

SOBRE EL ESTATUTO BELGA DE FUNCIONARIOS

Promulgado por Real Decreto de 2 de octubre de 1937 el Estatuto belga de los funcionarios, hubo de sufrir los efectos de la segunda guerra mundial, que determinaron la no aplicación de muchos de sus preceptos. Restablecido hoy en todo su vigor y completado por varias disposiciones legales (1), ha sido objeto recientemente de diversos estudios doctrinales (2). De ahí que creamos que dicha reglamentación ha alcanzado ya madurez suficiente para que no sea inoportuno ofrecer una breve y panorámica visión de su contenido que permita sacar consecuencias de la interesante experiencia que significa.

1. *El texto legal.*—La situación legal de los funcionarios públicos se estatuye en Bélgica por el Real Decreto de 2 de octubre de 1937. Si esta materia, habitualmente objeto de ley en la mayor parte de las legislaciones, ha sido regulada en Bélgica por un acto del poder ejecutivo, ello ha permitido que el proyecto originario se convierta en fuente de derecho, tal como fué concebido en la mente de sus autores, sin que enmienda alguna altere su sentido unitario. Pero también ha debilitado el Estatuto, por cuanto su modificación queda al arbitrio del ejecutivo, pese a las garantías de que ha tratado de rodearlo—inútilmente—el artículo 116 del mismo texto legal.

Es aplicable el citado Real Decreto a todos los agentes del Estado, cuyo concepto legal damos más abajo. Fuera de su órbita de vigencia quedan los funcionarios estrictamente políticos y los que ejercen funciones puramente científicas y docentes bajo la dependencia del Estado, pero sin intervenir en su administración.

2. *Concepto y clase de funcionarios.*—El Estatuto, en su art. 1.º, define como funcionario a «toda persona que a título definitivo presta su servicio a las administraciones del Estado».

Pueden éstos ser de cuatro clases: los de la primera (los funcionarios propiamente dichos) son nombrados por el Rey; los de la segunda lo

(1) Así el Decreto de 20 de enero de 1939; Real Decreto de 30 de marzo de 1939; Real Decreto de 7 de agosto de 1939; Decreto de 20 de junio de 1946; Decreto de 1.º de julio de 1946; Real Decreto de 3 de agosto de 1946; Decreto de 12 de marzo de 1948.

(2) HENRI (ALBERT) «Administration et fonctionnaires», Bruselas, 1940. WARNOTTE (V. D.) Traitements et pensions (Revue de la Administration et du Droit administratif de la Belgique, 1948). CAUDEMET (P. M.) «Le Statut des agents de l'Etat en Belgique» (Revue de Droit Public et de la Science Politique, París, julio-septiembre, 1949).

son por los ministros; los de la tercera y cuarta, por los jefes de Administración.

3. *El nombramiento de los funcionarios.*—En cuanto a su *capacidad*, el art. 16 del Estatuto establece las condiciones (de nacionalidad, conducta, diploma de estudios, etc.) que los aspirantes a funcionarios han de reunir. El art. 18 permite, no obstante, que se dispense del cumplimiento de dichos requisitos a «determinadas personas de alto valor administrativo, científico, técnico o artístico».

En posesión de dichos requisitos y una vez satisfechos los —moderadísimos— derechos de inscripción, pasan los aspirantes a las *pruebas de suficiencia*, inspiradas en el sistema inglés de reclutamiento para el «Civil Service», las cuales constituyen una de las partes más concienzudamente elaboradas del Estatuto.

Comprenden dichas pruebas tres períodos: el examen de ingreso, la pasantía y el examen de admisión definitiva.

En el primero de aquéllos son sometidos los candidatos a una serie de exámenes, que para los aspirantes a funcionarios de primera y segunda clase consisten en un primer ejercicio escrito, en el que deberán hacer el resumen y crítica de una conferencia, seguido de otro oral (la clásica «interview» del sistema anglosajón), en el que el opositor dialoga con el Tribunal sobre temas de carácter general, y de un tercer ejercicio sobre materias concretas, escogidas unas por el Tribunal y propuestas otras por el candidato.

El período siguiente, el de pasantía («stage»), que dura de uno a tres años, según la categoría a que se oposita, tiene un doble fin: de una parte constituye una nueva prueba de la aptitud del aspirante, prueba no ya de su capacidad general, como el examen de ingreso, sino de la concreta para el ejercicio para funciones administrativas; de otra tiende al mismo tiempo a formar prácticamente al futuro funcionario. Por medio de informes semestrales de sus jefes, la Administración sigue paso a paso los progresos de aquél y acumula elementos de juicio con vistas al examen definitivo.

