II. EXTRANJERO

# DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS EN INGLATERRA (1)

**SUMARIO:** SECCIÓN PRIMERA: LOS DERECHOS DE LOS «CIVIL SERVANTS»: 1. Al empleo. 2. A la retribución económica: el sueldo. A) La retribución en relación con el sexo. 3. Al ascenso. A) Libre elección. B) Informes de calificación. C) Regulación de los ascensos. 4. A los honores. 5. Otros derechos. 6. A la huelga. 7. A la pensión. A) Funcionarios beneficiarios de las pensiones. B) Naturaleza de la pensión. C) Carácter facultativo en su concesión y denegación. D) Importe de las pensiones.—SECCIÓN SEGUNDA: LOS DEBERES DE LOS «CIVIL SERVANTS»: I. *Profesionales dentro de la función pública*: 1. Prestación de servicio. 2. Obediencia jerárquica. 3. Sigilo profesional. 4. Integridad. 5. Formación y perfeccionamiento. II. *Profesionales fuera de la función pública*: 1. Abstención en actividades políticas. 2. Incompatibilidades. 3. Conducta personal.

### SECCIÓN PRIMERA

#### LOS DERECHOS DE LOS «CIVIL SERVANTS»

El derecho de funcionarios en Gran Bretaña es pobre y ha evolucionado poco. Dos posturas se enfrentan al estudiar la naturaleza de la relación existente entre la Corona y el funcionario. La una considera que en los órganos que actúan la voluntad del Estado hay un elemento político y otro jurídico, los cuales no pueden separarse. Para ésta, calificarlos solamente con arreglo al *common law* o derecho estatutario es tanto como confundir la sombra con el cuerpo. Los principios que reconocen el elemento político son el «interés público» o la «política pública»; en virtud de los cuales el Estado puede revocar al funcionario en cualquier momento. La otra postura defiende la teoría contractual, destacando más los conceptos de derecho privado que los de derecho público. Es una

(1) Este trabajo es parte de la tesis doctoral del autor *La función pública en Inglaterra*, leída el día 26 de septiembre de 1964 en la Facultad de Derecho de Madrid, obteniendo la calificación de sobresaliente «cum laude». Dicha tesis está en curso de publicación dentro de la colección «Estudios Administrativos» (Serie B), que edita el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

postura que trata de poner límites a los poderes arbitrarios del Estado frente a los derechos del *civil servant*. Mantiénenla los juristas y, especialmente, los abogados ante los Tribunales.

Los defensores del elemento político critican: a) El excesivo legalismo de los partidarios de la tesis contractual y el considerar de manera casi exclusiva los aspectos patológicos de la relación, con desprecio del poder político del Estado para acordar cualquier tipo de decisiones en interés general, a fin de promover la eficiencia de la Administración; y b) No tener en cuenta la importancia de la contratación colectiva para establecer las condiciones de carrera de los funcionarios. Frente a esta última afirmación hay que advertir que esas condiciones, fijadas a través de los convenios colectivos, no se consideran por los Tribunales como parte integrante del contrato de empleo.

Ni unos ni otros niegan las facultades del Estado de revocar al funcionario *at pleasure*. Para los que propugnan la relación contractual, la inexistencia del derecho al empleo se explica por la existencia de una cláusula tácita de revocación *ad nutum* en el contrato. Para los defensores del «elemento político», se sustenta en los principios del «interés público» o de la «política pública», siendo nula la cláusula expresa en contrario, con la única excepción válida de que se le haya reconocido ese derecho por *statute*.

En suma, como dice el profesor ROBSON, «aunque hemos ocupado por largo tiempo un lugar preeminente en cuanto a la calidad, integridad, devoción y neutralismo político de nuestros funcionarios, el Derecho administrativo tiene poco que mostrar en esta rama de la Administración pública» (2).

De las disposiciones que regulan el *Civil Service*, es frecuente manifestar que, «si bien no son disposiciones estatutarias, pueden considerarse que constituyen una rama especial del Derecho público y, en la medida en que son disposiciones de aplicación general, aun cuando no conozcan de ellas los Tribunales, calificarlas de «legislativas» (3).

### 1. *Al empleo.*

La situación del *civil servant* en Inglaterra es ciertamente confusa. De un lado, la tesis sostenida es que no existe un derecho originario a ostentar de manera permanente 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, se 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 (4). En apoyo de ambas tesis pueden citarse principalmente tres decisiones

(2) En Lord CAMPION y otros autores, *British Government since 1918*, Londres, 1951, página 97.

(3) Véanse ROBSON en Lord CAMPION, ob. cit., págs. 97-98, y S. A. SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, Londres, 1960, n. 34.

(4) Una excepción es el *Comptroller and Auditor General*.

jurisprudenciales: *Dunn v. Reg* (5), *Terrell v. the Secretary of State for the Colonies* (6) y *Rodwell v. Thomas and Others* (7).

La inamovilidad relativa del «servidor civil» inglés, es decir, la que se refiere a la función, no está reconocida. La inamovilidad absoluta, que afecta además a la residencia, tampoco está reconocida. El funcionario es destinado de un departamento a otro departamento en sus primeros años de carrera, incluso contra su voluntad; más tarde, es norma general que se le consulte y sin su asentimiento no sea trasladado a otra localidad (8).

Ningún funcionario puede llamarse a engaño respecto a que carece del derecho al empleo, en cuanto que cuando ingresa en la Administración se le dice por escrito: «Todo servidor civil, permanente o temporal, ostenta su nombramiento, ya sea varón o hembra, «a voluntad» de la Corona, lo que significa que la Corona puede revocarle en cualquier momento sin aviso ni compensación. Esta es la situación legal; aunque, naturalmente, la Corona no actúa de ese modo sin tener motivos extremadamente justificados para hacerlo, y sólo si usted fuera culpable de mala conducta realmente grave es cuando puede temer la revocación inmediata» (9).

Los autores que defienden la tesis de revocación a voluntad la fundamentan en exigencias del interés general o de la política (10). Y admiten, eso sí, la necesidad de que los funcionarios gocen de seguridad en el empleo mayor de la usual, para lograr la deseada neutralidad e imparcialidad en sus funciones, pero sostienen que para que las reglas de conducta puedan ser realmente efectivas, se requiere la existencia de la sanción máxima de la revocación a voluntad, aunque sólo se imponga en los casos más graves. El temor a la remoción o a la retrogradación es una garantía del buen funcionamiento del servicio al estimular el celo del funcionario.

Al manifestar que el fundamento de la revocación *ad nutum* reside en razones de política o de interés general, lo que se desea subrayar ante todo es el aspecto político inherente al empleo público. «Es preciso

(5) (1896) 1. Q. B. 116 (cfr. GLANVILLE WILLIAMS, *Proceedings by and against the Crown as affected by the Crown Proceedings Act*, 1947, Londres, 1948.

(6) (1953) 2. A. B. 482.

(7) (1944) 60. T. L. R. 431.

(8) «Una de las condiciones, rigurosa a veces, es que un «servidor civil» puede ser ordenado en cualquier momento a que preste servicios en cualquier lugar. Es completamente amovible. La sujeción al traslado es un aspecto de la «seguridad», aunque debe subrayarse que las autoridades administrativas tienen siempre en cuenta y de modo pleno las circunstancias familiares al trasladarlo» (T. A. CRITCHLEY, ob. cit., pág. 57).

(9) *A Handbook for the new Civil Servant*. H. M. Treasury, 7th ed., 1955, págs. 26-27.

(10) RICHARDSON, *Incidents of the Crown-Servant Relationships*. *Canadian Bar Review*, 33, 1955, pág. 429: «... it is generally in the public interest that the civil servants should be dismissible at pleasure»; BEINART, *Legal Relationship between the Government and its employees*. *Butterworth South African Law Review*, 71; LEO BLAIR, *The Civil Servant: Political Reality and Legal Myth*. *Public Law*. Spring, 1958, pág. 37.

no sólo tener en cuenta los aspectos formales o legales, sino también contemplarlos en la realidad» (11).

Esta tesis, basada en una larga tradición, mantiene que, en efecto, es un principio admitido que la Corona puede, salvo que tenga reconocido el derecho al empleo estatutariamente, «revocar en todo momento a cualquier *civil servant* sin tener que motivar, aplicando un derecho abstracto (12); pero esta postura es más bien teórica y «no guarda relación con la realidad» (13).

El puente entre la tesis legal, que a lo sumo llega a admitir la existencia de una «cláusula tácita» en el contrato, según la cual el funcionario puede ser removido en todo momento por la Corona, y la tesis tradicional o política de que es el elemento político en el que se sustenta la revocación *at pleasure*, consiste acaso en la estimación de motivos de equidad (14).

La Administración no abusa de este poder de revocación de la Corona, que ostenta por delegación. Sólo en casos de faltas graves del funcionario se pronuncia sin más la remoción. Por eso, entre la norma legal y la realidad media una larga tradición, que ha valorado ciertos principios (15), los cuales necesariamente han de tenerse en cuenta si se desea que los funcionarios desempeñen eficientemente sus funciones, con la independencia de juicio deseable y la imparcialidad exigida en las decisiones que adopten, apartándoles del torbellino de la vida política. Así se reconoce en el informe evacuado por la Comisión *Priestley*, en el que se dice: «Sería una incongruencia que el Estado otorgara en general facilidades para la transferencia a los empleos privados cuando todo el peso de la intención del resto de sus acuerdos subraya la seguridad en el empleo, que la experiencia ha demostrado ser esencial para la realización eficaz de las funciones de un servicio civil no político» (16).

Poco después los Comisarios informantes hacen notar que «el Estado, como empresario, debe, por lo tanto, limitar su libertad de acción de un modo que el empresario privado no tiene por qué para conseguir...

(11) LEO BLAIR, *ob. cit.*, pág. 37.

(12) De SHENTON V. SMITH (1895) A. C. 229, y DUNN V. THE QUEEN (1896) 1. Q. B. 116, se desprende que (el poder despedir a los *civil servants* en todo momento) se basa no en una prerrogativa especial ni en el poder de despido inmediato, siendo bien conocidos, sino en consideraciones de «política pública» *Dudfield v. Ministry of Works*. «The Times», 10 de diciembre de 1963).

(13) Lord SANKEY, L. C., al examinar la posibilidad de revocar el Estatuto de Westminster, declaró: «... Desde luego, el Parlamento Imperial podría, en derecho abstracto, revocar o no tener en cuenta el artículo 4 del Estatuto. Mas eso es teoría y no guarda relación con la realidad». *British Coal Corporation v. The King* (1935) A. C. 500 at 520.

(14) ASHBURNER, *Principles of Equity*, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 21.

(15) El Controllor de los Departamentos de la Tesorería, en el curso de su evidencia ante la Comisión Tomlin, declaraba: «... al fijar la remuneración deben tenerse en cuenta aquellos otros factores de las condiciones de empleo, perspectivas de ascenso, permisos por enfermedad y las pensiones» (*Report of the Royal Commission (Tomlin) on the Civil Service*, Cmd. 3909, 1929-1931, párrafo 305).

(16) *Report of the Commission (Priestley) on the Civil Service*, 1953-55, Cmd. 9613, párrafo 701.

una inmunidad contra las presiones políticas y personales. Esto exige... que deba haber un mayor grado de seguridad en el empleo del que necesariamente existe fuera» (de la Administración) (17).

Hay varios autores que se muestran contrarios a la práctica de la Corona de reservarse el derecho a revocar *at pleasure* a los funcionarios, «por ser contrario no sólo a la «política pública», sino falso que sea una exigencia suya, y porque tiende a engañar a los empleados respecto a sus derechos, privándoles de ese sentido de seguridad, esencial para el mejor cumplimiento de sus deberes» (18).

En el Informe ya citado de la Comisión *Priestley*, los Comisarios aclaran el conflicto entre el derecho y la tradición al manifestar: «... se ha sostenido judicialmente que cualquier contrato de servicio entre la Corona y sus servidores debe presumirse que está sujeto a... la cláusula de que la Corona puede despedir a sus servidores a su voluntad. En la práctica, sin embargo, los servidores civiles permanentes disfrutan de un alto grado de seguridad en el empleo, mayor que el que disfrutan los cuadros comparables de la industria y el comercio» (19).

La tradición de seguridad en el empleo de los funcionarios es muy fuerte, como hemos visto. La protección contra los posibles riesgos de una aplicación ciega del criterio legal es sólida por el nivel de moralidad reinante en los superiores jerárquicos. La Administración ofrece en la práctica una vida de carrera a los funcionarios.

La diferencia entre la ley y la práctica —como agudamente señala BLAIR— puede ser a menudo un inconveniente: «la existencia de la norma legal podría incluso acentuar sin duda el peligro, pero se admite que las garantías legales en una organización de tradiciones antiguas como el Servicio Civil son menos importantes que la protección concedida por el nivel general de las *mores* del empleo» (20).

## 2. *A la retribución económica: el sueldo.*

El sueldo, como remuneración fija anual, abonable por mensualidades, constituye la forma general de retribución. Por la naturaleza contractual de la relación de empleo, aquélla tiene en la doctrina británica un doble carácter: de indemnización y alimenticio. El primero, en cuanto que la retribución que recibe supone la equivalencia de las prestaciones que realiza en favor del Estado, y el segundo, desde el momento en que constituye una merced, una manifestación de protección que la Corona dispensa a sus «servidores civiles» y concreción además del principio de que el sueldo es una concesión voluntaria de aquélla.

