



NOTAS

DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA FRANCESA

35.083.12(44)

Por M. A. ARROYO GOMEZ

Sumario: 1. La legalidad vigente.—2. El principio del respeto a los derechos de defensa.—3. El procedimiento disciplinario.

1. La legalidad vigente

EL Estatuto de la Función Pública francesa de 4 de febrero de 1959 establece, en su artículo 11, que «toda falta cometida por un funcionario en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones le expone a una sanción disciplinaria, sin perjuicio, si llegara el caso, de las penas previstas por la ley penal...». De este precepto se deduce, pues, netamente la autonomía y la independencia del poder disciplinario, que corresponde, tal como aparece determinado en el artículo 31 de dicho texto legal, a la autoridad investida del poder de nominación respecto a los funcionarios, es decir, a los ministros.

El decreto número 59/311, de 14 de febrero de 1959, dictado, como otros varios, en ejecución del Estatuto, establece el procedimiento disciplinario, cuyas notas más destacadas se expondrán a continuación.

2. El principio del respeto a los derechos de defensa

Según la fórmula del Consejo de Estado (sentencia ARAMU, de 26 de octubre de 1945), «una sanción no puede ser pronunciada legalmente sin que el interesado haya tenido la posibilidad de presentar debidamente su defensa; debe, pues, previamente tener conocimiento, si no del texto mismo del informe establecido o de la demanda planteada contra él, al menos de lo esencial de los agravios que están contenidos en él, de forma que se halle en situación de formular todas las observaciones que juzgue necesarias al respecto».

En la Función pública el respeto de los derechos de defensa está asegurado especialmente por la posibilidad ofrecida a los funcionarios amenazados de sanción de tener conocimiento de su expediente y mediante la intervención de un órgano juzgador.

2.1 LA COMUNICACIÓN DEL EXPEDIENTE

El artículo 31 del Estatuto, al referirse a la titularidad del poder disciplinario, hace expresa referencia al artículo 65 de la ley de 22 abril de 1905 que dispone que «todos los funcionarios civiles y militares, todos los empleados y obreros de todas las Administraciones públicas, tienen derecho a la comunicación personal y confidencial de todas las notas, hojas de filiación y cualquier otro documento que componga su expediente, sea antes de ser objeto de una medida disciplinaria o de un traslado en interés del servicio, sea antes de ser retrasado en su ascenso por antigüedad».

La jurisprudencia ha precisado que la Administración no está obligada a invitar formalmente al funcionario procesado a tomar conocimiento de su expediente. Es el funcionario quien, informado del hecho de que el procedimiento iniciado en su contra tiende a la aplicación de una sanción disciplinaria, debe solicitar la comunicación. En este punto, la Administración debe adoptar todas las medidas precisas para satisfacer la petición del interesado.

Entre la comunicación del expediente y la sanción ha de transcurrir un plazo suficiente que permita al funcionario preparar convenientemente su defensa.

2.2 LOS ÓRGANOS JUZGADORES

Las sanciones con excepción de la represión y del apercibimiento en las que el trámite no es necesario son pronunciadas por la auto-

ridad competente después de haber consultado a la Comisión administrativa paritaria.

El decreto número 59/307, de 14 de febrero de 1959, se ocupa de las comisiones administrativas y de los Comités Técnicos Paritarios. Existe una Comisión administrativa por cada cuerpo de funcionarios. Cada Comisión está compuesta, en igual número, por representantes de la Administración, designados, y por representantes del personal, elegidos por escrutinio de lista en representación proporcional. El número de representantes del personal es de dos miembros titulares y dos miembros suplentes por cada uno de los grados del cuerpo al que corresponde la Comisión administrativa.

Sin embargo, cuando el número de funcionarios de un mismo grado es inferior a veinte el número de representantes del personal para este grado queda reducido a un miembro titular y a un miembro suplente (art. 6.º del decreto núm. 59/307).

Cuando se reúne para cuestiones disciplinarias la Comisión administrativa competente, comprende dos miembros (o un único miembro, en el caso señalado), que representan al grado a que pertenece el inculcado, dos miembros (o uno sólo), representando al grado inmediatamente superior, así como un número igual de representantes de la Administración (art. 33), uno de los cuales desempeña la presidencia.

El inculcado debe ser convocado obligatoriamente a la audiencia del Consejo de disciplina. Puede presentarse solo o asistido de un defensor, escogido por él.

3. El procedimiento disciplinario

No existe en Francia un Código de procedimiento disciplinario. Las reglas destinadas a regular tal procedimiento han sido fijadas por ciertos textos legales, especialmente el decreto número 59/311, de 14 de febrero de 1959, y sobre todo por la jurisprudencia.

El procedimiento disciplinario supone dos fases: la instrucción y el juicio.

3.1 LA INSTRUCCIÓN

En esta fase se trata de establecer, por una parte, la naturaleza exacta de los hechos y sus circunstancias, y por otra, de buscar las pruebas que permitan imputar con toda certeza esos hechos a un funcionario.

La instrucción se inicia con una investigación y termina con la formación de un expediente destinado a ser sometido al examen del Consejo de disciplina.

3 11 *La investigación*

Cuando un hecho susceptible de constituir una falta disciplinaria llega a conocimiento de la autoridad competente para sancionarlo, ésta debe prescribir una investigación administrativa. El funcionario encargado de la investigación realiza todos los actos de información considerados útiles para la manifestación de la verdad.

