

ACTIVIDADES POLITICAS DE LOS FUNCIONARIOS (INGLATERRA)

Traducción: FRANCISCO SANTAOLALLA

Regulación actual

Las normas de rango legal (1) que regulan las actividades políticas de los funcionarios son la House of Commons Disqualification Act de 1976 que impide a cualquier servidor de la corona (incluyendo la función pública de Irlanda del Norte y el Servicio Diplomático) ser miembro de la Cámara de los Comunes, y la Servants of the Crown (*Parliamentary Candidature*) Order de 1960 que impide la aceptación como candidato parlamentario de cualquier funcionario o miembro del servicio diplomático con las excepciones correspondientes a la categoría de los que gozan de «libertad política» a que nos referimos más adelante.

(1) Hay muy pocos instrumentos de rango legal que se apliquen a los funcionarios porque la Función Pública es materia reservada a la Prerrogativa Real. Así, pues, las reglas de conducta, incluyendo su participación en asuntos políticos, no se contienen en normas emanadas del Parlamento, sino en una norma de Prerrogativa: la *Civil Service Order in Council* de 1969.

Las otras normas referentes a las actividades políticas aparecen en el Código de Retribuciones y Condiciones del Servicio de la Función Pública (*Civil Service Code* abreviadamente) y su interpretación auténtica en la *Guía de Funcionarios Públicos*.

De acuerdo con estas normas el grado de libertad de un funcionario para tomar parte en actividades políticas está determinado por su nivel y según este se establecen tres categorías:

1. El grupo que goza de libertad política, constituido por el personal laboral y niveles que no desempeñan trabajo de oficina, quienes pueden realizar cualquier tipo de actividad política, incluso presentarse como candidatos al Parlamento (aunque tendrían que dejar el servicio si resultasen elegidos).

2. La categoría restringida que engloba a todos los funcionarios de niveles *executive officer* (2) y semejantes (como los *information officer*) y superiores, que no pueden participar en actividades políticas de ámbito nacional, pero pueden solicitar permiso para tomar parte en actividades políticas de ámbito local.

3. La categoría intermedia, compuesta por todo el personal restante que puede solicitar permiso para actividades políticas nacionales o locales, excepto para presentarse como candidatos en las elecciones parlamentarias.

Algunos grupos de la categoría intermedia pueden recibir de sus departamentos autorizaciones globales y permanentes, en cuyo caso no necesitan solicitarla individualmente. Cuando alguno de los incluidos en este caso pasa a la categoría restringida o es destinado a otra dependencia del departamento donde el permiso no se concede de forma general, se le retira la autorización.

NORMAS DE DISCRECIÓN

Todos los miembros de la categoría intermedia, sea su autorización global o individual, o de la categoría restringida, que tengan permiso para tomar parte en actividades políticas, están

(2) Grado personal equivalente a una categoría orgánica de jefe de Negociado, aproximadamente.

obligados a cumplir unas normas de discreción contenidas en el Código de la Función Pública, párrafo 9929, que son las siguientes:

a) Los funcionarios no incluidos en el grupo de los que gozan de plena libertad política, pero autorizados para tomar parte en actividades políticas nacionales (excepto presentar su candidatura parlamentaria) y en actividades políticas y órganos de las Corporaciones locales, deben tener presente que están al servicio del pueblo y que trabajan bajo la dirección de los ministros de Su Majestad que constituyen el gobierno del momento. Así, aunque no se les impide apoyar o criticar la política de un partido, sus opiniones deben expresarse con moderación (especialmente en relación con los asuntos que sean competencia de su propio ministro) y deben evitar ataques personales. Deberán poner la máxima atención en evitar cualquier tipo de inconveniencia para su ministro o su departamento que pudiera resultar de la actuación, sea o no intencional, de una persona conocida como funcionario que aparece públicamente implicada en controversias políticas de partido.

b) La autorización para participar en actividades políticas de nivel local y en los órganos de las Corporaciones locales, concedida a funcionarios no autorizados para actividades políticas de nivel nacional, está sujeta a la condición de que actúen con moderación y discreción, especialmente en asuntos que afecten a su propio departamento y de que eviten las controversias políticas sobre temas de interés más nacional que local.»