La proyección de este último principio en el campo jurídico tiene

(17) *Report of the Commission (Priestley) on the Civil Service*, 1953-55, Cmd. 9613, párrafo 98.

(18) H. STREET, *Government Liability*, Cambridge, 1953, pág. 115, y Glanville WILLIAMS, *Crown Proceedings*, Londres, 1948, pág. 66.

(19) *Report of the Royal Commission on the Civil Service*, 1953-55, Cmd. 9613, párrafo 17.

(20) LEO BLAIR, ob. cit., pág. 38.

repercusiones singulares: entre otras, la ausencia de garantías contra posibles abusos cometidos por la Administración; retención o deducción de sueldos, entre otros. Impide al funcionario poder reclamar con base en el derecho el pago del sueldo ante los Tribunales ordinarios, rigurosa solución que ha sido consagrada por ciertas decisiones jurisprudenciales (21). El Juez considera que el derecho al sueldo corresponde a una «obligación imperfecta», a la que falta el *vinculum iuris*, aunque admite que es imperativa en equidad y en conciencia.

Existen otras decisiones (22), en las que la conclusión a que llega el Juez no es tan rotunda como las anteriores, incluso permiten dudar de la *ratio decidendi* del Tribunal, en *Lucas v. Lucas* (23).

Los aspectos legales del derecho al sueldo del funcionario han sido objeto de controversias muy vivas. Se ha mantenido incluso que hay una analogía, para defender la postura legal, entre los funcionarios y las fuerzas armadas, aun reconociendo que las escalas de remuneración de aquéllos tienen que ser diferentes. Los militares no pueden oponerse a las reducciones de su paga ni reclamar los atrasos, por lo que tampoco los servidores civiles pueden reclamar el sueldo ni oponerse, si llegara el caso, a las reducciones del sueldo. La doctrina expuesta recoge muy antiguas concepciones feudales, si bien, como en el derecho al empleo, está mitigada por la equidad con que se aplica, pudiendo afirmar que una cosa es el derecho y otra la realidad (24).

El funcionario puede reclamar, aunque no por vía judicial, por el trabajo realizado. Esta práctica está confirmada por una *convention* política que asegura el sueldo al servidor civil sin necesidad de garantías legales: el Tribunal de Arbitraje del Servicio Civil (*Civil Service Arbitration Tribunal*), que sustituyó a la Corte de Arbitraje del Servicio Civil (*Civil Service Arbitration Court*). En cuanto al valor de los arbitrajes, la Tesorería misma manifestó en 1925 que «sujetas a la superior autoridad del Parlamento, el Gobierno pondría en ejecución las decisiones de la *Court*» (25), garantías que continúan con respecto a las decisiones del Tribunal (26). Formalmente, la Tesorería tiene que ser consultada para ejecutar cualquier arbitraje que implique gastos complementarios para un departamento.

«Como en el derecho al empleo, una importancia excesiva a la norma nos llevaría a comparaciones difíciles de sostener cuando se considera

(21) HALSBURY, *Laws of England*, 3.<sup>a</sup> ed., vol. 7, pág. 392; W. R. ANSON, *Law and custom of the Constitution*, 4.<sup>a</sup> ed., vol. 2, parte 2, págs. 335-336; STEPHEN, *Commentaries on the Law of England*, 18 ed., vol. 3, pág. 250.

(22) *Mulvena v. The Admiralty*, 1926, S. C. 824; *Lucas v. Lucas and the High Commissioner for India*, 1943. p. 68 at 78.

(23) *Terrel v. Secretary of State for the Colonies* (1953) 2 Q. B. 482 at 499, y *Commissioner of Inland Revenue v. Hambrook* (1856) 2 W. L. R. 919 at 825, y *Bulton v. Attorney General* (1923) T. L. R.

(24) D. W. LOGAN, *A Civil Servant and His Pay*. *Law Quarterly Review*, núm. 61, 1945, pág. 240, y el núm. 24. pág. 260.

(25) Circular de la Tesorería de 14 de marzo de 1925.

(26) I. JENNINGS, *Law and the Constitution*, 3.<sup>a</sup> ed., págs. 136 y sigs.

la realidad» (27). El interés público es en este caso, como en aquel derecho, el principio en que se apoya esta regla, la cual a su vez se fundamenta esencialmente en la eficiencia de la Administración (28). Incluso en el caso de que se le separe al funcionario del servicio por mala conducta, tiene seguridades de que el sueldo que se le deba no le será denegado (29).

La eficiencia en el desempeño de las funciones, como obligación estricta, fundamentada en razón del interés público (30), aparece ya en las nuevas ideas sobre los cargos públicos que se empezaron a difundir hacia 1780 (31).

La adopción del principio de que el sueldo abonado con cargo a los fondos públicos debía estar en función del trabajo realizado supuso la abolición de sinecuras, venta de los empleos (32), nombramiento de sustitutos por los titulares de los cargos, de retribución a los funcionarios mediante tasas recaudadas de los administrados. Tal principio se implantó hacia 1830.

#### A) *La retribución en relación con el sexo.*

Hasta 1946, las mujeres funcionarios percibían un sueldo inferior al de los hombres. Las retribuciones iniciales del ingreso eran iguales, mas al final de la carrera el sueldo del personal femenino no representaba más que los cuatro quintos del sueldo de los hombres. Se trataba de justificar esa diferencia en los dos caracteres de la retribución de los funcionarios en el derecho inglés. Si se considera el sueldo como medio de subsistencia, es razonable que se otorgue a las mujeres funcionarios una retribución menor que a los hombres, puesto que generalmente las mujeres pueden vivir con menos gastos que los hombres. Si se considera el sueldo como retribución por la prestación de servicios, el sueldo femenino debe ser más pequeño, ya que el rendimiento del trabajo femenino es inferior y la preocupación por la eficacia lleva a preferir a los hombres en la Administración pública.

(27) L. BLAIR, ob. cit., pág. 40, y Prof. MITCHELL, *Contracts of Public Authorities*, 1954, págs. 38-49.

(28) *Flarty v. Odum* (1790) 8 Term. R. 681 at 682; *Wells v. Foster* (1841), 8 M. and W. 149 at 151 and 163; *Apthorpe v. Afthorpe* (1887) L. R. 12 P. D. 192 at 193; *Grenfell v. Dean and Canons of Windsor* (1840), 2 Beav. 544.

(29) Circular de la Tesorería de 6 de junio de 1954: sueldo debido en la fecha de separación. En la separación por cualquier delito que suponga la pérdida de fondos públicos, todas las sumas debidas y no pagadas respecto a sueldos o salarios hasta la fecha de separación... pueden y normalmente deben ser retenidos como compensación de la pérdida».

(30) Véase la declaración de Lord LANSDALE, M. R., en *Grenfell v. Dean and Canons of Windsor*, 549, de que si el oficio en cuestión no hubiera sido una sinecura, sino que hubiera representado el desempeño de una función pública, la decisión hubiera sido diferente: «porque el público está interesado en... que se realicen» (las funciones públicas).

(31) D. W. LOGAN, ob. cit., pág. 245.

(32) Sale Offices Act de 1809.

Las mujeres funcionarios, en desacuerdo con estos criterios diferenciadores, reclamaron retribuciones idénticas a las de los hombres, con el apoyo de las Asociaciones de funcionarios. El tema fue objeto de una investigación por la Comisión Real que informó en 1946 (33).

«Hoy, un tercio aproximadamente del número total de servidoras civiles ocupan casi la mitad de los puestos *clerical* (auxiliares), un 20 por 100 de los de la clase *executive* y el 12 por 100 de los de la clase *administrative*» (34).

La lucha por el reconocimiento de la mujer en la Administración fue dura. Esta contempló asustada a las primeras mujeres que entraron en Correos y Telégrafos. «La única mujer en el Ministerio de Agricultura fue recluida en una pequeña habitación negruzca en el sótano, y el jefe de la oficina dió órdenes imperativas de que ningún funcionario mayor de quince años entrara en su habitación» (35).

En mayo de 1952, el Gobierno anunció que aplicaría el principio de «retribución igual para las mujeres» en la Administración, pero que no podría hacerlo hasta que la situación financiera fuera más holgada. Después de presiones adicionales, se llegó a un acuerdo en el Consejo Nacional *Whitley*, y el Canciller del *Exchequer* anunció el 1 de enero de 1955 que la retribución de las mujeres sería igualada a la de los hombres por etapas durante un período de siete años. Este principio de igual retribución se ha ido, en efecto, aplicando sucesivamente hasta su total consecución en 1961.

### 3. *Al ascenso.*

El ascenso es una institución que, como los derechos anteriores al sueldo, honores, etc., forma parte del derecho subjetivo de la función pública. Constituye uno de los elementos más apreciados del estatuto de la carrera administrativa, por cuanto que supone un mayor prestigio y una mayor retribución para el funcionario.

El Estado ha de asegurarse la permanencia de sus servidores ofreciéndoles una carrera que les compense de la dedicación de su vida a la misma, y la renuncia a otras oportunidades como empleos mejor remunerados y con deberes y responsabilidades diferentes; en la mayoría de los casos menos estrictos y que limitan mucho menos la esfera de las libertades individuales. La prestación de servicios competentes y fieles a la Administración pública exige una compensación, como son la seguridad en el empleo y la existencia de unas posibilidades mínimas de carrera administrativa. No pueden limitarse los horizontes del funcionario al grado de ingreso si se desea disponer de un personal eficiente, que no caiga en la frustración y en la rutina. La eficiencia exige que se estimule la prestación satisfactoria de servicios. Y nada mejor para ello que

(33) *Royal Commission (Asquith) on Equal Pay for Men and Women. Report*, Cmd. 6937, 1946.

(34) T. A. CRITCHLEY, *The Civil Service Today*. Londres, 1951, pág. 54.

(35) T. A. CRITCHLEY, ob. cit., pág. 54, y Hilda MARTINDALE, *Women Servants of the State, 1870-1938*, Londres, 1938.



una remuneración adecuada y unas posibilidades de ascenso, de mejoras económicas, de desempeño de funciones de nivel superior, con el consiguiente prestigio social y corporativo que llevan anejas en una vida dedicada al Estado. De otro lado, establecidas unas posibilidades para todos los funcionarios, tomando como punto de referencia un nivel medio satisfactorio de prestación de servicios, es preciso tratar desigualmente a los que son desiguales. La eficiencia es uno de los mejores instrumentos para conseguir los derroteros señalados por la política a la Administración. Sería absurdo no aprovechar los talentos en los distintos niveles administrativos, poniéndolos en el lugar destacado que merecen y conviene que ocupen, premiando así el mérito, el estímulo, la dedicación al servicio. Sólo con una clase dirigente meritória es como pueden conseguirse niveles óptimos de eficacia.

La selección dentro del servicio, en que en definitiva consiste el ascenso, se ha realizado en base al mérito con una mayor anticipación y generalidad en la clase superior de los funcionarios que en las intermedias e inferiores. No es de extrañar, porque los intereses del servicio lo demandaban con mayor apremio. Su aplicación era menos compleja, si no cualitativa, si cuantitativamente, en cuanto que el número de altos funcionarios es siempre más reducido. Esto permite un conocimiento más directo y más perfecto de cada uno de los individuos por los superiores, que es una de las bases para acordar los ascensos.

Los procedimientos que pueden aplicarse en éstos no deja de ofrecer riesgos de arbitrariedad o desacierto si no se imponen con rigor los principios de la comparación justa, y no creemos que pueda haber otro principio aplicable para el ascenso. Variarán los procedimientos que se utilicen para llegar a una comparación justa, pero de ésta no puede prescindirse.

En definitiva, aquéllos no pueden ser otros que la libre elección (el superior designa discrecionalmente), el concurso (se designa en vista de los títulos o méritos alegados y probados), las pruebas selectivas (según la aptitud demostrada) y los informes o calificación. Pronunciarse de antemano por las ventajas o excelencias de un procedimiento sobre otro es absurdo. Su valor es relativo y está en función de varios factores. Someter a una oposición a funcionarios superiores, cuyos conocimientos ya quedaron probados en una competición reñida y en pruebas difíciles, sería inadecuado. No nos darían los factores que requieren la función directiva, y que son aquellos que se han demostrado poseer a través de una vida administrativa. Fundamentalmente son personales, intelectuales, culturales y morales en un alto nivel. De ahí que suele preferirse como procedimiento la libre elección y no sólo departamentalmente, sino general, para toda la función pública, es decir, echar mano del talento allí donde se encuentre. Circunscribir y subordinar esa elección a las posibilidades del Departamento supondría desaprovechar talentos que pueden ser absolutamente necesarios en otros. En cambio, para la promoción de funcionarios a la clase superior o la especialización en determinadas materias, el concurso y las pruebas selectivas son métodos adecuados, si el número de funcionarios que destacan en la inferior y me-

recen pasar a la superior es mayor que el número de vacantes, como por razones diversas es conveniente que así ocurra, sobre todo para que mediante esa promoción sólo pasen a la clase superior los auténticamente mejores, y esto se realice a través de una elección por méritos o selección competitiva, en la que se comprueben esos méritos promocionables para asumir mayor responsabilidad y funciones directivas y especializadas.

