

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

L'ELABORATION DU DROIT DISCIPLINAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

35.083.12(44:493)

Resumen del libro del mismo título de Francis Delpérée, publicado en París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969; 250 pp.

1. Introducción

La política de la Función pública para alcanzar sus objetivos sigue una doble vía: por una parte, intenta construir, tras una reflexión prospectiva, una nueva Administración para hacer frente a los problemas de la época; por otra, realiza una búsqueda paciente del sentido y de los medios de funcionamiento de los servicios administrativos, revisando sus estructuras para conseguir, ante todo, mayor eficacia y rentabilidad de los mismos.

En esta segunda vía no basta tan sólo buscar los elementos favorables

en los que uno pueda apoyarse, sino que es necesario echar mano del poder disciplinario para prevenir y reprimir las faltas a los deberes profesionales de los administradores.

Y este Derecho disciplinario, tanto en Bélgica como en Francia, se nos presenta, hoy, envejecido, lleno de instituciones parasitarias y de procedimientos mal adaptados a la evolución de las estructuras políticas, administrativas y sociales; todo esto le ha llevado a una debilidad cuyos principales motivos son: la falta de jurisdiccionalización y ausencia de conceptualización.

En cuanto a la falta de jurisdic-

cionalización diremos que el poder disciplinario, en particular, no está absolutamente en manos de un poder jerárquico autoritario, sino que ha sido limitado por una serie de garantías constitucionales y procedimientos consultivos, que frenan, cuando no impiden, su ejercicio. Es necesario, pues, potenciar este derecho, y para ello importa, en primer lugar, definir los derechos y obligaciones de los agentes de la Función pública, para luego precisar los mecanismos y procedimientos que aseguran el respeto a los mismos.

Por lo que respecta al segundo motivo de debilidad del poder disciplinario, se ve que está falto de coherencia, de unidad y de doctrina; es, pues, imprescindible lograr, o al menos intentar, una conceptualización del mismo, lo que implica una elaboración conceptual especial de la materia disciplinaria que, en su aplicación, pueda lograr el apoyo tanto de los sujetos a que va destinada como de los encargados de mantenerla. Y esa forma conceptual especial se abordará aquí en el plano de la definición y de la clasificación de los conceptos del Derecho disciplinario de la Función pública.

TITULO PRELIMINAR

2. El Derecho disciplinario de la Función pública

2.1 INTRODUCCIÓN

El Derecho disciplinario de la Función pública debe ser definido y debe ser comparado con el Derecho penal. Pero ¿cómo aislar el Derecho disciplinario y el Derecho penal? ¿Qué valor tiene una división del Derecho positivo en cuerpos de reglas autónomas y homogéneas?

La doctrina tradicional ha dividido el Derecho positivo en cuatro «ramas»: Derecho civil, Derecho constitucional, Derecho penal y Derecho fiscal. Pero hoy habría que añadir, para que sea completa, otras ramas más recientes, como son el Derecho comercial, el Derecho administrativo, el Derecho de los transportes y de las comunicaciones, etc. A su vez, estas «ramas» se han agrupado, según la *summa divisio* clásica, en «Derecho privado» o «Derecho público», aunque la adscripción a uno u otro sistema ha sido objeto, en algunos casos, de disentimientos y controversia.

Ahora bien: estas divisiones ¿son puramente doctrinales, hechas para lograr una mayor claridad de la enseñanza, o son, por el contrario, más esenciales fundadas en el espíritu de la regla del Derecho?

René Sabatier ve el problema de la división bajo el ángulo de la política jurídica. Según él, no se trata de una «discriminación racional» entre dos dominios de reglas o entre dos técnicas, sino de una división que encuentra su explicación en la historia de nuestras instituciones y en la ley social de nuestros tiempos. Las fronteras entre Derecho público y privado se diluyen por razón de una ley social que trae como resultado la aparición de organismos intermedios que limitan la libertad del individuo por razones de interés público. Esto conduce a una tutela del Derecho privado por el Derecho público.

