

ACTIVIDADES DEL CENTRO DE FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DE FUNCIONARIOS

I. REGIMEN DE FUNCIONARIOS EN PORTUGAL

Resumen de la conferencia pronunciada por el Profesor M. CAETANO, ex Ministro portugués de la Presidencia, en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en Alcalá de Henares (14-I-1961).

1. Introducción

Vamos a hablar del Estatuto de Funcionarios en Portugal. Entiendo por Estatuto el complejo de derechos y obligaciones de los funcionarios. Estatuto es el conjunto de normas jurídicas que regulan este complejo. Estatuto, en el sentido de Estatuto codificado, no lo hay en Portugal, excepto para los funcionarios judiciales, de los que aquí no se trata. Por lo tanto, está formado por un conjunto de Leyes dispersas y demasiado numerosas. El proyecto de Estatuto General codificado está en sus fases preliminares. Sin embargo, hay dos Estatutos de Funcionarios codificados:

- El de los funcionarios locales es el llamado «Código Administrativo», que, a pesar de su nombre, no es una codificación de las Leyes Fundamentales de la Administración, sino una Ley de Administración local. El texto es de 1836, aunque está muy modificado.
- El de los funcionarios del trabajo. Ha habido varias codificaciones, la última de las cuales es el Estatuto vigente de 1956, texto bastante actualizado y perfeccionado.

2. Concepto de «funcionario público»

Funcionario en Portugal no es todo agente administrativo. Su cualidad viene calificada por dos notas. Es aquel agente *profesional* que ejerce un trabajo de naturaleza *predominantemente intelectual* (exclúyese el trabajador manual o material).

La *profesionalidad* (Santa María de Paredes) es importantísima y diferencia al funcionario frente a los meros colaboradores.

En Portugal existe una zona formada por los Organismos intermedios entre Administración central y las Empresas nacionales. Se podría hablar de una paraadministración. Estos Organismos son los Organismos de coordinación económica, que se ocupan de ciertos sectores de la economía, cumpliendo la labor que antes estaba asignada a meros negociados dentro de los Ministerios. Por

ejemplo, antes existían negociados de servicios vitivinícolas y hoy hay una serie de Organismos que tienen competencia en esta materia: la Junta Nacional del Vino, el Instituto del Vino de Oporto, Comisión Regional de Vinos, etc., que abarcan en total más de 1.000 funcionarios técnicos.

Este personal de los Organismos de coordinación económica debería integrarse entre los funcionarios públicos, pero por ahora no ha sido así, lo que crea dificultades para describir las líneas generales del *status* de los funcionarios.

3. Selección de funcionarios

Existe la tendencia a exigir un mínimo de conocimientos de la naturaleza de la segunda enseñanza. Normalmente el mínimo exigido para ingresar es el quinto de Bachillerato. Para funciones de Jefes se exigen estudios superiores.

A partir de esta base mínima sería deseable una preparación específica. Debería hacerse una prueba de cultura general o de oposiciones que hoy no se exigen uniformemente a todos los funcionarios. Después en la carrera podrían hacerse concursos y pruebas.

En la Administración local se ha unificado desde 1936 la selección de funcionarios. Existe un concurso de conocimientos a escala nacional, que se celebra en el Ministerio del Interior para las diversas categorías de funcionarios municipales. Para cada una de ellas existe un concurso-oposición nacional.

El Instituto Superior de Estudios de Ultramar prepara a los funcionarios directivos de Ultramar. Tiene dos cursos, uno de tres años para la formación de estos funcionarios y otro especial de altos estudios, al que asisten funcionarios de cierta cualificación profesional, para perfeccionarse y ascender a puestos superiores. Además, los funcionarios europeos en Ultramar pasan por un período de adaptación al ambiente debido a las especiales circunstancias del trabajo en las colonias, entre las que pueden citarse:

- La gran concentración de autoridad que es necesaria en los Jefes de Ultramar.
- La monotonía en las relaciones sociales, puesto que siempre se trata con los mismos funcionarios.
- Adaptación al ambiente, clima, etc., peligro del *cajard* colonial.