La concepción sobre el ascenso ha variado sensiblemente. Pueden destacarse tres fases en la función pública inglesa: anterior al informe Trevelyan y Northcote, la propugnada por éstos y la actual.

En la primera, el ascenso se realiza por antigüedad, cuando llega, pero sin que exista un régimen que lo regule. Las arbitrariedades que se cometen son numerosas. Los puestos superiores de la jerarquía se lograban si se tenía el apoyo de un *patrón* influyente. Para quien no disponía de este apoyo, las posibilidades eran muy limitadas, tanto más cuanto que de las influencias se beneficiaban individuos extraños a la Administración, a los que se concedía a veces los altos cargos, burlando las legítimas aspiraciones de los funcionarios que esperaban ser ascendidos a esos puestos desde hacía varios años (36).

Tal sistema, unido a otras varias causas, provoca un clima de desaliento y descenso en la eficiencia de los funcionarios, al que trata de ponerse remedio mediante la aplicación mecánica de la antigüedad. Para los funcionarios suponía una tranquilidad y un progreso, por lo que, al tratar de introducir el mérito en los ascensos, propugnado por Northcote y Trevelyan, y que constituyen la tercera fase, los funcionarios protestaron airadamente, temiendo que volviera a imperar el favoritismo antiguo en el nuevo sistema.

En esta tercera fase y hasta hace pocos lustros no hay movilidad entre las distintas clases administrativas, y el paso de una a otra no puede conseguirse: es realmente excepcional. El sistema que se sigue es el de

---

(36) «El carácter de los jóvenes admitidos al servicio público depende principalmente de la discrecionalidad con que los jefes de los departamentos y otros que tienen a su cuidado la distribución del *patronage* ejercen aquel privilegio.

En varios departamentos se considera que los oficinistas no tienen ningún derecho a lo que se denominan los nombramientos de *staff*; y pueden facilitarse varios ejemplos en los que las condiciones personales o políticas han llevado al nombramiento de hombres de muy limitadas aptitudes, y quizá de una moralidad cuestionable, a puestos de emolumentos considerables sobre los jefes de los servidores públicos con largos años de servicios y méritos indiscutibles. Pocos servidores públicos estimarían el nombramiento de un abogado de reconocido prestigio y capacidad para algún puesto importante, tal como el de Subsecretario, como inadecuado o descorazonador; mas lo que ocurre no es esto, sino que alguno que ha fracasado en otras profesiones y que no tiene otros méritos más que la recomendación de una familia o el interés político, es nombrado para el puesto de bibliotecario o algún otro cargo semejante, cuyas funciones hubiera realizado mejor uno con más años de servicios en el departamento, y a quien el sueldo acrecentado asignado al nombramiento hubiera constituido una justa recompensa a sus años de servicios prestados con fidelidad» (*The Northcote-Trevelyan Report. Public Administration. Royal Institute of Public Administration*, pág. 4).

ascenso de grado a grado, o de gradualidad, pero limitado a una sola clase. Esta es la tónica general. Cada una de estas clases constituía una casta. La pertenencia a una de ellas señalaba el nivel social y educativo. Por eso resultaba inconcebible ese cambio no sólo de estatuto en la carrera administrativa, sino social.

Las clases de funcionarios equivalen a los estamentos y a los diversos niveles de educación del pueblo inglés. La clase *Administrative* agrupaba sólo a los funcionarios formados en los *colleges* de Cambridge o de Oxford. La clase *Executive*, los antiguos alumnos de las *public schools*. La clase *Clerical* y *Subclerical* estaba integrada por funcionarios procedentes de las escuelas primaria o primaria superior.

La nivelación progresiva de las clases sociales en Inglaterra hizo que ese estancamiento entre las clases administrativas se fuera considerando anacrónico. A ello contribuyeron grandemente las discusiones y negociaciones sobre la organización del servicio civil, en las que los intereses de los funcionarios fueron defendidos, como en otros muchos casos, por sus Asociaciones.

Los reformadores han ejercido un gran influjo en este sentido de aplicar con mayor liberalidad el principio de igualdad de oportunidades a todos los funcionarios valiosos, a medida que se fueron introduciendo en la sociedad inglesa los principios democráticos, esforzándose en trazar caminos entre unas clases y otras. Desde ese momento la clase *Administrative* dejó de ser un coto cerrado. Y esto no sólo a través de los ascensos, sino también en los exámenes de ingreso, abriéndose las puertas también a los que no pertenecían a las Universidades de Oxford y Cambridge.

Entre las modalidades que ha revestido el sistema de ascensos a partir de criterios modernos, implantados en dos informes del «Comité de Ascensos del Consejo Nacional *Whitley*» (*Promotions Committee of the National Whitley Council*) de 1922 y 1938 (modificados en 1954), han sido el de libre elección, la calificación de los méritos e informes y las convocatorias en turno restringido. Se distingue entre el ascenso horizontal o mero aumento de sueldo, y el vertical, de grado o jerárquico, que supone un aumento de sueldo, y lo que es más, una mayor responsabilidad y prestigio en la carrera administrativa. Este último puede consistir simplemente en un ascenso de grado o escalón, dentro de la misma clase, o en una auténtica promoción o paso a una clase administrativa superior. Un ejemplo del primero es el ascenso de *junior executive* a *higher executive*, así como del segundo es la promoción de auxiliar *clerical* a *executive*, y de éste a *administrative*.

#### A) Libre elección.

Los altos cargos del Departamento (37) son de libre elección del Ministro. Sin embargo, sus poderes están muy mermados en la práctica.

---

(37) Subsecretario (*Permanent Secretary*), Subsecretarios adjuntos (*Deputies*), Director de Personal (*Principal Establishment Officer*) y Director de Finanzas (*Finance Officer*).

Es necesaria la aprobación del Primer Ministro, el cual actúa en estos casos con el asesoramiento del *Permanent Secretary* de la Tesorería, que ostenta el cargo de Jefe del Servicio Civil (*Head of the Home Civil Service*). A este último es a quien en definitiva corresponde la libre elección para los altos puestos, aun cuando siempre consultará al Ministro cuando se trate del nombramiento del Subsecretario del Departamento, o al Subsecretario del Ministerio para aquellos otros. Siempre que un Ministro desee que un funcionario con mérito sea nombrado Subsecretario de su Departamento, terminará por conseguirlo, pese a todo.

Las *mores* que rigen en esta materia son muy importantes. Hoy resulta casi imposible que una persona que no sea funcionario sea designada para ocupar uno de estos altos puestos. Y la antigüedad, en cuanto cúmulo de servicios prestados, constituye un título preciadísimo para cubrir mediante el ascenso los cargos superiores, en igualdad de condiciones.

Los puestos de *Assistant Secretary* y superiores, incluso los de las clases especialistas, son de libre elección del Ministro, quien se asesora del Subsecretario de su Departamento. Este consulta a su vez al Director de Personal (*Principal Establishment Officer*) o al funcionario superior de la clase de especialistas, según se trate. En estos casos cuenta también la antigüedad, pero de un modo relativo, dependiendo en definitiva la elección del modo con que el superior ejerza sus facultades discrecionales.

Por debajo del grado de *Assistant Secretary*, la libre elección desaparece y las facultades discrecionales individuales se confían a órganos colegiados, que se denominan Juntas de Ascenso Departamentales. La composición de éstas es muy sencilla y depende de la naturaleza de las vacantes que vayan a considerarse para el ascenso; por regla general, la integran el Director de Personal o funcionario en quien delegue y dos altos funcionarios más. De éstos, uno corresponde al grado de los individuos que tienen posibilidades de ser ascendidos, pero no el otro. Las Asociaciones de funcionarios no forman parte de estas Juntas de Ascensos, mas tienen derecho a comparecer ante la Junta para comprobar que se han observado fielmente las reglas generales en la materia, y por cuyo cumplimiento vigilan puntualmente. Las Asociaciones siempre se mostraron reacias a discutir los fundamentos de las razones individuales para el ascenso. Son normas generales que los ascensos sólo se produzcan entre los funcionarios que se encuentran en la línea de ascenso, definida sobre todo por la antigüedad. El ascenso por méritos tiene por base los informes y expedientes personales, complementados a veces con una entrevista ante la Junta de Ascensos. Si el ascenso ha de realizarse no tan sólo en función de la antigüedad, sino de los méritos, es necesario disponer de valoraciones periódicas sobre los funcionarios, al objeto de fundamentar la elección en una base justa, que no puede ser otra que la de comparación.

### B) *Informes de calificación.*

Estos fueron introducidos por primera vez en 1922. Los principios generales se establecieron por el Comité de Ascensos del Consejo Nacional *Whitley* en 1922 y 1938, habiendo sido modificados en marzo de 1954.

Al no ser obligatorios, existen variaciones sustanciales en su aplicación concreta de un departamento a otro. Los criterios que rigieron las conversaciones y negociaciones entre las Asociaciones de funcionarios y la Administración pueden sintetizarse diciendo que, como aquéllas representan más al funcionario medio que a las excepciones, consistían en lograr que éste tuviera posibilidades de llegar en su carrera a un nivel promedio en la jerarquía de grados y clases lo más elevado posible, para satisfacer así ese espíritu de cuerpo que alienta siempre entre el personal de carrera. Contra ese *esprit de corps* lucha el deseo de los superiores mediante el ascenso de los individuos a quienes consideran que mejor secundarán su política y, en definitiva, los intereses de la función pública.

«El almirante FISHER, famoso *First Sea Lord*, decía que «el favoritismo es el secreto del éxito de la Administración», mas el favoritismo como elección individual para el ascenso sólo tiene éxito si no destruye la moral en el servicio, y el único medio de no destruirla es que los ascensos se lleven a cabo mediante una comparación justa entre los funcionarios a través de sus méritos y los informes a ellos relativos que los califiquen periódicamente» (38).

Se dispuso que todo jefe debía complimentar una vez al año un informe normalizado sobre todos los funcionarios de él dependientes. Ese informe contiene diversos epígrafes o aspectos calificables, tales como conocimientos del servicio y del departamento, personalidad, carácter, juicio, aptitud para asumir responsabilidad, iniciativa, seguridad, que se califican con letras, de la A a la E. La primera equivale a sobresaliente y la última a regular. Este informe debe llevar el visto bueno del jefe directo inmediato del funcionario informante, pasando después a la Dirección de Personal del Ministerio, que lo incluye en el expediente del interesado, para su examen por la Junta de Ascensos, sobre todo, en el momento de necesitar proveer un puesto por ascenso. Cuando a un funcionario se le otorga una calificación en su grado inferior (E), es costumbre darle cuenta para que, si lo desea, pueda protestar o adopte las medidas que estime más adecuadas, reclamando ante una Junta especial o en la siguiente reunión ordinaria de la Junta de Ascensos.

Los informes son iguales para todos los funcionarios de una clase en cada Departamento, pero varían entre sí, lo que impide la conveniente uniformidad que permita contar con los medios de valorar la ejecución de las tareas a un cierto nivel de responsabilidad.

---

(38) Cfr. W. J. M. MACKENZIE y J. W. GROVE, *Central Administration in Britain*, Londres, 1957, pág. 121.

Estos informes sólo se aplican hasta un determinado grado de retribución, cuyo límite fija cada Departamento mediante consultas con el *Staff Side*. En general, el límite tope es el de 1.000 libras anuales.

El valor del informe es trascendente para los grados generales constituidos por gran número de funcionarios. Cuando se trata de ascender a los funcionarios de nivel superior, quienes deciden el ascenso estiman que el informe *standard* no debe prevalecer sobre el conocimiento directo que se posee de los mismos, a pesar de que en la valoración del informe se tiene en cuenta la idiosincracia del funcionario informante, por ser bien conocidos en las Divisiones de Personal, así como la tendencia general a «agrupar» las valoraciones en torno al promedio, evitando las calificaciones extremadamente buenas o malas (39).

### C) Regulación de los ascensos.

Los ascensos sólo tienen lugar, por supuesto, cuando ocurren vacantes. Los funcionarios elegibles son todos aquellos que se hallen en la línea de ascenso por años de servicio. Las posibilidades de ascenso dependen del número de vacantes en el departamento y el de funcionarios de determinada antigüedad. En algunos departamentos, cuando un funcionario en la línea de ascenso, por antigüedad, no ha sido elegido para el ascenso varias veces consecutivas (por ejemplo, tres o cinco veces), no vuelve a tenerse en cuenta en lo sucesivo para el ascenso por elección.

Aun cuando trata de aplicarse el criterio de la Comisión *Priestley* de que «el mérito individual sobresaliente sólo puede ser reconocido mediante el ascenso acelerado», ocurre que mientras en unos Departamentos el ascenso es relativamente fácil, en otros, por el número de funcionarios, es muy difícil. En un Departamento, un funcionario *clerical* puede ascender a la clase *executive* a los pocos años de haber ingresado, mientras que en otro Departamento puede tardar a veces veinte años (40). Ante los motivos de descontento, muy justificados, se crearon las llamadas clases de «servicio general», con objeto de que la Tesorería pudiera nivelar esas desigualdades, acumulándose las vacantes en la clase *executive* y centralizando los ascensos para ofrecer iguales oportunidades a los funcionarios de la clase *clerical* (auxiliar). El ascenso de un funcionario de la clase *executive* a la *administrative* es de la competencia de cada Ministerio, pero se consulta siempre a la Tesorería. En las clases de «servicio general» de los especialistas existen acuerdos informales para vigilar los ascensos a los grados más altos.