Charles Eisenmann enfoca el problema desde otro punto de vista; se trata, en primer lugar, de una división utilitaria y pedagógica, basada en la utilidad de agrupar en dos conjuntos aquellas disciplinas jurí-

dicas que presentan las mismas afinidades y precisan un mismo tipo de enseñanza; pero es también una división técnica, pues en tanto que el Derecho privado tiene por objeto aquellas reglas que conciernen a asuntos entre particulares, el Derecho público trata de asuntos entre el Estado y los gobernados.

De esta controversia se deduce claramente que si bien es útil y cómoda la división del Derecho en sistemas y ramas, no debe ser exagerado su valor de fondo, pues la influencia recíproca de las diversas materias entre sí y la dificultad de encajar situaciones complejas en ciertas categorías hacen que estas clasificaciones tengan un valor relativo.

CAPITULO I

2.2 LA DEFINICIÓN DEL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Puede ser definido en un sentido amplio como la rama del Derecho público que tiene por objeto la incriminación y la represión por el Estado de las conductas susceptibles de producir alteraciones en esa particular sociedad que es la Función pública.

El Derecho disciplinario es, en primer lugar, un Derecho público, y hay que diferenciarlo claramente de la deontología; ésta es su justificación primera, el apoyo de su autoridad, la moral; pero, aunque a veces coincidan, la obligación moral y la jurídica no son la misma cosa. Mientras que la deontología indica al agente público sus deberes profesionales de conformidad con las exigencias de la moral, el Derecho disciplinario dispone y organiza las re-

glas según las exigencias de la Función pública y del interés general.

Pero no es sólo un Derecho, sino una división del Derecho público, y, más concretamente, del Derecho administrativo concebido desde un triple punto de vista: orgánico, material y teleológico.

Desde un punto de vista orgánico, porque es la pertenencia de sus destinatarios a la Función pública lo que determina su estatuto material porque su objeto (asegurar, mantener y, si fuere necesario, restablecer el orden en el seno de la Función pública) es una actividad de servicio público; y teleológico, porque el acto jurídico que pronuncia una sanción disciplinaria es un acto de la Administración, cuya *ratio discendi* está fundada en las exigencias de la buena marcha del servicio público.

CAPITULO II

2.3 LOS CARACTERES DEL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Señalaremos como tales el ser un Derecho represivo y autónomo. Esto lo pone en evidencia su comparación con el Derecho penal.

El fenómeno de la compenetración entre ambas ramas del Derecho es hoy día un hecho cierto, aun cuando hasta hace poco, y por influencia de Jéze, había tendencia a oponerlos. Este proceso de aproximación ha arruinado las esperanzas de poder dibujar barreras sólidas y compartimentos estancos entre ambas ramas del Derecho. Pero, por otra parte, estas tendencias no bastan para llegar a concluir, con Duguit, que se produce una anexión en un orden jurídico por el otro.

Desde luego, ambos derechos tienen el mismo fundamento y, por ello, forman parte integrante del Derecho público; su objeto es el mantenimiento del orden en el seno de una sociedad determinada; su fin, el interés general; sus medios, una represión ejercida en nombre del Estado.

Sin embargo, aunque puedan subrayarle estos puntos de aproximación entre ambos Derechos, no faltan tampoco puntos de divergencia, que se dan, sobre todo, en un dominio: el de la no identidad de los sujetos. En efecto, el Derecho disciplinario es aplicable al personal encargado de la Función pública y no al conjunto de los ciudadanos del Estado; aplicable a un grupo particular, el Derecho disciplinario incrimina más libremente que el Derecho penal, un mayor número de infracciones nacidas de la violación de los deberes de función; aplicable a un grupo determinado, este Derecho aplica sanciones específicamente disciplinarias, es decir, sanciones que no atañen al agente público más que en su carrera.

Así podemos decir, con Waline, que el Derecho disciplinario se presenta con autonomía del Derecho penal. Indudablemente, el Derecho disciplinario es, por otra parte, un Derecho represivo. Esto ha llevado a algunos autores, como Légal y Bréthe de la Gressaye, a hablar del mismo como una variedad del Derecho penal: el Derecho penal particular o especial de las instituciones. Esta tesis debe ser rechazada bajo pena de confusión en el lenguaje, debiéndose emplear el calificativo de «penal» para designar la represión que atañe a los sujetos de la totalidad de la sociedad, y el «disciplinario»

para identificar la represión referente a los sujetos de una sociedad particular: la Función pública.