Aparte de estos sistemas de selección en la Administración de Ultramar, las formas generales de provisión de cargos son dos: nombramiento y contrato.

Para el ingreso en los primeros escalones prevalece el contrato como forma de provisión de puestos. El candidato se compromete a servir determinado puesto sometándose a las normas jurídicas que lo regulan. Este contrato tiene

un año de duración, es renovable y puede rescindirse por conveniencias del servicio.

Los funcionarios que reciben un nombramiento tienen una situación especial. No pueden ser separados del servicio sino a través de un procedimiento especial. Para obtener el nombramiento los funcionarios de Ultramar han de pasar por un período de prueba de cinco años. Al transcurrir los primeros dos años, los superiores emiten un informe sobre la actuación del aspirante; si este informe es favorable, continúa la prestación de servicios hasta que, transcurridos otros tres años y previo informe favorable de los superiores, los aspirantes reciben el nombramiento definitivo.

Los funcionarios nombrados son inamovibles.

4. Régimen jurídico de los funcionarios

Cada Ministerio tiene sus Cuerpos de funcionarios, y a veces cada Dirección General.

ASCENSOS

En el sistema de ascensos el mero procedimiento de antigüedad ya no se sigue y se usa el ascenso por méritos. Todo ascenso consta de unas pruebas (orales y escritas) y de la aportación documental, en el que se valora el *curriculum*, el expediente y el resultado de las pruebas, que son simplemente un dato más. También cuenta el informe de los superiores, si bien, en mi opinión, falta uniformidad en la valoración de las cualidades del funcionario. A estos concursos de ascenso sólo se puede presentar un funcionario tres veces.

INCOMPATIBILIDADES

La incompatibilidad de puestos está establecida por principio, si bien caben excepciones autorizadas por el Consejo de Ministros o por el Ministro correspondiente.

HORARIOS

El horario es: entrada a las nueve horas, descanso de doce a dos, salida a las cinco y media. Los sábados la jornada acaba a la una y media.

JUBILACIÓN Y DERECHOS PASIVOS

La pensión completa de retiro sólo se concede a los cuarenta años de servicio y setenta de edad.

RÉGIMEN DISCIPLINARIO

- Para los funcionarios nombrados y una vez pasado el período de prueba de cinco años, el procedimiento o proceso administrativo disciplinario está minuciosamente reglamentado. Consta de una fase de instrucción en la que el instructor es un funcionario independiente, y en casos graves puede ser un Magistrado judicial; una fase de defensa en la que el funcionario es notificado minuciosamente de los cargos de que se le acusa; una fase contradictoria o de pruebas y, finalmente, fase de estudio y propuesta de calificación y sanción.

Antiguamente había Comisiones disciplinarias, presididas por altos funcionarios que emitían un dictamen. Hoy es facultativo oírlos o no. Generalmente es oído el Jefe del Servicio al que pertenece el funcionario.

- Para los funcionarios contratados el procedimiento disciplinario con audiencia de las causas de imputación es facultativo, pero en el 90 por 100 de los casos se usa esta garantía jurídica.
- En cuanto a los funcionarios de Ultramar, por las difíciles circunstancias ambientales antes expuestas, se observan más cautelas. Hay verdaderos Tribunales disciplinarios, presididos por un Magistrado.

Hay un Tribunal de esta clase en cada provincia ultramarina y otro en Lisboa (Consejo Superior de Disciplina de Ultramar, presidido por un Magistrado y dos altos funcionarios). Sus decisiones no son ejecutivas y dependen de la aprobación ministerial, que casi siempre se concede. Contra esta decisión se puede recurrir ante un Tribunal Contencioso-administrativo, pero sólo para la revisión de las cuestiones de derecho o las de hecho cuando se demostrase que se había desvirtuado la realidad.