Hay convocatorias en turno restringido para pasar de unas clases a otras. Se exigen menos de treinta años en los funcionarios *clerical* para ascender a la clase *executive* y de esta última para la *administrative*. Tales exámenes consisten en una prueba escrita y una entrevista del

(39) «Es una queja común que esos informes son muy subjetivos y revelan más acerca de los funcionarios informantes que sobre el personal informado. El correctivo parece residir en este caso en la aplicación de los principios de O y M, elaborando un tipo más objetivo de formularios de informe» (T. A. CRITCHLEY, ob. cit, pág. 53).

(40) T. A. CRITCHLEY, ob. cit. pág. 53.

tipo Método II para las candidatas de la clase *administrative*. Además, existen los ascensos directos de clase a clase por elección. Para ascender a la clase *administrative* en los grados de *Principal* y *Assistant Secretary*, nivel medio de la clase, los funcionarios de otras clases han de poseer treinta años, como mínimo.

En suma, 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. De ahí que CRITCHLEY, con gran humor, subraye que «la teoría y la práctica van por caminos diferentes: mientras que en interés del servicio los ascensos se consideran como la recompensa al mérito, se producen a menudo en interés del individuo, como reconocimiento de la antigüedad. En consecuencia, siempre que un conjunto de ascensos se anuncia, los funcionarios viejos gruñen porque los jóvenes han sido escogidos por méritos, y los jóvenes gruñen porque los veteranos han hallado gracia a través de las canas» (41). En todo caso, el sistema que se aplica en cada Departamento está aceptado por el Consejo *Whitley* departamental.

#### 4. A los honores.

Al igual que en otros países, los «servidores civiles» en Inglaterra son también partícipes, como órganos, de los honores de la función. Del mismo modo que en otras Administraciones europeas, «cada uno de los títulos honoríficos son el resultado de una evolución histórica muy lenta, en el curso de la cual una distinción funcional se transformó en honorífica. Se crean órdenes y condecoraciones para premiar servicios, pero el honor anejo a las mismas sólo es grande cuando hay una creencia general en el significado tradicional de la persona que las crea. Si en un país monárquico la establece el Rey, la condecoración tiene esa calidad; pero si la crea, por ejemplo, el Presidente de los Estados Unidos, no tiene necesariamente idénticos efectos, ya que el Presidente es un hombre de partido» (42).

Intimamente relacionados con el ascenso están los títulos. Si se reconoce y honra públicamente la mayor responsabilidad de un cargo superior, hay que conferir un título adecuado al mismo. En Inglaterra, el Subsecretario de un Departamento (*Permanent Head*) puede esperar con fundamento un grado de caballero antes de jubilarse. A los «servidores civiles» con rango de *Assistant Secretary* o superior suele conferírseles el grado de amigo ( *fellow*) de una de las varias órdenes existentes. El *status* conferido se reconocía como el equivalente al de coronel del ejército cuando se ingresaba en una de las órdenes como comendador (*commander*), oficial (*officer*) y miembro (*member*), por ejemplo, de la Orden del Imperio Británico (*Order of the British Empire*) (43). A veces

(41) T. A. CRITCHLEY, ob. cit., pág. 53.

(42) FRIEDRICH, Carl: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México, 1946, pág. 392.

(43) R. K. KELSALL, *Higher Civil Servants in Britain*. Londres, 1955, pág. 184.

el funcionario era distinguido con la inclusión en la «Lista de Honores del Día de Nacimiento» (*Birthday Honour List*), que, si bien no implicaba la adquisición de un renombre popular, sí que representaba una recompensa análoga al reconocimiento de «servicios políticos y públicos» de aquellas personas que se habían hecho acreedoras a la misma (44).

Hubo un tiempo en que los funcionarios disfrutaron a título de concesión honorífica de franquicia postal.

Entre los derechos de la naturaleza del que examinamos cabe incluir la dispensa de aceptar ciertos cargos cívicos que pesan sobre los simples particulares, concedida a los funcionarios ingleses de Correos, Telégrafos, Aduanas, tales como la recaudación de contribuciones o de la institución del Jurado.

### 5. Otros derechos.

Aparte de los nueve días al año de fiestas oficiales, los funcionarios disfrutaban de siete días de «privilegio», como se los denomina, por ejemplo, el sábado anterior al lunes de Pascua, un día en Navidades y otro para celebrar el cumpleaños de la Reina, etc. Las vacaciones anuales de verano se extienden desde tres semanas hasta seis semanas, según la categoría y años de servicio.

Las licencias no se conceden «como un derecho», por lo que el funcionario no puede reclamar cualquier compensación, si no pudiera tomar las vacaciones por exigencias del trabajo de la oficina. La práctica de conceder vacaciones de un modo generoso era usual bastante antes de que surgieran las «vacaciones con sueldo», impuestas por el derecho en otros sectores sociales. Desde luego nunca fué un derecho formal, pero siempre se consideró como uno de los atractivos de la Administración junto con la seguridad en el empleo y las posibilidades de beneficiarse de una pensión en su día.

Los días de vacaciones fijados en la actualidad dependen de la clase o grado y en algunos casos de la antigüedad:

Personal con escalas de sueldo mínimas por encima del de <i>clerical officer</i> hasta incluir el de <i>Executive Officer</i> .....	}	Tres semanas y tres días, hasta cuatro semanas y dos días después de diez años de servicio total; y hasta seis semanas después de treinta años de servicio total.
Personal con escalas de sueldo máximo por encima del de <i>Executive Officer</i> hasta inclusive el de <i>Senior Executive Officer</i> .....	}	Cuatro semanas y dos días hasta cinco semanas después de diez años de servicio total; y hasta seis semanas después de veinte años de servicio total.

(44) *Ibidem*.



Personal con escalas de sueldo máximo por encima del de <i>Senior Executive Officer</i> hasta inclusive el de <i>Assistant Secretary</i> .....	} Cinco semanas hasta seis semanas después de diez años de servicio total.
Personal con escalas de sueldo máximo por encima del de <i>Assistant Secretary</i> .	

Seis semanas.

La Comisión *Priestley*, que señaló la duración de las vacaciones, apuntó que no debían «ajustarse con exactitud y de una manera matemática a las prácticas comerciales, si bien deben seguirla de cerca» (45). La ventaja que la misma suponía para los funcionarios y el aliciente para los que deseaban ingresar en la función pública han desaparecido.

En cuanto a las licencias por enfermedad, las normas son generosas, aunque tampoco son mejores que en la empresa privada. Se concede la licencia por enfermedad con toda la retribución completa por un periodo máximo de seis meses en un año, que podrá prorrogarse con medio sueldo, siempre que en un período de cuatro años o menos la licencia total por enfermedad no exceda de doce meses. (46). La licencia por enfermedad que exceda de doce meses se concede sin sueldo, salvo que el funcionario reúna diez o más años de servicio, en cuyo caso la Tesorería puede autorizar el pago del sueldo por enfermedad en idéntica cuantía a la pensión que le corresponda al funcionario si se retirase en esa fecha por motivos de salud, o medio sueldo si aquella fuese menor.

Esta reglamentación se refiere a los funcionarios de plantilla o permanentes. Los funcionarios temporales en empleos regulares están sujetos a unas reglas en la materia un tanto más estrictas que las de aquellos, dictadas en 1948.

El Comité *Assheton* se declaró en favor de la concesión de permisos llamados «sábaticos» por un máximo de doce meses de duración para llevar a cabo estudios e investigaciones, ya en Inglaterra, ya en el extranjero, relativos al *Government* y a la Administración pública que encierren interés y merezcan la aprobación (47). Esta propuesta fue aceptada por el Gobierno.

Los Departamentos tienen facultades para conceder permisos, excepto los sábados por las mañanas, para utilizarlos en medios días hasta un máximo usual de doce días. Asimismo se conceden permisos especiales con sueldo dentro de términos bien definidos, que se conceden normal-

(45) *Report of the Royal Commission (Priestley) on the Civil Service*, 1953-55, Cmd. 9613, págs. 236 y 272.

(46) La reglamentación en esta materia es de fecha de 6 de junio de 1929, pudiéndose afirmar que hasta la fecha no ha sido virtualmente modificada. Las facultades de la Tesorería proceden del artículo 6 de la Orden en Consejo de 22 de julio de 1920, que faculta a aquella para reglamentar «las condiciones de servicio de los empleados en los *H. M. Civil Establishments*».

(47) *Report of the Committee (Assheton) on the Training in the Civil Service*, Cmd. 6525, mayo de 1944.

mente a la luz del número de días de permiso anual del funcionario de que se trate.

Los motivos por los que se concede un permiso especial a los funcionarios son los siguientes :

- a) Para fomentar las buenas relaciones con el personal (por ejemplo, reuniones mixtas de los Consejos *Whitley* departamentales);
- b) Para asuntos familiares urgentes (por ejemplo, por fallecimiento de algún miembro de la familia o por matrimonio);
- c) Para el adiestramiento de la Reserva en sus varias formas, en el Servicio Militar;
- d) Con fines de beneficio directo para el Servicio (por ejemplo, estudios e investigaciones especializadas).

Al objeto de poder atender a otras contingencias, los Departamentos tienen facultades discrecionales en casos individuales para conceder un permiso breve especial sin sueldo.

#### 6. *A la huelga.*

La admisión de este derecho se inspira directamente en la tesis contractual de la relación de empleo. El *civil servant* es un asalariado unido al Estado por un contrato de arrendamientos de servicios. Puede romper su contrato cuando quiera, incluso por una decisión colectiva. En general, los funcionarios públicos ingleses tienen tanto derecho a la huelga como cualesquiera otros empleados. Inspirándose en la tesis contraria de que la idea del servicio público, animada por la nota de inexcusabilidad, condena todo aquello que pueda conducir a su interrupción, la Ley de Conflictos Laborales (*Trades Disputes Act*) de 1927 declaró ilegal para los funcionarios públicos, así como para otros *trade unionists*, tomar parte en una huelga general para demandar coercitivamente a la Administración o al Estado.

En 1946 se derogó tal Ley, lo que ha llevado al mismo grado de incertidumbre acerca del derecho a las huelgas generales de los funcionarios. Esto no supone que se haya limitado el derecho del funcionario a enfrentarse en torno a las condiciones de empleo o el derecho de la Administración de abrir un expediente disciplinario contra el empleado que contravenga las regulaciones del servicio, ausentándose, por ejemplo, sin excusa, en un día de trabajo, cuyo fundamento es la inexcusabilidad de que los servicios públicos no deben sufrir interrupción.

Tal situación legal apenas tiene repercusiones prácticas. Nunca ha habido una huelga de funcionarios organizada oficialmente. Ningún funcionario público tomó parte en la huelga general de 1926.

Cuando se eleva el tono de una controversia sobre alguna reclamación, es usual organizar reuniones de funcionarios públicos para demostrar al país unidad y apoyo hacia sus representantes. Incluso las demostraciones ocurridas algunas veces, partiendo de *Whitehall*, y las delegaciones en grupos a la Cámara de los Comunes, se han mantenido dentro de ciertos límites. El hecho de que el público, en general, y la prensa

popular, en particular, muestre su simpatía por las reclamaciones de los funcionarios son consideraciones tácticas que constituyen la principal restricción de orden público al derecho de cesación colectiva en el trabajo.

Ha habido alguna huelga de breve duración de grupos de empleados subordinados, pero no ha habido ninguna oficial de funcionarios públicos organizada por alguna de las Asociaciones de funcionarios reconocida.

Más que demandar coercitivamente al Estado en cuanto a las condiciones de empleo, que, gracias al buen sentido práctico que caracteriza al funcionario inglés, considera que no es buena táctica, las bases del procedimiento utilizado para acordar las condiciones de empleo son la negociación entre las correspondientes Asociaciones de funcionarios y la División de Personal que corresponda. Los medios de presión de que disponen los funcionarios ingleses son varios, destacando entre ellos el *trade unionism* y las Asociaciones de funcionarios.

En suma, no hay ninguna Ley que prohíba la huelga a los funcionarios ingleses, pero la huelga se considera por la Tesorería como una falta disciplinaria.

### 7. *A la pensión.*

Como en los antiguos ordenamientos, 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 (48).

#### A) *Funcionarios beneficiarios de las pensiones.*

Para disfrutar la pensión es preciso que el «servidor civil» sea de plantilla (*established civil servant*) y que su designación proceda de la Corona o, como sucede en la mayoría de los casos, haya ingresado en el Servicio Civil con un certificado de aptitud expedido por los Comisarios del Servicio Civil, sea remunerado con cargo al Fondo Consolidado o con fondos aprobados por el Parlamento, o sea, debe reunir los requisitos básicos de la condición de funcionario. En cuanto a los funcionarios que no son de plantilla (los *unestablished*), sólo se les puede conceder una merced (*gratuity*) al dejar el servicio (49). Hay que advertir que

(48) El artículo 30 de la Ley de Pensiones de 1834 determina: «Siempre que nada de lo contenido en esta Ley deba extenderse o ser interpretado extensivamente a fin de otorgar a cualquier persona un derecho absoluto a la indemnización por servicios prestados, o a cualquier concesión de pensión o retiro bajo esta Ley, o privar a la Tesorería y a los jefes o funcionarios principales de los respectivos departamentos de su poder y autoridad para despedir a cualquier persona del Servicio público sin indemnización». Véase también el párrafo 2.º del artículo 63 de la *Superannuation Act* de 1949 y el artículo 17 de la *Superannuation Act* de 1859 ya citado.