Por otra parte, siendo la represión disciplinaria un medio especial de asegurar el respeto a la regla de Derecho, ¿hay que explicar lo disciplinario por lo represivo o lo represivo por lo disciplinario? La respuesta para Mourgeon no tiene duda: es la exigencia de disciplina la que fundamenta el Derecho represivo, quien lo justifica, explica su unidad, marca los límites y determina su fin; disciplina es, para él, «la sumisión de los miembros de una colectividad a un conjunto de reglas que les son comunes, en función de la exigencia de orden que reclama el cumplimiento de los fines de la institución».

Esta tesis debe ser rechazada porque identifica disciplina con regla de Derecho. En el razonamiento de Mourgeon hay tres etapas: primera, quien dice sociedad dice disciplina, es decir, necesidad de mantener el orden; segunda, esta exigencia de disciplina fundamenta el Derecho represivo, lo justifica y explica su unidad; tercera, este Derecho represivo es distinto en función de las instituciones a que se aplica, Derecho judicial represivo en la totalidad de la sociedad y Derecho administrativo represivo en la institución administrativa.

Este razonamiento convendría desarrollarlo de forma un poco diferente: primera etapa, *ubi societas ibi ius*, quien dice sociedad dice regla de Derecho; segunda, quien dice regla de Derecho dice sanción, es decir, cierto número de disposiciones jurídicas presentan un carácter represivo o sancionador; tercera, entre las ramas del Derecho que presentan un carácter sancionador se

citará el Derecho penal de la totalidad de la sociedad y el Derecho disciplinario de la Función pública.

TITULO PRIMERO

3. La definición de los conceptos del Derecho disciplinario de la Función pública

3.1 INTRODUCCIÓN

Son dos los conceptos que con prioridad deben ser definidos: el de infracción disciplinaria y el de sanción disciplinaria, y ello porque ambos representan los elementos esenciales que constituyen la regla de Derecho disciplinario.

Importa aquí precisar qué se entiende por infracción disciplinaria y sanción disciplinaria y no cuáles son las infracciones y sanciones disciplinarias; es decir, hay primero que definir y luego clasificar.

CAPITULO I

3.2 LA DEFINICIÓN DE LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA

Aceptamos como punto de partida la definición según la cual la infracción penal es la acción u omisión imputable a su autor y castigada por la ley con una sanción penal; paralelamente la infracción disciplinaria puede definirse como la acción u omisión imputable a su autor y castigada por la ley con una sanción disciplinaria.

Esta doble definición tiene en cuenta tres elementos: la estructura, el objeto y el autor de la infracción, y a este triple nivel debe establecerse una comparación entre infracción disciplinaria e infracción legal.

SECCION 1.ª

3.2.1 La estructura de la infracción disciplinaria

La estructura de la infracción disciplinaria apenas si se diferencia de la infracción penal. En ésta los penalistas se han puesto de acuerdo para reconocer que el acto punible debe reunir tres condiciones objetivas: un hecho, la violación de una ley y la voluntad del autor de la infracción.

El elemento de hecho es una condición esencial de la infracción disciplinaria y es lo que justifica la aplicación de una sanción; no tiene por qué ser una actuación positiva, sino que puede consistir, y de hecho ocurre más a menudo, en una omisión o en una abstención consciente y voluntaria.

Por otra parte, el hecho debe presentar dos caracteres: materialidad y precisión; es decir, debe consistir en una actitud reprochable que se manifieste en el mundo exterior, y esta actitud debe manifestarse en hechos precisos.

En cuanto al elemento de ley violada, el derecho disciplinario de la Función pública no conoce una enumeración legal de las infracciones de los deberes de la profesión; en eso se distingue fundamentalmente del Derecho penal. Sin embargo, tanto en Bélgica como en Francia, en algunos estatutos, particularmente el de los agentes del Estado, existe una enumeración.

Pero no es suficiente inscribir en un texto legislativo una lista de infracciones disciplinarias para satisfacer el principio *nullum crimen sine lege*, sino que es preciso que dicha lista sea limitativa, que las infracciones nombradas no puedan ser ob-

jeto de una interpretación extensiva o analógica de forma que, sin texto legal, no haya infracción posible.