Además todos siguen sometidos a las normas de conducta generales de la Función Pública que contienen algunos principios a que debe acomodarse su conducta fuera del servicio, que son los siguientes (Código, párrafo 9370):

a) El primer deber de un funcionario consiste en prestar su colaboración al Estado en todo momento y ocasión en que el Estado tenga derecho a sus servicios.

b) El funcionario no debe subordinar su obligación a sus intereses privados ni se debe colocar en situaciones en que entren en conflicto ni debe hacer uso de su cargo oficial para favorecer sus intereses privados.

c) Aunque al Estado en general no le conciernen las actividades privadas de sus funcionarios, éstas no deben ser de tal naturaleza que pudieran resultar en descrédito del servicio; por ejemplo, el juego de cantidades importantes y la especulación deben evitarse, especialmente en departamentos que tienen acceso a información que podría utilizarse para el lucro.

d) El alto nivel de moralidad que la Función Pública mantiene va más allá de los niveles normales de honestidad e integridad; el funcionario no sólo debe ser honrado de hecho, sino también debe evitar dar pie a sospechas de inmoralidad.

e) Los funcionarios que tienen la función de asesoramiento a los ministros y de ejecución de decisiones políticas y, por tanto, están incluidos en la categoría de actividades políticas restringidas, definidas en el Código de la Función Pública, párrafo 9925 e), están obligados a mostrar la debida discreción en asuntos de controversia pública y política, de forma que su imparcialidad quede por encima de toda sospecha. Por lo tanto, normalmente no deberían tomar parte activa en ningún asunto que sea o pueda ser objeto de controversia pública y política, aunque no esté relacionado con su cargo oficial. Si por alguna razón se sienten impulsados a hacerlo como ciudadanos en algún asunto concreto, deberán primero consultarlo con sus superiores y, en su caso, pedir una entrevista con el subsecretario de su departamento.»

REGLAS ESPECIALES REFERENTES A LA CATEGORÍA INTERMEDIA

(contenidas en el párrafo 9926 del Código de la Función Pública)

a) Sus miembros pueden solicitar permiso para implicarse en alguna de las actividades políticas definidas en los párrafos 9923 y 9924 del Código (véanse más adelante), salvo para la presentación como candidatos parlamentarios.

b) Los Ministerios concederán o rehusarán el permiso teniendo en cuenta el grado y la naturaleza del contacto con el público que corresponda a las funciones del solicitante y el grado en que sus actividades políticas puedan conocerse o llegar a conocerse como las de un funcionario cuyas funciones oficiales

incluyen la toma de decisiones (o la apariencia ante el público de la toma de decisiones) que puedan afectar personalmente a los administrados de un determinado departamento; por ejemplo, un administrativo del Departamento de Ahorro Nacional, normalmente recibirá permiso para sus actividades políticas nacionales, pero un administrativo de la Delegación Local del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, probablemente no. A veces también pueden ser relevantes otros criterios; por ejemplo, el personal destinado en las secretarías particulares está en una situación especial y normalmente se les denegará la autorización para tomar parte en cualquier actividad política.

c) Cuando se conceda la autorización para tomar parte en actividades políticas de nivel nacional, normalmente también se concederá para la de nivel local condicionada a la obligación de dar parte al departamento en caso de ser elegido para una Corporación local. Los departamentos que están en estrecho contacto oficial con las Corporaciones locales dictarán las normas especiales para la participación de sus funcionarios en las actividades de las mismas.

En los otros departamentos al personal que no tenga permiso para actividades de nivel nacional deberá ofrecérsele las máximas facilidades para que tome parte en las actividades locales, siempre que quede salvaguardada la reputación de imparcialidad política de la Función Pública.

d) Los departamentos señalarán qué grupos del personal incluido en la categoría intermedia recibirán autorización global y cuáles deben solicitarla individualmente. Quienes tengan permiso individual no necesitan volver a pedirlo, a no ser que cambien de puesto o de órgano dentro del departamento, por ejemplo a una secretaría particular, en que normalmente no se conceda autorización. Pero los departamentos podrán revocar la autorización, por ejemplo, a causa de un cambio en las funciones.

DEFINICIÓN DE LAS «ACTIVIDADES POLÍTICAS»

(párrafo 9923 del Código de la Función Pública.)