(49) «Cuando una persona en la época en que llegó a ser servidor civil dentro del significado de esta Ley, está prestando servicios al Estado con carácter temporal, la Tesorería puede, si a su parecer cualesquiera circunstancias especiales del caso aconsejan tal decisión, prescribir que sus servicios en esa condición puedan ser reconocidos a los

se reconoce a veces el tiempo de servicios *unestablished* como servicios prestados en la condición de *civil servant*. En un principio fué una facultad que podía ejercer discrecionalmente la Tesorería (Ley de Pensiones de 1887), pero que después, por Ley de 1935 (art. 3) (1), se reconoció, a partir de su promulgación, si después llegó a ser *civil servant*, ya prestase servicios continuados o discontinuos, por la mitad del tiempo, pero no se computarían, en cambio, los años de servicio prestados antes de los dieciocho años. En el caso de que hubiera sido admitido con un certificado de los *Civil Service Commissioners* en un puesto reconocido por la Tesorería como *established*, pero con la condición de *unestablished*, se le tendría por *civil servant* desde el primer momento e igualmente se le contaría todo el tiempo de servicios a los efectos de pensión. La Ley de 1949 (art. 38) establece que los beneficios del artículo 3 de las Leyes de Pensiones de 1877 y 1935 podrán aplicarse a las personas que hayan llegado a ser *civil servants* después de haber prestado servicios en una condición *unestablished*, aun cuando haya un intervalo entre la terminación de servicios en una y otra condición, suprimiendo así la consideración de la mitad de los servicios. La *Superannuation* de 1950 extiende aún más los beneficios al computarse como años de servicios *unestablished* aquellos prestados en las fuerzas armadas desde el día 2 de septiembre de 1939, habiendo entrado en el Servicio Civil después del 30 de junio de 1950, a través de examen calificado por la Tesorería, como examen de reconstrucción (postguerra).

La pensión no es, pues, una retribución diferida o retenida durante el período de actividad, máxima si se tiene en cuenta que no hay descuento que se detraiga del sueldo de los funcionarios (50), a excepción de las pensiones a las viudas e hijos y demás personas ligadas por razón de dependencia con quienes fueron funcionarios públicos, introducida tal excepción por la Ley de Pensiones (*Superannuation*) de 1949. Solamente en estos casos la merced del Estado tiene establecida la base del descuento.

Casi toda la escasa legislación concerniente al Servicio Civil es la relativa a las pensiones (*superannuation*) (51). Como ocurría en otros países, la pensión de jubilación era hasta hace pocos años uno de los alicientes para el ingreso en la Administración pública, y que diferenciaba el empleo público al servicio del Estado del empleo privado.

finde de las Leyes de Pensión de 1934 y 1859, y esta Ley, como servicios prestados en la condición de servidor civil; y así se le reconocerán» (artículo 3 de la Ley de Pensiones de 1887).

(50) «Todas las pensiones, indemnizaciones, mercedes y cualquiera otras concesiones otorgadas o que se otorguen al amparo de esta Ley, serán abonadas a las personas a las que corresponda recibir las mismas, sin ninguna disminución o deducción con respecto a cualesquiera impuestos o cargas que existan actualmente, excepto el impuesto sobre la propiedad o renta» (artículo 16 de la Ley de Pensiones de 1859).

(51) Las Leyes de Pensiones de 1834, 1859, 1877, 1892, 1909, 1914, 1935, 1943, 1946, 1949 y 1950 están en vigor, salvo el párrafo 1.º del artículo 6.º de la Ley de 1946. Las Leyes de 1860, 1866, 1872, 1873, 1875, 1881, 1884, 1887, 1890 y 1919 han sido derogadas, y la de 1886 no se aplica en lo que no ha sido derogada.

### B) *Naturaleza de la pensión.*

La concepción de la pensión tiene un origen que se remonta a siglo y medio. Recibió consagración legislativa por vez primera en la Ley de Pensiones de 1834, que establece en su artículo 30 que nada en esta Ley «otorga un derecho absoluto a compensación por los servicios prestados... ni priva a la Tesorería o a los jefes o funcionarios principales de los Departamentos respectivos de su poder y autoridad de revocar a cualquier persona del Servicio público sin compensación». Las Leyes de Pensiones facultan, pero no prescriben. Sus consecuencias prácticas son indudables. El funcionario público no sólo carece de derecho a la pensión, sino que tampoco puede reclamarla o entablar un recurso jurisdiccional para obtener que la liquidación se rectifique, ya que, según dispone el artículo 2 de la Ley de Pensiones de 1859, «si surgiera cualquier cuestión en un Departamento del servicio público respecto a la reclamación de alguna persona o clases de personas por pensión, bajo esta cláusula, será deferida a la Tesorería, cuya decisión será inapelable». Tal principio no es sólo legal, sino que ha sido confirmado por la jurisprudencia (52).

Al aprobarse las pensiones, la Corona conservó su derecho a despedir sin pensión a los funcionarios insatisfactorios, aunque se resistía a ejercitar este derecho en los casos de ineficiencia o pereza leves, en los que tan severa medida estaría desproporcionada a la falta, afectando a la moral de trabajo del Servicio (53).

### C) *Carácter facultativo en su concesión y denegación.*

Las facultades de la Corona en la concesión y denegación de pensiones a los funcionarios están en cierto modo circunscritas por las Leyes de Pensiones en los límites examinados. La facultad discrecional de la Tesorería en esta materia se mueve, pues, dentro de límites legales que impiden la arbitrariedad o las desigualdades en la concesión y denegación de las pensiones. Los beneficios no son denegados, salvo que haya buenas razones para ello. El principio de la discrecionalidad es de cierta importancia en los debates relativos a la fijación de las bases de las pensiones. Las Leyes en la materia precisan las condiciones para su concesión, el importe y los casos que pueden justificar que se retire.

(52) *Considine v. Mac Inerney*, 1916 (2. A. C. 162).

(53) «Cuando un servidor civil es despedido de su cargo por consecuencia de su ineptitud para desempeñar eficientemente los deberes del puesto, y no puede otorgársele en derecho ninguna asignación por pensión, de acuerdo con las Leyes de Pensiones de 1834 y 1859, y la Tesorería estima que las circunstancias especiales del caso justifican la concesión de una pensión por retiro, ésta puede concederle por retiro aquella pensión que estime justa y adecuada, pero sin que en ningún caso exceda la suma para la que los años de servicio le hubieran calificado bajo los artículos 2 y 4 de la Ley de Pensiones de 1859, sin adición alguna bajo el artículo 7 de aquella Ley» (artículo 2(1) de la Ley de Pensiones de 1887).

La base de la pensión es la plantilla (*establishment*), que depende de la certificación expedida por los *Civil Service Commissioners*. Para que pueda concederse una pensión es preciso, además, que todo funcionario público presente una certificación de buenos servicios expedida por el jefe de su Departamento.

Las pensiones se otorgan por la Tesorería o por la Corona, directamente, a través de *Orders-in-Council*. No existe un fondo de pensiones, sino que la cuantía requerida para el pago de estos beneficios ha de ser aprobada anualmente por el Parlamento (54). Para la fijación de su cuantía se toma como base el sueldo regulador y el número de años de servicio. Confiérense normalmente después de que el funcionario ha prestado, al menos, diez años de servicios y alcanzado la edad mínima de jubilación señalada, o sea, los sesenta años, salvo que por enfermedad reconocida se vea obligado a abandonar el servicio antes de cumplir el tiempo reglamentario. La Ley de Pensiones de 1949 (art. 34) dispone que «si después de la aprobación de la Ley un Ministro acredita respecto a un *civil servant* de su Departamento (que haya alcanzado los cincuenta años de edad) que es deseable suprimir el empleo que ocupa «en interés de la eficiencia», puede concedérsele la misma pensión y suma por una sola vez adicional que si se hubiera jubilado por razones de salud.

#### D) *Importe de las pensiones.*

El importe de las pensiones está determinado por la Ley de 1949. Con las excepciones y estipulaciones que en ella figuran, la concesión de pensión queda otorgada después de la entrada en vigor de esta Ley a las personas que han prestado servicios con carácter *established* en el Servicio Civil permanente del Estado, ya se compute su remuneración día por día, por salario semanal o sueldo anual, y para los que no se haya proveído de otro modo por Ley del Parlamento, o que no pueden ser exceptuados especialmente por la autoridad del Parlamento. Su importe será el siguiente:

*Cuando se ha alcanzado la edad mínima de retiro (normalmente, a los sesenta años) y se han prestado no menos de diez años de servicios.*—Es de 1/80 del sueldo y otros emolumentos computables por cada

(54) Los gastos ocasionados por las Leyes de Pensiones y las Leyes de Aumento de las Pensiones se han incrementado en los últimos años del modo siguiente:

	Libras
1948-49.....	21.426.000
1949-50.....	23.140.000
1950-51.....	25.521.000
1951-52.....	25.846.000
1952-53.....	28.305.000
1953-54.....	31.342.000
1954-55.....	34.600.000
1955-56.....	37.764.000

año de servicio, hasta un máximo de 40/80. Se computa a este efecto como sueldo regulador la cifra anual promedio del sueldo y emolumentos de su oficio percibidos durante los tres últimos años de servicio (55). La pensión así calculada se incrementa con una concesión «suma por una sola vez» (*lump sum*) tres veces superior al total de la pensión anual.

Sólo citamos el caso más frecuente, para que el lector pueda formarse una idea siquiera sea somera (56).

## SECCIÓN SEGUNDA

### LOS DEBERES DE LOS «CIVIL SERVANTS»

#### I.—PROFESIONALES DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

El primer deber del *civil servant* es el de desempeñar personalmente las funciones a que está obligado, dedicando al cargo toda la atención que reclama su naturaleza, sin que esto suponga destinarle toda su actividad personal, sino que ha de aplicar cuanta actividad exija el servicio.

##### 1. Prestación del servicio.

Este deber prohíbe al funcionario encomendar por delegación a otra persona la realización de las funciones propias del cargo, como ocurría a menudo en las oficinas públicas inglesas en el siglo XIX. La intervención excepcional de otras personas no está totalmente excluida. La prohibición afecta a las corruptelas consistentes en los privilegios que ostentaban los funcionarios ingleses de poder designar suplentes o sustitutos de sí mismos. Tales sustituciones o suplencias, necesarias para que no permanezcan totalmente desatendidos los empleos por períodos de tiempo más o menos largos, pueden darse, pero la organización de su régimen corresponde a la Administración.

Durante la época victoriana y hasta 1910, en que no existió una reglamentación común, el horario usual de oficina era el de las diez de la mañana hasta las cuatro de la tarde. Imperaba entre los funcionarios la idea de que se podía regresar al hogar tan pronto como se hubiese despachado el trabajo diario (57). Las prácticas o costumbres no eran uni-

(55) El artículo 4(2) de la Ley de Pensiones de 1935 determina que: Cualquier concesión «por pensión, merced o suma por una sola vez... será computada sobre la suma anual del sueldo y emolumentos de su cargo durante los últimos tres años de servicio...»

(56) A fin de no sobrepasar los límites de extensión a que ha de ajustarse este artículo, hemos tenido que reducirnos en este epígrafe; pero remitimos al lector sobre este aspecto concreto de las pensiones al libro en curso de publicación de G. LASSO VALLEJO, *La función pública en Inglaterra* (Colección «Estudios Administrativos», serie B, que edita el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios), en el que se examina con todo pormenor.

(57) C. K. MUNRO, *The Fountains in Trafalgar Square*, Londres, 1952.

formes en los distintos Departamentos. Cada uno se regía por su propio horario. Por Orden en Consejo de 1910 se estableció una jornada de trabajo de siete horas diarias, excepto los sábados. Este día y en forma alternativa, es decir, cada quince días, sólo se trabajaba por la mañana. Esta disposición fué confirmada en la denominada Reorganización de 1920, la cual concedió el sábado como un privilegio en esa forma (día de media fiesta) en Londres. El número de horas se redujo de cuarenta y dos a treinta y ocho y media por semana. En las provincias la semana se fijó en cuarenta y cuatro horas. Tanto en ese horario de la capital como en el de provincias se concedían cuarenta y cinco minutos diarios para el almuerzo.

Las variaciones introducidas en el período de entreguerras complicaron el sistema. Durante la guerra última se elevó el horario de sesenta a setenta horas semanales. Concluída aquélla, la Comisión *Priestley* propuso en 1955 un horario quincenal de ochenta y cuatro horas en Londres y de ochenta y ocho horas en provincias, tomando como base las analogías externas. En esa jornada se reservó una hora para almorzar, pero sin más interrupciones (58). Recomendó también la semana de cinco días, siempre que fuera posible, y la supresión de las horas extraordinarias de trabajo. Dichas propuestas empezaron a regir en 1956, después de haber sido aceptadas mediante negociaciones por ambas partes. La implantación de un horario de cinco días por semana se hizo sin dar el paso intermedio de diez y medio días por quincena. La reducción de las horas extra significó en 1955 un ahorro de 20 millones de libras de una nómina que ascendía a 456 millones. La Comisión *Priestley* había sido informada de que una gran parte del trabajo podía realizarse en menos horas sin tener necesidad de reclutar personal adicional.