Este tiene lugar al final del período de pasantía y versa sobre temas concretos de la rama administrativa en la que el opositor ha de prestar sus servicios. De su resultado depende que aquél sea o no admitido, y, caso de serlo, también su situación en el escalafón, ya que éste se confecciona de acuerdo con los méritos demostrados en el examen final.

Rasgo característico del sistema de oposiciones elaborado por el presente Estatuto es la existencia de una institución encargada de organizarlas, el *Secretariado Permanente*, presidido por un secretario, al que el art. 35 del Real Decreto asegura una posición independiente; este magistrado se nombra por el Rey y no está subordinado jerárquicamente a ningún Ministerio, bien que el Real Decreto de 3 de agosto de 1946 le ligue, a ciertos efectos, al de Hacienda. A él compete la organi-

zación de las oposiciones y el nombramiento de los tribunales que han de juzgarlas. Es interesante hacer constar que los miembros de éstos se escogen de forma que predominen los profesores en los exámenes de ingreso y los funcionarios técnicos en el de admisión definitiva (arts. 42 y 43 del Estatuto); norma esta nacida del diferente carácter de estas pruebas.

4. *Naturaleza de la relación jurídica entre el funcionario y el Estado.*—Siguiendo la tesis de Laband, que asimila esta relación a la antigua «commedation» feudal, de carácter fundamentalmente moral, «casi místico...», el funcionario debe al Estado fidelidad como un vasallo a su «suzerain». Sus deberes son «manifestaciones de su obligación general de fidelidad». Sus ventajas son «menos derechos subjetivos que la manifestación de la protección del Estado» (3). Ya veremos qué consecuencias tiene esta concepción sobre materias concretas, por ejemplo, el carácter variable del sueldo. Dicho carácter moral encuentra su consagración formal en el deber de prestar juramento, consagrado en los arts. 45 y 48 del Estatuto; sólo después de cumplido este requisito legal puede el funcionario comenzar a prestar sus funciones (4).

5. *Derechos de los funcionarios.*

a) *El derecho al cargo. Inamovilidad.*—Esta se admite con carácter casi ilimitado. El art. 76 del mismo establece la excedencia para casos de enfermedad, servicio militar, etc., conservando el funcionario sus derechos a ascenso y a veces al sueldo. Los arts. 101, 103 y 106 del mismo fijan los casos en que aquél puede pasar a la situación de «disponible» con un sueldo reducido. Por último, los arts. 107 y 108 regulan la cesantía, que puede tener lugar por razón de una irregularidad en la situación del funcionario (pérdida de la nacionalidad, etc.), por dimisión voluntaria de aquél o —y esto constituye una novedad del Estatuto— por inaptitud profesional; en este último caso puede el funcionario ser indemnizado.

b) *El derecho al ascenso.*—El deseo de sustraer los ascensos a la política lleva a la creación de *Consejos de Dirección* en cada Ministerio, presididos por su Secretario general y formados por los altos funcionarios del mismo (5). A estos Consejos corresponde emitir dictamen sobre el ascenso de los funcionarios, el cual tiene tan sólo valor consultivo respecto a los agentes de primera categoría. Es también función de aquéllos la formación de los expedientes personales de los funcionarios, sobre cuya

(3) GAUDEMET, ob. cit., pág. 333.

(4) Deber establecido también en Italia por el art. 6.º del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923 (modificado por la Ley de 23 de diciembre de 1946) y en la Alemania del III Reich por la Ley de 26 de enero de 1937.

(5) Los consejos de funcionarios con análoga intervención en los ascensos y en la formación de los expedientes personales ya fueron creados en Italia por los artículos 11 y 12 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923. Para los empleados superiores actúa como tal el Consejo de Ministros.

base se realizan las propuestas de ascenso; los mismos Consejos califican a los funcionarios de las primeras categorías; el art. 57 del Estatuto señala el derecho de los agentes públicos a conocer las notas que les califican en sus expedientes.

El Estatuto distingue entre el ascenso de grado y el de sueldo. El primero requiere haber permanecido al menos dos años en el grado inferior y ser propuesto por el Consejo de Dirección; el art. 75 del Estatuto obliga a dar publicidad a dichas propuestas, con el fin de permitir la reclamación de los que se consideren perjudicados. El aumento de sueldo tiene lugar sobre la base de la antigüedad.

c) *Derecho al sueldo.*—Entre las teorías clásicas sobre la naturaleza del sueldo (pretensiones a alimentos según el grado del funcionario, contraprestación del servicio), el Estatuto se decide por la que parece disfrutar hoy del favor de un sector de la doctrina (6): el sueldo tiene carácter de renta alimenticia. De ello se deducen sus dos principales características en el sistema belga. En primer lugar, el sueldo varía —art. 64 del Estatuto— «según un índice del coste de la vida determinado por nosotros. No es nunca inferior al *mínimum vital*». En segundo, aquél se paga por adelantado (7).