Las actividades políticas de ámbito nacional pueden definirse como sigue:

- a) Presentación de candidatura a las elecciones parlamentarias.
- b) Desempeño de cargos en organizaciones políticas de los partidos que incidan total o parcialmente en la política de ámbito nacional del partido.
- c) Hablar en público en asuntos de discusión pública nacional.
- d) Expresar opinión sobre tales asuntos en cartas a la Prensa o en libros, artículos o folletos.
- e) Petición de votos de puerta en puerta (*canvassing*) a favor de un candidato de un partido o un candidato parlamentario.

El párrafo 9924 contiene la misma lista referida al ámbito local.

DISTRIBUCIÓN NUMÉRICA DEL PERSONAL EN LAS TRES CATEGORÍAS

Categoría restringida	196.000 = 26,3 %
Categoría intermedia	333.000 = 44,7 % (3)
Categoría libre	217.000 = 29 %
TOTAL	746.000 a 1 de abril de 1977 (4)

La categoría restringida se compone aproximadamente de los siguientes grupos:

Grupo de administración general	8.700 - 44 %
Funcionarios de Hacienda	22.000 - 1/2 %
Profesionales y técnicos	19.000 - 9,7 %
Funcionarios locales del Departamento de Sanidad y Seguridad Social	15.000 - 7,6 %
Grupo científico	12.000 - 6,1 %
Otros	41.000 - 21 %
	196.000

INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS POR PARTE DE LOS DIFERENTES DEPARTAMENTOS

Los departamentos tienen competencia en cuatro cuestiones:

- a) Definir los niveles de la categoría intermedia que serán autorizados globalmente.

(3) Ciento cincuenta y cinco mil de los funcionarios de esta categoría gozan de autorización global permanente.

(4) No se incluye al personal del Post Office (350.000), que en 1989 se desgajó de la función pública.

b) Decidir con arreglo a los criterios del Código de la Función Pública sobre la concesión de autorizaciones individuales para los funcionarios de la categoría intermedia que no tengan autorización global.

c) Definir las reglas precisas sobre participación en actividades políticas de ámbito local en los casos en que el departamento está en estrecho contacto oficial con las Corporaciones locales.

d) Decidir sobre las peticiones individuales de los funcionarios de la categoría restringida para tomar parte en actividades políticas locales.

APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN LA REALIDAD

Según los datos del Departamento de la Función Pública, la mitad aproximadamente del personal de la categoría intermedia están en puestos que tienen concedida autorización global para tomar parte en actividades políticas de ámbito nacional y local. Los restantes que deben solicitar permiso individual son puestos de contacto regular con el público. Muchos de éstos están en las delegaciones locales de grandes Departamentos, como el de Sanidad y Seguridad Social y Hacienda. En estos casos, si se presenta una petición individual para su concesión o denegación, se tendrá en cuenta según que las actividades que se propongan tengan lugar o no en un ámbito territorial ajeno al que cubre su servicio.

Respecto al número de solicitudes por parte del personal, las cifras son pequeñas relativamente. De los 370.000 funcionarios en las categorías restringida e intermedia (de ésta los que deben solicitar permiso individual), sólo 561 solicitaron permiso en los tres años de 1973 a 1975, de las cuales la mitad eran para actividades políticas locales; 481 de las solicitudes fueron atendidas; de las 80 denegadas, la mayoría lo fueron porque los solicitantes ocupaban puesto que implicaba contacto directo con el público.

MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL COMITÉ ARMITAGE (5)

El Comité fue creado en mayo de 1976 con un encargo paralelo al del Comité Masterman, que estudió el tema de las actividades políticas de los funcionarios en 1949, y cuyas propuestas sirvieron de base a la regulación actual. El Comité Armitage emitió su informe en enero de 1978.

El sistema actual había sido atacado sistemáticamente por la parte de representantes del personal (*National Staff Side*) en el organismo paritario National Whitley Council, desde la publicación del informe Masterman, demandando una mayor apertura de las posibilidades para actuar políticamente. De hecho el nombramiento del Comité Armitage fue resultado de las presiones del National Staff Side sobre el Departamento de la Función Pública.

En su declaración ante el Comité, el Staff Side insistía en sus demandas de mayor libertad, basándose en cambios en la estructura de la función pública y en la sociedad en los últimos veinticinco años. Entre los primeros es muy significativo el aumento porcentual de 14 por 100 a 26 por 100 en la categoría restringida y de 33 por 100 a 45 por 100 en la intermedia entre 1952 y 1977 y la expansión del número de especialistas (63.000 funcionarios en el grupo de científicos y técnicos).