Las antedichas medidas restrictivas perjudicaron sensiblemente a los funcionarios de los grados inferiores, para los que las horas extraordinarias representaban la obtención de aditamentos vitales del sueldo. Sus protestas contra tal medida impulsaron a buscar una solución que fuera aceptable a través de la negociación en el Consejo Nacional *Whitley*. Ambas partes se pusieron de acuerdo en que la solución era que no se produjesen reducciones en los ingresos percibidos cuando los nuevos acuerdos entraran en vigor. Se dispuso también que se permitiría a un gran número de funcionarios poder trabajar fuera del *Civil Service* después de las horas de oficina, siempre que el trabajo no fuera susceptible de menoscabar en modo alguno sus actividades como funcionarios o que por su naturaleza pudiesen entrar en conflicto con los intereses de su Departamento.

## 2. Obediencia jerárquica.

Obedecer las órdenes de los superiores es un deber del funcionario. Es claro que la manera de resolver este problema en los distintos países modernos es distinta, según los principios jurídicos que regulan su vida

(58) T. A. CRITCHLEY, ob. cit., pág. 56.



política. La obediencia que el inferior debe al superior calificase incluso de condición esencial. Ciertos Estatutos de funcionarios de inspiración autoritaria la consideran el primero de los deberes, llegándose a afirmar que sin deber de obediencia no hay disciplina, y sin disciplina no cabe organización jerárquica.

El *Civil Service* no insiste sobre la obediencia jerárquica. Esta ocupa un lugar formal mucho más modesto. «En teoría, todos los funcionarios son *servants* colegas de la Corona, sin que se encuentren en una situación de subordinación con respecto a ningún otro funcionario. Esta teoría constitucional es muy poco aplicada por cuanto que existe una rígida jerarquía informal con una sólida cadena de responsabilidad y mando» (59). Ahora bien, el deber de obediencia se impone a los funcionarios no como una inferioridad de *status* jurídico, sino como una consecuencia derivada de la necesidad de la jerarquía en la consecución de la eficiencia. Al margen del deber de obediencia figuran, por supuesto, los actos concernientes a asuntos que no corresponden al Servicio. En cuanto a la regulación de este deber, la práctica admitida es que toda orden o directriz que no esté encuadrada en la buena marcha del servicio o que fuera contraria a derecho no obligaría al funcionario. En Inglaterra, el funcionario no está tampoco obligado a obedecer los mandatos contrarios a las leyes, e incurre, si los cumple, en responsabilidad. En Inglaterra, dice STEIN, se protege la Constitución contra la Administración (60).

### 3. *Sigilo profesional.*

Proceder con la debida reserva en el desempeño del cargo es uno de los deberes más estrictos de los *civil servants*. Esta exigencia reviste una importancia distinta según los casos, pues el guardar el oportuno silencio cuando la índole de la función lo exija es una de las pocas materias de la función pública inglesa que han sido reguladas por disposiciones legales. Las *Official Secrets Acts* de 1899 a 1920, especialmente la de 1911, que reglamentan el secreto profesional del funcionario, califican de delito penal cualquier forma de divulgación en esferas ajenas a la oficial de documentos o escritos oficiales aun cuando no tengan el carácter de confidenciales. A consecuencia de esta reserva se impone sobre los funcionarios un deber de discreción frente a los administrados y frente a la Prensa. En algunos Departamentos este deber es aún más severo, en virtud de normas especiales más estrictas, basadas en disposiciones estatutarias distintas de las *Official Secrets Acts*. La observancia rigurosa de sus preceptos es obligada, llegando incluso a prohibirse a veces la comunicación de los expedientes administrativos a los Jueces.

Cuando un funcionario revela información corre el riesgo de incurrir en sanciones muy graves, incluso la separación, aun no habiendo infringido las leyes, si lo hizo «sin autorización y contra el interés público».

(59) PETER DU SAUTOY, *The Civil Service*, Londres, 1957, pág. 62.

(60) L. STEIN, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1869-88.

Los artículos más importantes de aquellas leyes son dados a conocer por escrito a los funcionarios de reciente ingreso, los cuales deben firmar una copia indicando que los han leído y quedan enterados de su contenido.

Una tradición de discreción se impone al funcionario. En una correspondencia leal y compensadora en cierto modo de la responsabilidad parlamentaria del Ministro, el funcionario procura no comprometerle ante el Parlamento, la Prensa o la opinión pública con manifestaciones o revelaciones indiscretas. El deber de reserva subsiste incluso cuando el funcionario ha dejado el servicio, estándole prohibido revelar aquellos secretos de los que pudo tener conocimiento cuando estaba en activo. La discreción acerca de los asuntos referentes al Servicio se extiende incluso a aquellos aspectos acerca de los cuales no hay establecida obligación en concreto, por tratarse de aspectos de la Administración, en general. En consecuencia, las obras en torno al *Civil Service* o a la Administración han sido hasta hace pocos años un campo raramente cultivado por los funcionarios, los cuales debían obtener «autorización» previa para que pudieran ser publicadas. De este modo, sólo los funcionarios que ya no pertenecían a la Administración, e incluso en estos casos con muchas limitaciones, eran quienes podían dar cuenta de su funcionamiento y aspectos (61).

Tales medidas han contribuido ciertamente a conseguir un alto nivel de discreción y secreto en los asuntos públicos, pero han mantenido a los *civil servants* en un anonimato frente al público, que ha hecho ásperas las relaciones y contactos mutuos.

Los actos de espionaje por razones ideológicas de los físicos nucleares Nun May, Klaus Fuchs y Bruno Pontecorvo, y dos funcionarios del *Foreign Office*, Guy Burgess y Donald MacLean (62), de los cuales sólo May y Fuchs pudieron ser capturados y procesados, de acuerdo con los preceptos de las *Official Secrets Acts*, escapando los demás a Rusia para evitar su procesamiento, obligaron a considerar insuficientes los preceptos legales. Frente a la posibilidad de repetición de tales actos, a los que sólo pudieron aplicarse las leyes demasiado tarde, cundió la alarma. Por razones de seguridad, el principio de equivalencia de todos los partidos políticos se quebrantó. La decisión tomada en 1948 calificó de «sensibles» a ciertos puestos, de los que podrían ser apartados todos los comunistas, fascistas y aquellas personas asociadas con los respectivos partidos de modo tal que suscitasen dudas legítimas en torno a su fidelidad. No obstante, la medida fué suavizada en cierto modo al aclarar que cuando se tratase de un funcionario de plantilla se procuraría encontrarle otro puesto en el mismo Departamento, y si fuera el mismo

---

(61) «La publicación autorizada del libro de Mr. Critchley es en sí misma un signo de cambio de los tiempos. Pues él mismo es un *civil servant* sometido a las reglas del *Civil Service*» (Del prólogo de Lord Beveridge a la obra de T. A. CRITCHLEY *The Civil Service Today*, Londres, 1951).

(62) *Report on the Disappearance of Two Foreign Office Officials*, Cmd. 9577. 1955.

funcionario el que solicitase el traslado, podría renunciar sin desdoro oficial. Sólo en último término sería destituido (63).

Aun cuando siempre había figurado entre las potestades de los superiores el aplicar la sanción del traslado o separación de los funcionarios por sospechas de falta de reserva o discreción y sin tener que motivar la decisión, en la práctica estaban muy restringidas. El derecho que asiste a todo funcionario de afiliarse al partido político que más guste, siempre que no esté fuera de la Ley, vino a complicar las cosas, máxime si se tiene en cuenta que el partido comunista no había sido entonces puesto fuera de la Ley (64).

En 1955 se designó una «Junta de Siete Consejeros Privados» para examinar los procedimientos de seguridad que se aplicaban en aquel entonces en los servicios públicos y considerar si eran necesarias algunas precauciones adicionales y si debían adoptarse. Al año siguiente, el informe redactado por aquella se publicó sólo en síntesis en un *White Paper*. El mismo subrayaba el deber que tenían las autoridades departamentales de informarse acerca de las faltas serias de los funcionarios, tales como la embriaguez, habituación a las drogas, homosexualidad o vida disipada que pudieran afectar gravemente el grado de confianza que podía depositarse en una persona, y declaró que la Junta había recomendado que tales efectos podrían ser por sí mismos el «factor determinante de la decisión para separar a un individuo particular o trasladarlo a otro trabajo». La cualidad de miembro del partido comunista podría producir en algunos Departamentos un efecto desfavorable sobre las perspectivas de ascenso, así como provocar el traslado desde el trabajo secreto, y tales traslados podrían hacerse no sólo cuando el funcionario mismo fuera sospechoso de tener simpatías por los comunistas, sino cuando existieren dudas sobre la integridad política de su mujer o de otros parientes próximos (65).

En mayo de 1961, el Gobierno nombró un Comité independiente, bajo la presidencia de Lord RADCLIFFE, para revisar las medidas de seguridad en el servicio público, a la luz de las recientes violaciones contra las *Official Secrets Acts* (caso Vassall, Blake, Lonsdale, etc.). En la Cá-

(63) *Statements by the Prime Minister on Security arrangements*, 15 March 1948 (H. C. Deb. 448, Cols. 1703-8) and 25 March 1948 (H. C. Deb. 448, Cols. 3389-426).

(64) En 1948 se creó un Comité asesor independiente de los *civil servants* retirados y un funcionario *trade union*. Comité al que podía recurrirse en apelación contra las decisiones de las autoridades departamentales. Al Comité corresponde examinar los hechos, aunque las autoridades pueden negarse a mostrar alguna o todas las pruebas a la persona encausada. Esta puede comparecer personalmente ante el Comité, pero no asistido de representante, ni siquiera de la *trade union*. El juicio tiene un carácter informal y no hay controversia. No obstante la carencia de garantías jurídicas, el Comité sigue una línea de actuación opuesta a la de las autoridades policíacas. De marzo de 1945 a marzo de 1957, el número total de casos era de 159, de los cuales 81 fueron trasladados; renunciaron 23; fueron separados 24 y confirmados en sus puestos 30.

(65) *Statements on the Findings of the Conference of Privy Councillors on Security*, Cmd. 9715, 195, y *Treasury Establishments Circular*, E. C. 21/52 of Jan. 1952 (*Security procedure for assessing the reliability of staff employed on exceptionally secret work*).

mara de los Comunes, el Primer Ministro manifestó que... «el informe del Comité contenía un gran número de propuestas valiosas para la mejora e intensificación» (de las medidas de seguridad) (66).

#### 4. *Integridad.*

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*.

Es evidente que la obtención de un alto nivel de moralidad en los funcionarios no depende sólo de las compensaciones económicas del cargo, sino del entusiasmo y dedicación a las tareas. Exige un alto espíritu vocacional, el renunciar a las demás posibilidades existentes por ingresar al servicio del Estado. Aquél debe mantenerse y estimularse, por lo tanto, mediante un régimen en el que se haga justicia a los funcionarios. El nivel que cabe exigir a éstos en punto a integridad está en función asimismo del grado de moralidad reinante en la sociedad en que se halla inserto. El funcionario debe dar el ejemplo, pero sería absurdo que esa ejemplaridad fuera muy elevada con respecto a la comunidad a que sirve.

La *Ley de Prosecution of Corruption* de 1906 califica de delito el «aceptar (el funcionario) cualquier regalo o cantidad como aliciente o recompensa para hacer o abstenerse de hacer una cosa o mostrar una actitud favorable o desfavorable desde un puesto oficial». Asimismo le está prohibido el solicitar recomendaciones o recabar el apoyo parlamentario para conseguir mejorar o ascender en la carrera. Esta medida tiene por objeto evitar los peligros de retorno al sistema de *patronage* y de la autoridad o control del Parlamento sobre los funcionarios individuales, y acaso su injerencia en las medidas disciplinarias aplicadas a los funcionarios.

Los inspectores de impuestos y los funcionarios contratantes en nombre de la Administración deben ser extremadamente circunspectos en sus relaciones con los administrados.

El deber que examinamos es muy amplio en su esfera de prohibiciones, llegando a afectar al funcionario incluso cuando su relación con la Administración se ha extinguido. No se permite que un alto funcionario trate de buscarse un puesto en una empresa privada para cuando llegue el momento del retiro, si esa empresa mantiene relaciones con la Administración, de las cuales está encargado. La prohibición va aún más allá, ya que tampoco le está permitido ocupar ese puesto dentro de los dos años siguientes a su jubilación o retiro, a menos de que el Ministro del Departamento y la Tesorería le concedan la oportuna autorización (67).

El incumplimiento del deber de integridad, ya se trate de asuntos de mayor o menor cuantía, puede llevar al funcionario a ser procesado

(66). Véanse *Security in the Civil Service. Public Administration*, Autumn 1962, vol. 40, páginas 325-330, y *Security Procedures in the Public Service*, April 1962, Cmd. 1681.

(67) *Memorandum on Acceptance by Civil Servants of Outside Occupations after Resignation or Retirement*, Cmd. 5517-1937.

por un Tribunal ordinario. Cualquier especie de robo está castigada. El fraude o engaño, mediante declaraciones falsas, por ejemplo, en cuanto a viáticos, se penaliza rigurosamente.