En esta ausencia de enumeración legal, algunos han querido ver una característica esencial del Derecho disciplinario que lo distingue del penal; esto parece exagerado. La ausencia de enumeración de faltas profesionales constituye una laguna accidental y no una característica del Derecho disciplinario de la Función pública.

El elemento de voluntad es común tanto a las infracciones penales como a las disciplinarias. En ambos derechos, un hecho exterior no interesa a la autoridad represiva más que como revelador de una voluntad humana; no hay infracción disciplinaria más que si esta voluntad se une al elemento de hecho.

Esta voluntad debe ser clara y consciente, por lo que si fuera deficiente, si existiera una debilidad mental que se caracterice por una suficiente ausencia de lucidez, el agente estaría exonerado de su responsabilidad disciplinaria.

SECCION 2.^a

3.2.2 *El autor de la infracción*

Las leyes penales de un Estado proclamaba en 1852 el barón de Aethan, se hacen para protegerle y defenderle. En efecto, las leyes penales faltarían en parte a su fin si no afectaran a todas las infracciones cometidas en el territorio del Estado, sea cual fuere la nacionalidad de las personas que las cometieran. El derecho penal tiene, pues, por sujetos no sólo la generalidad de los ciudadanos del Estado sin distinción, sino también a los extranjeros que

están en su territorio; en este sentido, el Derecho penal pone en obra una represión *in rem* y no *in personam*. Es un Derecho territorial.

Y aquí existe una distinción fundamental entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario de la Función pública. Este no tiene la misma base territorial. Las autoridades disciplinarias no sancionan las faltas porque sean cometidas en un territorio determinado, sino que persiguen las infracciones de un agente, hayan sido cometidas o no en un territorio nacional. El Derecho disciplinario pone, pues, en práctica una represión *in personam*.

Además, en el seno del Estado, los sujetos del Derecho penal están todos sometidos a un mismo derecho, en tanto que son miembros de una colectividad; por el contrario, los sujetos del Derecho disciplinario están sometidos a derechos distintos, en tanto que son miembros de sociedades distintas y particulares. La multiplicación creciente de las relaciones sociales ha conducido a un fenómeno de atomización del Derecho disciplinario. Es decir, no existe un Derecho disciplinario, sino Derechos disciplinarios; y más, todo ciudadano está a la vez sometido a Derechos disciplinarios distintos.

El Derecho disciplinario de la Función pública es uno de esos derechos: el que se refiere a la generalidad de los ciudadanos que contribuyen a la actividad de un servicio público dependiente del poder gubernamental. Y precisemos aquí que el régimen disciplinario que se estudia en este trabajo es el del personal de la Función pública administrativa que forma las Administraciones generales del Estado y que está regulado, en Francia, por la ordenan-

za número 59-244, de 4 de febrero de 1959, y en Bélgica por el decreto real de 2 de octubre de 1937.

Los agentes se considerarán en el conjunto de sus situaciones administrativas y no únicamente en la situación de servicio. En efecto, el funcionario puede, a título ocasional y temporal, no ocupar su empleo; ese es el caso del funcionario en situación de comisión de servicio. La situación disciplinaria de estos agentes es clara: el Derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que están en los cuadros, cualquiera que sea su posición, y consecuentemente a todos los funcionarios en comisión. Los funcionarios que están fuera de sus cuadros de origen están sometidos al régimen estatutario de la función que ejerce en esa situación.

SECCION 3.^a

3.2.3 El objeto de la infracción disciplinaria

El campo de aplicación *ratione materiae* del Derecho disciplinario de la Función pública es más amplio que el Derecho penal; la utilidad social del Derecho disciplinario le permite incriminar hechos que escapan a toda represión penal. Esto ha llevado a algunos a afirmar el carácter subordinado del Derecho disciplinario de la Función pública, pero sería mejor hablar de una «represión de segundo grado», sin que la fórmula implique una idea de dependencia lógica o cronológica.

Existen infracciones disciplinarias que no son sanciones penales; son las que atentan al orden del servicio público y a su buen funcionamiento y que no perturban, *ipso fac-*

to, el orden de la sociedad estática. El Derecho penal no juzga necesario incriminar infracciones (retraso en el servicio, por ejemplo) en razón principalmente de la dificultad de una represión eficaz. De *minimis non curat praetor*.