En el marco de su misión, el funcionario investigador puede ser llevado, según el caso, a verificar documentos administrativos, practicar registros y pesquisas, recoger testimonios. Debe siempre pedir, por escrito, explicaciones al encartado y esforzarse por obtener su confesión.

Cuando el instructor se halla en posesión de un conjunto de elementos suficientes para permitirle imputar los hechos a un funcionario, debe todavía obtener la confesión del interesado en el curso de un interrogatorio, cuyo resultado se consigna en un sumario. La negativa a responder a un pregunta constituye no sólo una presunción de culpabilidad, sino también un acto de indisciplina, que puede ser acumulado complementariamente contra el interesado.

Una investigación puede ser considerada como válidamente efectuada si, en ausencia de confesión, ha permitido establecer presunciones graves, precisas y concordantes de culpabilidad contra el funcionario encartado.

El artículo 32 del Estatuto de 1959 establece la posibilidad de separación inmediata del servicio en los casos de falta grave. Esta medida tiene un carácter esencialmente provisional y únicamente puede ser dispuesta por la autoridad investida del poder disciplinario. No constituye una sanción disciplinaria, sino una medida de seguridad que no va precedida de formalidad alguna y cuya finalidad es mantener apartado del servicio al encartado, en espera de que su caso sea decidido definitivamente.

La investigación no tiene un carácter exclusivamente procesal, sino que el instructor debe reunir el máximo de informes relativos a la personalidad del encartado y a las diversas circunstancias que pueden constituir los motivos o los móviles de sus actos. En otros términos, le corresponde establecer el carácter del interesado y situarle en su contexto social y familiar.

3.12 *La formación del expediente*

A la vista de los resultados de la investigación, la autoridad investida del poder disciplinario puede decidir el archivo del expediente, infligir una reprobación o un apercibimiento, o requerir el dictamen del Consejo de disciplina competente.

El expediente debe ser comunicado, a petición suya, al funcionario encartado.

3.2 EL JUICIO

Según el artículo 1.º del decreto número 59/311, de 14 de febrero de 1959, «El Consejo de disciplina es requerido por un informe proveniente de la autoridad que tiene poder disciplinario, el cual debe indicar claramente los hechos represensibles y, si cabe, las circunstancias en las cuales han sido cometidos».

3.21 *Formalidades previas al juicio*

Cuando el asunto se encuentra definitivamente en estado de ser juzgado, es inscrito en el orden del día de una sesión del Consejo de disciplina. A partir de ese momento son convocados los miembros del Consejo, el inculpado y, eventualmente, los testigos citados por la Administración.

3.22 *La audiencia*

El funcionario inculpado, y su eventual defensor, comparecen ante el Consejo de disciplina. Se procede entonces a la lectura del informe disciplinario y, en su caso, a la audiencia de los testigos en presencia del inculpado. Los testigos no están obligados a prestar juramento. A continuación se concede la palabra al funcionario inculpado y a su defensor y seguidamente al ponente. Este último proporciona todas las indicaciones útiles para permitir al Consejo pronunciarse con perfecto conocimiento de causa y formula una propuesta de pena.

Una vez formulada su réplica, el inculpado y su defensor son invitados a retirarse. El ponente se retira igualmente.

Finalizada su deliberación, los miembros del Consejo de disciplina votan a mano alzada una propuesta de pena.

3.23 *La fijación de las sanciones*

El ministro, en cuanto detentador del poder disciplinario, no está vinculado por dicha propuesta. La decisión motivada del ministro es notificada al funcionario interesado ya directamente, contra recibo, por su jefe inmediato, ya por carta certificada, con acuse de recibo. Efectuada la notificación, comienza a correr el plazo del recurso contencioso frente a la decisión.

Ha de señalarse que, si bien la autoridad investida del poder disciplinario sigue en la mayor parte de los casos el dictamen del Consejo de disciplina, cuando se produce discrepancia en perjuicio del inculcado, éste puede acudir ante el Consejo Superior de la Función pública (arts. 6.º y 8.º del decreto núm. 59/311, de 14 de febrero de 1959). El dictamen del Consejo Superior puede desestimar la reclamación del interesado o recomendar el levantamiento o modificación de la sanción infligida (art. 10 del decreto). El dictamen carece de fuerza vinculante y constituye una mera recomendación a la autoridad competente, que, en caso de ser seguida, obra con efecto retroactivo (art. 12). En cualquier caso, los plazos del recurso contencioso frente a la decisión sancionadora quedan suspendidos hasta que se efectúe la notificación del dictamen del Consejo Superior, desestimando la reclamación efectuada, o hasta que se notifique al interesado la decisión definitiva del ministro (art. 13).

Finalmente, por lo que se refiere a la escala de sanciones disciplinarias, el Estatuto de 1959 y sus textos complementarios introducen nuevas penas en relación con la legislación anterior: la reducción de la antigüedad de escalafón y la jubilación de oficio. El artículo 30 del Estatuto vigente recoge la escala de sanciones, que son las siguientes:

- Apercibimiento.
- Reprensión.
- Exclusión del cuadro de ascenso.
- Reducción de antigüedad en el escalafón.
- Descenso en el escalafón.
- Traslado de oficio.
- Retrogradación.
- Jubilación de oficio.

- Revocación sin suspensión de derechos de pensión.
- Revocación con suspensión de derechos de pensión.

El último párrafo del citado artículo 30 señala que «La exclusión temporal puede ser pronunciada como sanción principal o complementaria por una duración que no puede exceder de los seis meses. Supone la privación de toda remuneración».