Los procesos de los funcionarios ingleses ante los Tribunales ordinarios son raros en proporción a su número. La Administración se preocupa de mantener un nivel de buena conducta superior al que se conseguiría a través de procedimientos judiciales. Los medios para ello están expresados en el informe de la llamada Junta de Investigación, creada en 1928, bajo la presidencia de Warren FISHER, *Permanent Secretary* de la Tesorería, e integrada por tres *civil servants*. En una circular de la Tesorería de 1928 se incorporó un pasaje amplio de este informe, del que se da traslado a todos los recién ingresados en las clases más altas del *Civil Service* (68). Todo funcionario que tenga un interés general o directo en un asunto que ha de resolver en nombre de la Administración debe manifestarlo al Jefe de su Departamento. Sólo con su autorización expresa podrá resolverlo.

El deber que examinamos es mantenido en un alto nivel por la propia Administración de un modo más firme acaso que el que pudiera determinarse mediante los Tribunales ordinarios. Es más, cuando se impone una sanción a un funcionario siguiendo las reglas disciplinarias del Departamento, aquél no dispone de medios jurídicos adecuados para llevar el asunto ante un Tribunal ordinario. La ejemplaridad de la sanción trata de evitar que la tentación en que pueda caer el funcionario sea menor que aquélla en que podría sucumbir el ciudadano ordinario. Así, los pequeños desfalcos están penalizados con rigor, pues incluso la pena impuesta puede llevar aparejada la pérdida de los derechos de pensión adquiridos. En un caso reciente, un funcionario fué procesado y salió absuelto por el Tribunal. Sin embargo, el Departamento se negó a levantarle la sanción disciplinaria impuesta, por estimar de importancia máxima el conservar la alta reputación de integridad del Servicio. El rigor en el cumplimiento de este deber está considerado más fuerte que el de reserva y abstención en actividades políticas, al estimarlo aún más fundamental que estas últimas para la buena marcha del servicio.

En esta línea de conducta austera que se ha trazado a los funcionarios influye el alto nivel señalado por la Administración y la setena de sanciones que presenta contra su incumplimiento. La presión que la sociedad ejerce sobre esa conducta para que la moral profesional se mantenga en un alto grado es un gran factor contribuyente. Su vigilancia impulsa al funcionario ordinario por encima del nivel corriente. A veces esa presión de la opinión pública es contraproducente. La Prensa inglesa ha provocado a menudo por imprudencia o malevolencia reacciones desfavorables en los funcionarios, considerados por aquélla como seres inferiores a los que ha imputado en ocasiones el fracaso de determinadas medidas. El comportamiento o conducta profesional se ha resentido. Estas situaciones se producen en muchos casos porque el público e incluso la Prensa apenas conoce el trabajo de las oficinas públicas, y

(68) W. J. M. MACKENZIE and J. W. GROVE, *ob. cit.*, pág. 151.

mucho menos los problemas complejos con que se enfrenta la Administración. Cuando tales hechos ocurren, el entusiasmo del funcionario se enfría o se pierde incluso en los que la dedicación al servicio constituye una devoción. Los funcionarios encargados de las relaciones públicas en los distintos Departamentos ministeriales tienen una tarea trascendental que realizar para acabar con ese estado de desconocimiento de los asuntos públicos y hacer que los contactos entre la Administración y los particulares sean más humanos.

##### 5. *Formación y perfeccionamiento.*

La creencia de que administrar es un arte es algo consustancial al país y no peculiar a la función pública inglesa. Se afirma que el buen administrador no es un especialista ni tiene por qué serlo. Por el nivel superior y naturaleza de las funciones que realiza es un generalista. Como se considera que administrar es un arte, entonces bastará con que el administrador posea aptitudes y una formación (*education*) general idónea. La práctica del oficio le enseñará los secretos del arte.

Con anterioridad a 1853, fecha del Informe de Trevelyan y Northcote, estaba ya establecido en la Administración inglesa un período de prueba posterior al ingreso, al que era sometido todo funcionario. Durante él se le iniciaba en las prácticas del oficio y se comprobaba si era o no realmente un *nasciter atque fit*. El aprendizaje de estas prácticas del oficio era todo el conocimiento sobre la Administración que requería un administrador nato.

Frente a esta postura tradicional surgieron muchas voces, por lo que, a impulsos de la propuesta formulada por un Comité especial de la Cámara de los Comunes sobre Gastos nacionales, se creó un Comité (*Assheton*) en 1944 para estudiar el *training* de los funcionarios. Entre sus propuestas destaca la de crear una unidad en la Tesorería encargada de la dirección general del *training* en la Administración, y que en todo Ministerio hubiera un funcionario dedicado a la programación y organización de los cursos dependiente de la Jefatura de Personal. Subrayó que el *training* debería no sólo capacitar al individuo para realizar su trabajo actual, sino habilitarle para asumir mayores responsabilidades en puestos superiores, estimulando especialmente la moral de trabajo.

El Comité dedicó una atención especial a los problemas del *training* en los niveles de administración superior: por ejemplo, se mostró favorable a la idea de conceder permisos «sabáticos» a funcionarios de valía alrededor de los treinta años, para que siguiesen un curso o emprendiesen una tarea específica de investigación durante un año.

En 1945 se creó una División para la formación y el perfeccionamiento de las clases generales de funcionarios dependientes de la Tesorería, a la que se encomendaron los cursos en casos concretos, como los destinados a los funcionarios de reciente ingreso de la clase *administrativa*, y aquellos otros cuyo carácter fuera general para todos, dentro de un nivel superior, delegando los cursos de carácter más especializado en los Departamentos, con los que mantiene una estrecha colaboración y coordi-

nación. El número de cursos organizados por la Tesorería ascendió a 61 en el año 1962-63, con 2.035 funcionarios participantes, y en igual período de doce meses suman 309 los cursos y 12.695 los funcionarios asistentes, por lo que a los de los Departamentos se refiere.

La tendencia a considerar la Administración como un arte y una ciencia se va acentuando cada día más, sobre todo en la Administración privada y en las esferas docentes. Recientemente se ha creado un Centro de estudios administrativos, con la función principal de organizar cursos de larga duración para el grado de ingreso en la clase *administrative (Assistant Principal)*, que hayan prestado más de dos años de servicio en su Ministerio, es decir, transcurrido el período de prueba posterior al ingreso en la función pública, y que se ampliará a siete semanas más para aquellos funcionarios que procedan de Departamentos relacionados estrechamente con la Economía.

Esta medida vendrá a completar el concepto de *training* mediante la experiencia, y este nuevo curso de formación se integra en una serie más amplia de cursos de perfeccionamiento, a los que el funcionario de la clase directiva inglesa tendrá que asistir probablemente cuando alcance el grado de Principal o el inmediatamente superior de *Assistant Secretary*, orientada hacia la *management*.

## II.—PROFESIONALES FUERA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La concepción liberal de la libertad está limitada por una serie de obligaciones impuestas sobre los funcionarios fuera del servicio que tienen su fundamento en exigencias de la probidad y la buena marcha del Servicio, destacándose las incompatibilidades y el deber de abstención en actividades políticas.

### 1. *Abstención en actividades políticas.*

La neutralidad política es tradicional en la Administración pública inglesa. Surgió en el siglo XVIII con la promulgación de la *Regency Act* de 1705 y otras Leyes posteriores, por las que se estableció una neta distinción entre los cargos políticos y los no políticos, al excluir a los titulares de ciertos cargos no políticos de ser Diputados de la Cámara de los Comunes.

La permanencia de los funcionarios fué a partir de esas fechas un factor importante en la Administración inglesa. Es más, en esta época de auge del *patronage*, una vez designado un funcionario, su continuidad en la Administración queda por lo general asegurada, incluso a través de los cambios políticos. Tales medidas legislativas trataban de impedir que mediante el *patronage* el Ministro en el poder pudiese corromper el Parlamento nombrando a los diputados en cargos de la Administración. A esa iniciación de la neutralidad política contribuyeron asimismo las medidas adoptadas para la supresión de las franquicias de que disfrutaban los funcionarios inferiores, los más numerosos, y que se venían man-

teniendo por los Ministros sucesivos, como instrumento a través del cual podían controlar un importante número de votos en las elecciones.

La independencia del Parlamento frente a la Corona empezó a moldearse de este modo: En esa línea de separación del Parlamento, la *Establishment Act* delimita ya con claridad los campos entre el Parlamento y la Administración, prohibiendo a los miembros de la Cámara de los Comunes el aceptar un oficio o función lucrativa dependiente de la Corona (*office or place of profit under the Crown*), bajo la sanción de perder el escaño parlamentario, y a los funcionarios a su vez el acceso a la Cámara de los Comunes, salvo que renuncien a su condición de agentes remunerados por la Corona.

Esta prohibición restringiendo las actividades políticas a todos los funcionarios, por humilde que fuese su categoría, fué confirmada por la Orden en Consejo de 1910, y la *Servant of the Crown (Parliamentary Candidature)* de 1927. Sin embargo, hasta 1945 a los llamados *civil servants* industriales solamente se les prohibía el aceptar la elección como candidatos parlamentarios y el nombramiento sin renunciar a su calidad de funcionarios. A los funcionarios de los Departamentos militares o de los establecimientos bajo la dirección de aquéllos no les afectaban esas prohibiciones.

Desde hacía tiempo la Tesorería seguía la norma de que los funcionarios a ella pertenecientes observaran en todo momento una reserva en asuntos políticos, que fué adoptada por otros Ministerios; mas éstos, en la interpretación de las reglas de aquélla, traspasaban los límites mucho más allá de lo que los casos y las circunstancias aconsejaban. De esta manera, la distinción entre *civil servants* industriales y no industriales era trazada de un modo arbitrario.

Esas limitaciones al ejercicio de las actividades políticas se establecieron para asegurar la continuidad de la experiencia en la dirección de los asuntos públicos. A través de las elecciones generales, el electorado elige a un partido político entre cuyos miembros se escogerán a los Ministros que han de formar el Gobierno del país y regir los destinos de los distintos Departamentos ministeriales. Esos cambios periódicos en la dirección política del Estado y de la Administración Central, por voluntad de los electores, considérase en Inglaterra que exige, para ser compatibles con una Administración pública ordenada y estable, que los funcionarios no puedan ser manejados a su aire por los distintos Ministros que se sucedan al frente de la Administración. Requiere una función pública permanente. El electorado podrá prescindir con libertad plena de los Ministros, siempre que éstos no puedan expulsar discrecionalmente a los *civil servants*, lo que pide al tiempo que estos últimos se abstengan de identificarse públicamente con cualquiera de los grandes partidos turnantes en el poder.

La imparcialidad ha venido a ser así un factor característico y valioso de la Administración inglesa, contrapuesta de propósito a la inevitabilidad de los cambios políticos.

El apoliticismo de los funcionarios ingleses no se circunscribe a separarlos de las candidaturas de los partidos y de los debates parlamen-



tarios, sino que les impone la prohibición más amplia de exteriorizar públicamente sus ideas políticas. En líneas generales, comprende el tomar parte activa en una reunión política, ser miembro activo de un partido político; escribir artículos o cartas en la Prensa sobre asuntos de ese carácter que pongan en entredicho su apoliticismo, debiendo evitar asimismo que puede identificársele públicamente con cualquier partido político o tomar parte en cualquier controversia que tenga ese aspecto (69). No es preciso decir que ese neutralismo del funcionario no significa que no pueda votar en las elecciones, ni, contra lo que pudiera pensarse, que tenga nada que ver con la participación en actividades subversivas. Es deber suyo defender y ejecutar con lealtad la política del Gobierno, haciéndolo como un servidor del Estado y no como partidario del partido político que gobierne. No hay objeción alguna a que simpatice con un partido, siempre que no esté fuera de la Ley y no lo demuestre en público. No sólo ha de ser imparcial, sino que ha de de mostrarlo. Se considera a la función pública como un instrumento cuidadosamente pensado y siempre dispuesto para su utilización por cualquier partido que constituya el Gobierno.

Por ser hereditaria la cualidad de *par*, el funcionario inglés puede pertenecer a la Cámara de los Lores. No está excluido que un *par* sea nombrado *civil servant*. Su asistencia a las sesiones de la Cámara de los Lores está condicionada, sin embargo, a que el servicio le deje tiempo para ello. Para poder participar en sus debates y votaciones es preciso que renuncie o esté retirado. Esta es la solución que dió la Tesorería a este problema de incompatibilidades (70).

La participación de los funcionarios en las actividades políticas de la vida local está menos restringida. No existe ninguna prohibición general que les impida tomar parte en las asambleas encargadas de la Administración local. La Tesorería dispuso en una circular de 1909 que corresponde a los Jefes de los Departamentos concretar en qué medida pueden sus funcionarios participar en la vida local. Las autorizaciones se conceden con más facilidad, de acuerdo con las propuestas del Informe Blanesburgh a medida que las funciones que realizan están menos llamadas a controlar a los entes locales. Algunos Departamentos tienen establecidas prohibiciones generales o concretas, según que la conexión de las actividades del mismo en la vida local sea más o menos intensa. El *Post Office* permite la candidatura a sus empleados con entera libertad siempre que sus nuevas actividades no sean incompatibles con las correspondientes en el Departamento. Las prohibiciones de participación en actividades políticas son sólo aquellas de *common law*. Los empleados de los entes locales y otros organismos públicos están sujetos a las reglas de *common law*, pero no a normas escritas, como los *civil servants*.