Hay también infracciones disciplinarias que constituyen, al mismo tiempo, infracciones penales; son las que atentan no sólo al orden de la sociedad particular que es la Función pública, sino que tienen una repercusión en el orden de la sociedad estática.

Además, hay infracciones penales que, cometidas por un agente público, no son infracciones disciplinarias; son las infracciones que sin repercutir en el servicio atentan al orden de la sociedad estática. Y hay más: algunas infracciones penales cometidas por agentes públicos sometidos al poder disciplinario constituyen *ipso facto* y *a fortiori* infracciones disciplinarias; dos condiciones se ponen a este automatismo: primera, la infracción debe ser concebida en el servicio, y, segunda, debe ser intencional.

CAPITULO II

3.3 LA DEFINICIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

En cuanto a la sanción disciplinaria, el Derecho disciplinario de la Función pública aparece como un pariente cercano del Derecho penal; fija también las sanciones aplicables a una categoría predeterminada de individuos para castigar la violación de ciertos deberes. Este parentesco no debe extrañar; la sanción no es un criterio decisivo en la regla de Derecho, sino un mero instrumento

auxiliar al servicio del Estado y del bien público.

La sanción disciplinaria puede ser definida, pues, como la medida individual tomada para asegurar la represión de una infracción disciplinaria y que afecta al agente público en sus beneficios funcionariales.

SECCION 1.^a

3.3.1 *El fin de la sanción disciplinaria*

La represión penal, se dice, tiende al castigo del culpable, en tanto que la represión disciplinaria tiende al buen funcionamiento del servicio público; esta afirmación es común, pero inexacta, e indica un desconocimiento de los fines de ambos tipos de represión.

La represión penal no se propone, en efecto, sólo el castigo, sino que persigue también la corrección del culpable, la eliminación de los delincuentes considerados incorregibles para que no puedan dañar, la prevención de nuevos delitos y la expiación de un delito, que no ha desaparecido completamente de la represión penal y que encuentra su prolongación en la institución del «expediente penal».

Los fines de la sanción disciplinaria no son diferentes: se propone también la corrección (entendida, más que como reforma del culpable, como intimidación para evitar la reincidencia), la eliminación del culpable, en ciertos casos, de la Administración pública; la prevención, y la expiación, que aquí reviste la forma de mención de la sanción en el *dossier* administrativo del funcionario.

Represión disciplinaria y represión penal tienen, pues, por objeto ac-

tuar sobre el individuo, pero para proteger una sociedad determinada ni por sus fines mediatos ni por los inmediatos difieren.

SECCION 2.^a

3.3.2 *El objeto de la sanción disciplinaria*

La sanción disciplinaria presenta un carácter punitivo y perjudicial al funcionario en sus beneficios como funcionario.

En este sentido, la represión penal y la disciplinaria no difieren en sus medios; ambas ponen en práctica sanciones, es decir, medidas que infligen un castigo más o menos punitivo tenida cuenta del grado de gravedad, pero cuya penabilidad es siempre el elemento esencial. La sanción puede traducirse, en un caso, por privación de libertad, y, en otro, por privación del sueldo.

Y esas sanciones presentan los mismos caracteres que las sanciones penales: en primer lugar, un carácter aflictivo (revocación, reducción, etcétera) e infamante; en segundo lugar, la regla *non bis in idem*, es aplicable en materia disciplinaria; por último, la regla *nulla poena sine lege* es respetada en materia disciplinaria.

TITULO II

4. La clasificación de los conceptos del Derecho disciplinario de la Función pública

4.1 INTRODUCCIÓN

El Derecho disciplinario de la Función pública está falto de orden, de cohesión, de lógica, de unidad y de doctrina. Por ello, hay que empre-

der el trabajo de elaboración adecuada para dar a la materia jurídica disciplinaria un mínimo de sistematización necesaria a toda regla de Derecho positivo.

La doctrina clásica en esta materia se ha preocupado menos de explicar las lagunas de un derecho que se «debe perfeccionar» es decir, conocer las causas de un mal subsanable, que de justificar un estado de hecho destinado a perpetuarse. Para ello, la evolución histórica y lógica del Derecho disciplinario de la función pública, hacen que una clasificación de las infracciones disciplinarias sea superflua e irrealizable.