Por otro lado, la penetración de los partidos en la vida política local hacía casi inútil la distinción entre actividades políticas locales y nacionales y, por lo tanto, el National Staff Side proponía que se aplicasen a ambas las reglas más permisivas que regían las actividades políticas de ámbito local.

La propuesta de los representantes del personal se concretaba en la sustitución de las reglas actuales por la mera notificación por parte de un funcionario de su intención de tomar un papel activo en los asuntos políticos de nivel local o nacional. Su departamento tendría un plazo de un mes para formular objeciones, y en caso de oposición la resolución final correspondería a un organismo independiente con representación de la Administración y el personal y presidido por un miembro del Privy Coun-

(5) «Committee on Political Activities of Civil servants», January, 1978, HMSO Cmnd, 7057.

cil. Las únicas excepciones al sistema propuestas por los representantes del personal serían las de aquellos funcionarios que realicen actividades como: Formulación de opciones políticas, asesoramiento a los ministros, ejecución directa de decisiones ministeriales y redacción de proyectos de legislación, o que estuviesen destinados en áreas especialmente sensibles como servicios de seguridad y secretarías personales.

La declaración del Departamento de la Función Pública ante el Comité reconocía que efectivamente las circunstancias habían cambiado desde el Comité Masterman, pero ponía énfasis en la necesidad de salvaguardar la independencia y la apariencia de independencia de la Función Pública a los ojos del público. En su testimonio oral, sir Douglas Allen, jefe de la Función Pública Interior, objetó que si las reglas actuales fuesen ampliadas notablemente, los funcionarios que utilizaran las mayores posibilidades para definirse políticamente recibirían una cierta «etiqueta» que los clasificaba, y aun después de abandonar sus actuaciones políticas, verían reducidas sus posibilidades de acceso a determinados puestos o áreas, lo que no sólo dañaría su carrera, sino también las posibilidades del servicio.

CONCLUSIONES DEL COMITÉ ARMITAGE

1. El Comité reconoce que determinar el grado de libertad política en función exclusivamente del nivel o categoría personal de los funcionarios desconoce el hecho de que personas con el mismo nivel pueden realizar una amplia gama de actividades con muy diferentes grados de politización. En consecuencia, propone una transferencia de personal de la categoría restringida a la intermedia que permitiría a la Administración discriminar en función de las actividades concretas que realizase el funcionario solicitante de permiso en cada caso.

2. Como criterios para estas decisiones sobre permisos a funcionarios de la categoría intermedia, la Comisión propone los siguientes:

No se debería conceder permiso para tomar parte en actividades políticas a los grupos de funcionarios siguientes:

a) Los que despachan directamente con los ministros, bien en funciones de asesoramiento, propuesta o ejecución de decisiones.

b) Personal cuyas funciones incluyan:

1. Contacto directo con el público.
2. Toma de decisiones que afectan directamente a los administrados.

c) Personal que desempeña un papel de representante del Gobierno o de su departamento en las relaciones con empresas, grupos de presión, corporaciones locales y otras entidades.

d) Personal que representa al Gobierno de Su Majestad en el exterior.

e) Personal destinado en áreas sensibles; por ejemplo, servicios de seguridad o secretarías personales de los ministros.

3. El Departamento de la Función Pública debería coordinar la política de los departamentos de conceder permisos globales a la mayor cantidad posible de personal de la categoría intermedia, especialmente al personal administrativo y auxiliar, y debería asegurarse de que se utilizasen criterios semejantes en todos los departamentos.

4. Los Comités Whitley deberían crear un organismo paritario como instancia a que se pudieran referir los casos de discrepancia. Sus miembros serían independientes del departamento del solicitante, pero no serían ajenos a la Función Pública. Los pronunciamientos de este órgano serían consultivos, y la decisión final seguiría siendo del ministro.

El resultado de la aplicación de estas recomendaciones sería reducir la categoría restringida a los funcionarios de categoría personal de «Principal» (equivalente aproximadamente al nivel orgánico de Jefatura de Servicio), y superiores unos 23.000, que significan el 3,1 por 100 del total, y aumentar la categoría intermedia en 506.000 hasta un 67,9 por 100. Esto no querría decir que un excesivo número pasaba a poder implicarse en política, sino que su caso podría ser considerado individualmente o en bloque, en función de las actividades concretas que desempeñen.