(69) *Treasury Establishments Circulars*, E. C. 3/50 of 16 January 1950, E. C. 9/50 of 25 January 1950, and E. C. 26/53 of 14 August 1953.

(70) *Report from the Select Committee on offices or Places of Profit under the Crown* H. C. 120, 1941, y *Special Report from the Select Committee on the House of Commons Disqualification Bill and Minutes of Evidence* II. C. 349, 1956.

En la Ley de Administración Local (71) se prohíbe que un funcionario de la Administración local pueda tomar asiento como *Councillor* o *Alderman* en el *Council* del ente local a que pertenece.

De un lado, las diferencias y anomalías existentes en la interpretación y en la aplicación de las normas en la materia, a que hicimos ya referencia, así como el cambio en la situación después de aquella Orden en Consejo básica, y de otro lado, el gran número de funcionarios pertenecientes al *Civil Service*, que desaconseja darles un trato especial como clase distinta de ciudadanos, excluyéndoles de la vida política, motivaron que las Asociaciones de funcionarios plantearan a través del Consejo Nacional *Whitley* la supresión de las medidas restrictivas de las actividades políticas de los funcionarios. La petición fué acogida por el Gobierno, designándose en 1949 un Comité presidido por J. C. Masterman, para estudiar la propuesta. Sin embargo, pronto se vió que las investigaciones del referido Comité tendrían un alcance limitado, al declarar el Gobierno que «era totalmente opuesto a introducir cualquier cambio radical en el *status* de apoliticismo del funcionario».

En su informe, presentado al Parlamento en 1949, el Comité Masterman, aun reconociendo que la situación era distinta a la del momento en que se establecieron las prohibiciones, declaró que «cualquier debilitamiento en la tradición imperante de imparcialidad política sería el primer paso hacia la creación de un *Civil Service* político» (72). Propuso la modificación de las anomalías existentes y estableció distinciones en la aplicación de las medidas restrictivas tradicionales, delimitando dos grupos o sectores.

Todos los *civil servants* industriales, excepto aquellos sujetos a normas estatutarias, estarían exentos de cualquier clase de restricciones para realizar actividades políticas. En cambio, los restantes *civil servants* quedarían sometidos a las reglas limitativas ya existentes, exclusión de ciertas actividades políticas en la esfera nacional, y la exigencia de contar con el permiso de su Departamento para tomar parte en las actividades de esta naturaleza en la esfera local.

Esta división supuso una ampliación del sector totalmente libre, recomendando que éste debería no sólo incluir a los 400.000 funcionarios de los grados industriales (lo que suponía duplicar el número de los funcionarios ya libres), sino además que abarcara a los grados manuales del *Post Office* (unos 200.000 funcionarios), así como otros grados menores, como subalternos, etc. Esto suponía que del millón aproximado de funcionarios, tanto industriales como no industriales, se concedería completa libertad a unos 650.000, o sea, a más de 450.000 con respecto a la situación anterior.

El informe no hizo gran caso de las peticiones de las Asociaciones de funcionarios, que se apoyaron en que lo adecuado de las normas en unos

(71) *Local Government Act*, 1933, Sect. 59(1).

(72) *Report of the Committee (Masterman) on the Political Activities of Civil Servants*, 1949, Cmd. 7718.

cuantos casos marginales no era motivo bastante para privar a un amplio sector del electorado de sus derechos políticos.

Desde el momento en que los Departamentos habían sido en la práctica más flexibles que las mismas normas, y su aplicación liberal suponía para muchos funcionarios no industriales de un determinado nivel ciertos privilegios, la distinción restrictiva del Comité Masterman provocó un sentido de disgusto entre los funcionarios y amargas críticas (73).

Las propuestas de corrección de las anomalías se empezaron a llevar a efecto en enero de 1950, mas las otras se consideraron inadmisibles por las Asociaciones de funcionarios. Después de laboriosas negociaciones a través de un Comité mixto, representando a ambos sectores del Consejo Nacional *Whitley*, se llegó a un compromiso, que empezó a regir en 1953, por Circular de la Tesorería (74), consistente en introducir un grupo intermedio de funcionarios entre los dos propuestos por el Comité *Masterman*. De este modo los funcionarios quedaron agrupados en tres sectores :

a) Comprende a un reducido grupo (120.000 funcionarios, aproximadamente) de altos funcionarios, a los que, como ciudadanos, asiste el derecho de poder ejercer la franquicia en las elecciones parlamentarias. Esto supone a su vez reconocerles el derecho a afiliarse a cualquier partido político, siempre que no esté fuera de la Ley. Cualquier otra actividad pública en la vida política nacional les está prohibida. Para tomar parte activa en la vida local se les exige el permiso de su Departamento, el cual lo concederá a petición «con la máxima amplitud congruente con el mantenimiento de la reputación de imparcialidad política» (75).

Incluye este sector a las clases *administrative* y *executive* generales y departamentales, y a los funcionarios de los llamados servicio científico, profesional y técnico de *status*, equivalente a los grados más altos de aquellas dos primeras clases.

b) Este sector comprende aquellos funcionarios a los que se prohíbe la candidatura parlamentaria. El poder comprometerse en otras actividades políticas es facultad discrecional de sus respectivos Departamentos, los cuales poseen reglas de carácter general y conceden el permiso correspondiente sobre la base de la aceptación por cada individuo de un código de discreción, que limita la amplitud y maneras en que el funcionario puede expresar sus ideas sobre la política gubernamental y los problemas políticos nacionales en general. Defínese al respecto la actividad política a nivel nacional (aparte la candidatura parlamentaria) como consistente en ocupar cargos en organizaciones nacionales de los

(73) HAROLD LASKI emitió un juicio severo sobre este informe: «Me parece un documento lastimoso y tímido, fundado en la desconfianza en la honestidad y lealtad de cientos de millares de *civil servants*, los cuales han dado prueba durante años de que esa desconfianza es absolutamente injustificada» (*Reflections on the Constitution*, Manchester, 4.<sup>a</sup> ed., 1962, pág. 189).

(74) E. C. 26/53, of 14 August 1953; véanse *Treasury Establishments Circulars*, E. C. of 16 January 1950 y E. C. 9/50 of 25 January 1950.

(75) *Ibidem*.

partidos, hablar o escribir sobre asuntos objeto de controversia nacional, así como solicitar votos en las elecciones parlamentarias. A nivel local, aceptar la candidatura y solicitar votos en política local.

Los funcionarios a que afectan estas prohibiciones (unos 280.000) son aquellos cuyos contactos con los administrados son más frecuentes en muchos asuntos locales importantes. La gran mayoría pertenecientes a las oficinas locales del Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional, el Ministerio de Seguridad Social, la *Inland Revenue* y la *National Assistance Board*.

Se estableció que esta clase intermedia sería dividida en dos: funcionarios a los que se les concedería licencia general para tomar parte en todas las actividades políticas nacionales, y los que necesitarían solicitar el correspondiente permiso individual, que se les concedería teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso y de acuerdo con el criterio de lo remoto del contacto con el anonimato público. Unos 100.000 deberían solicitar permiso para tomar parte en las actividades políticas de carácter nacional, de los cuales unos 45.000 lo obtendrían y unos 180.000 disfrutarían de licencia general.

Los *civil servants* a que afectan estas limitaciones son los *clerical officers*, *clerical assistants*, mecanógrafas y grados asimilados de otras clases, así como los grados de las clases generales paralelas al de *Executive Officer*.

La Circular de la Tesorería a los demás Departamentos sobre autorizaciones en la materia determina que «concederán el permiso o la denegación de acuerdo sobre todo con el grado y naturaleza del contacto que tengan con el público, con las funciones del agente respectivo y la amplitud con que es probable que se conozcan sus actividades políticas... afectando al bienestar personal de la clientela del Departamento» (76). Tal medida está encaminada a excluir de la política nacional, por ejemplo, a los empleados de las oficinas locales del Seguro, de las oficinas de Asistencia social y oficinas locales de Empleo, y de la política local, a los empleados del Ministerio de la Vivienda y de Administración Local. Aquellos funcionarios a los que se les ha levantado la prohibición «debe recordárseles que han de actuar, en interés de la función pública, con decoro y expresarse con moderación» (77).

c) En este sector figuran aquellos grados de funcionarios sobre los que no pesa ninguna restricción en materia de actividades políticas. Comprende a los funcionarios industriales y a los grados manuales del *Post Office*, así como a otros grados menores, tales como subordinados, etcétera. Quedan excluidos, como excepción, los funcionarios industriales sujetos a normas estatutarias. Comprende a unos 650.000 funcionarios, de los cuales 450.000 son industriales y 200.000 son no industriales, correspondientes al Ministerio de Comunicaciones (*Post Office*).

---

(76) E. C. 26/1953, Dignidad de vida.

(77) *Ibidem*.

## 2. *Incompatibilidades.*

La prestación de servicio en otras oficinas públicas o privadas durante el tiempo que deba permanecer el funcionario en el Centro o Dependencia a que pertenezca queda prohibida. Las restricciones en esta materia se inspiran en el principio de que el funcionario debe dedicar todo su tiempo a la Administración. Este principio se extiende a cualquier actividad que pudiera disminuir su eficacia en el trabajo o afectar a su autoridad frente al público o comprometer su imparcialidad. Los casos dudosos han de someterse a la Jefatura de personal del Departamento, a la que corresponde decidir si las actividades privadas de que se trate son compatibles con el servicio. La prestación de actividades, sean o no retribuidas, en otros Departamentos ministeriales distintos de aquel a que pertenece el funcionario fuera de las horas de oficina ha de autorizarse por los superiores. El funcionario no puede libremente prestar su actividad en una oficina pública distinta de la suya. Las actividades literarias y científicas están permitidas al funcionario, aunque aquéllas sufren ciertas limitaciones cuando el asunto tratado se refiere a la Administración. Las autorizaciones han sido concedidas muy excepcionalmente, y sólo a partir de la última década los funcionarios disfrutaban de una cierta libertad en esta materia.

La prestación de servicios de un funcionario en otros Centros distintos de los de la Administración, aun cuando sean burocráticos, no es incompatible en absoluto con su función administrativa, sino que depende de que sean compatibles con el horario de oficina, con la clase de asuntos en relación con los que sean de competencia de su respectivo Ministerio o se trate de negociaciones prohibidas (78).

## 3. *Conducta personal.*

Por lo que se refiere a la esfera estrictamente privada del funcionario, el principio a que debe, dentro de la misma, ajustar su conducta es el de evitar que pueda menoscabar el renombre del Servicio. La regla general es que no existen indagaciones sobre la vida privada de un funcionario.

Desde hace tiempo existen ciertas reglas vigentes sobre la quiebra o insolvencia de los funcionarios. Cuando un *civil servant* cae en la quiebra, debe dar en seguida cuenta del hecho, bajo sanción de se-

---

(78) *Order in Council 10 January 1910* (Cláusula 17, relates to the acceptance by civil servants of post in private bussiness) y *Memorandum on Acceptance by Civil Servants of Outside Occupations after Resignation or Retirement*, Cmd. 5517, 1937; *Report of the Committee (Herbert) on intermediaries*, Cmd. 7904, 1950; *Report of a Tribunal Appointed to Inquire into Allegations Reflecting on the Conduct of Ministers of the Crown and other Public Servants (Lynskey)*, Cmd. 7616, 1949; *Report of a Public Inquiry into the Disposal of Land at Criche! Down (Clark)*, Cmd. 9176, 1949. y *Report of a Committee to Advise Whether Certain Civil Servants should be transferred to Other Duties (Woods)*, Cmd. 9220, 1954.

paración si no lo hace, al *Permanent Head* (Subsecretario) del Departamento, sometiéndole además una declaración completa de la situación. Si los hechos se han producido por fraude o transacciones vergonzosas, se le sanciona con la separación del servicio.

La consideración de que los aprietos pecuniarios de los funcionarios pueden dañar su integridad es motivo de que existan numerosas reglas y consejos en los Ministerios. En principio hay que citar las medidas humanitarias que se aplican a cada caso según las circunstancias del mismo.

En todo Ministerio que maneja sumas importantes de fondos públicos, el Consejo *Whitley* del Departamento tiene establecido un régimen de ayuda en favor de los funcionarios que se encuentran en situación económica apurada. Dicha ayuda se otorga con tacto y reserva. Cuando la situación procede de una deuda, una Junta de Personal administra el sueldo del funcionario hasta tanto aquélla es liquidada.

La dignidad de conducta de los funcionarios ingleses fué impuesta por una *élite* intelectual en la época victoriana, constituida por la clase dirigente, educada con esmero. Ese grado de moralidad ganó la estimación de la sociedad y estableció un alto nivel de conducta que desde entonces se exige a todos los funcionarios. A partir de esa época los logros sociales y políticos acontecidos, entre los que caben señalar la extensión de la educación a todos los estamentos, han modificado singularmente las estructuras de la vida política y administrativa, así como la de sus órganos; mas ese espíritu de pundonor, de *flair play*, de dignidad, no ha variado mucho. Es una prueba más de la capacidad asimiladora de la sociedad inglesa, de la que es una muestra más, entre otras, la admirable adaptación a los principios democráticos de la aristocrática Constitución británica.

GREGORIO LASO VALLEJO

Doctor en Derecho.  
Ayudante de Derecho Administrativo  
de la Facultad de Derecho de Madrid.

# DOCUMENTOS Y DICTAMENES