Completan dicho carácter alimenticio del sueldo, de una parte, su supervivencia en forma de pensión una vez que el funcionario se inhabilite para el servicio; de otra, la existencia de un sistema de protección familiar que prevé el pago de subsidios a las familias según sus necesidades.

e) *El derecho de asociación.*—Contrariamente a lo establecido en nuestro Derecho (8), el Estatuto belga, no sólo no prohíbe, sino que facilita la sindicación de sus funcionarios, siempre que no se trate de asociaciones subversivas. Las organizaciones profesionales designan la mitad de los miembros de los organismos paritarios de los arts. 109 a 114 del Estatuto —«Comité du Personnel»—, encargados de deliberar —con carácter consultivo— sobre las cuestiones referentes a la organización del servicio y al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

6. *Deberes de los funcionarios.*—Todos ellos encuentran su base jurídica en el deber general de fidelidad, consagrado en el juramento obligatorio del que ya hemos hecho mención. En consecuencia, el deber de obediencia se establece por el art. 7.º del Estatuto, que les obliga a «cumplir personalmente sus tareas» y a «ejecutar puntualmente las órdenes... con celo y exactitud»; el mismo artículo preceptúa el deber de asiduidad: «No pueden suspender el ejercicio de sus funciones sin previa autorización»; no se les reconoce, por tanto, el derecho a la huelga.

El art. 8.º, a su vez, obliga a los funcionarios a conducirse con toda

(6) Cfr. WALINE. Derecho Administrativo. París, 1946, pág. 313.

(7) Decreto de 20 de junio de 1946.

(8) Ley de 22 de julio de 1918, base X, y Reglamento de 7 de septiembre de 1918, artículos 78 a 85.

rectitud, observando «la más estricta cortesía» y evitando, tanto en el servicio como en su vida privada, «todo lo que pueda causar perjuicio a la confianza del público o comprometer el honor o la dignidad de su función».

Los arts. 9 y 10 del citado Real Decreto prohíben, respectivamente, «toda actividad que esté en oposición con la Constitución y las leyes del pueblo belga» y la aceptación de gratificaciones de manos del público.

El art. 49 del Estatuto establece la *incompatibilidad* de la calidad de agente del Estado con «toda ocupación ejercida, ora por el mismo agente, ora por su socio, ora por persona interpuesta, que sea de tal naturaleza que perjudique el cumplimiento de los deberes de su función o contraría a la dignidad de ésta» (9).

El *régimen disciplinario*, establecido en el título X del Estatuto, sanciona el incumplimiento de dichos deberes con una serie de penas minuciosamente escalonadas, impuestas, según su gravedad, por el superior jerárquico o por el Consejo de Dirección, previa audiencia del inculpado.

El establecimiento de Cámaras de recursos contra las resoluciones en materia disciplinaria constituye una novedad del Estatuto. De carácter paritario y presididas por un Magistrado nombrado por el Rey, su función se limita a aconsejar a la autoridad administrativa sin que ésta quede obligada a seguir su consejo.

El art. 96 del Estatuto asimila a las sanciones disciplinarias la responsabilidad del funcionario por los daños que cause al Estado: la cuantía de la sanción pecuniaria se fija en proporción con la gravedad de la falta por el Ministro del ramo, oído el Consejo de Dirección.

7. *Final*.—Es posible que, como afirma algún autor (10), una buena parte de las disposiciones del Estatuto no se hayan cumplido sino formulariamente, quedando en mera letra muerta; justamente aquellos que significan mayores innovación y progreso: período de «stage», imparcialidad del Secretariado permanente, Cámaras de recursos, Consejos de Dirección y Comités de personal, etc., etc.

Del Estatuto queda, en todo caso, como un ejemplo a seguir, lo que constituye su idea matriz: el deseo de constituir un cuerpo de funcionarios cuidadosamente seleccionado, pagado con arreglo a sus necesidades y en el que un bien medido sistema de ascensos y sanciones mantiene vivo deseo de perfección y de progreso.

JOSÉ MARÍA LOZANO IRUESTE.

(9) Cfr. Estatuto italiano de 1923, artículo 96. Para Francia el Decreto de 29 de octubre de 1936. En lo que respecta a España, Reglamento de 7 de septiembre de 1918, artículo 39, Ley de 7 de diciembre de 1934, Decreto de 28 de septiembre de 1935 y Real Orden de 14 de julio de 1924.

(10) Cfr. GAUDEMET (P. M.), ob. cit., págs. 347 a 349.

BIBLIOGRAFÍA