La clasificación de las infracciones disciplinarias no es superflua, sino, por el contrario necesaria, el conocimiento que tomarán de la regla disciplinaria sus sujetos y los encargados de asegurar su respeto, la interpretación idéntica y sin equívoco que darán de sus prescripciones, así como el esfuerzo de educación del ciudadano y del funcionario son fines que persigue la regla disciplinaria y que postulan su necesidad.

Además, persigue otro fin: la seguridad; y seguridad no sólo de las relaciones jurídicas sino del derecho mismo. En el primer caso, vemos cómo una clasificación de las infracciones disciplinarias elimina la arbitrariedad que hay en la apreciación de las faltas punibles y, por otra parte, garantiza la libertad al advertir al culpable de las consecuencias de su acto e impedir que se condene a alguien sólo por capricho de la Administración.

Seguridad del derecho mismo, en segundo lugar, pues la positividad de la regla de derecho, si ofrece a las personas interesadas una garantía contribuye a un mejor conocimiento

de la misma. Clasificar, recordemos, no es sólo convertir un derecho no escrito en derecho escrito, sino también sistematizar y ordenar ese derecho escrito siguiendo un plan de conjunto.

Por otra parte, la clasificación de infracciones disciplinarias es realizable. Se ha objetado a esto que el trabajo conduciría a una obra incompleta, cierto, pero eso no es una objeción sino enunciar una evidencia, y con Portalis puede decirse que todo prever es un fin que es imposible alcanzar. También se ha objetado que los deberes de los agentes públicos serían deberes morales donde la sanción no tendría cabida; a ello hay que argumentar que debe distinguirse claramente el Derecho disciplinario (regla jurídica) de la moral profesional o deontología.

SECCION 2.ª

4.2.2 *El método de clasificación de las infracciones disciplinarias*

Al analizar el método de clasificación surgen dos problemas: Qué infracciones tipificar y cómo proceder a su clasificación.

Para unos, la solución al primero de estos problemas estaría en que el Estado, en forma de estatuto, diera unas reglas comunes a todo el conjunto de personas de sus departamentos y administraciones. Esto tiene un inconveniente, el estatuto sería demasiado rígido, demasiado impreciso y pecaría de desconocimiento de la diversidad de las situaciones y obligaciones administrativas.

Para otros, lo que se debe hacer es dejar a cada administración la iniciativa y el cuidado de formular, en normas claras y apropiadas tal

objeto, los derechos y obligaciones de sus funcionarios y las garantías legítimas que reclaman; este sistema no sería bueno, pues el Derecho disciplinario no existe sólo en interés de los funcionarios o en el del servicio del que forme parte sino también existe por interés general y éste no puede satisfacerse con un mosaico de obligaciones particulares a cada departamento y a cada servicio.

En esta materia, dice Visscher, lo que debe hacerse es un código disciplinario general establecido en la ley y dejar al ejecutivo al cuidado de detallar y de adaptar las categorías generales de infracciones creadas por ese código, por medio de reglamentos que se adapten mejor a las necesidades particulares de cada departamento o servicio. Así pues, hay que distinguir un conjunto de obligaciones generales comunes a todos los agentes públicos, que constituyen el Derecho disciplinario general de la Función pública y un conjunto de obligaciones propias a cada servicio o departamento y que, por causa de su variedad, escapan a toda clasificación.

Por lo que se refiere a cómo proceder a la clasificación de estas infracciones, vemos que tradicionalmente han seguido dos líneas: una sintética y otra empírica. La primera versión del método tradicional seguida por Chavanon nos lleva a conducir las diversas infracciones a la unidad y a reunir las bajo un vocablo único; tiene el mérito de reducir a unas ideas claras el conjunto de las infracciones disciplinarias.

La clasificación empírica de las infracciones se apoya en la ley y la jurisprudencia; por una parte ciertos hechos susceptibles de constituir una infracción disciplinaria han sido

definidos o clasificados en textos estatutarios; por otra, la autoridad disciplinaria aprecia si las faltas incriminadas son efectivamente contrarias a las obligaciones de un agente público o no, bajo control del juez. Partiendo de esto y por inducción es posible recoger y clasificar las infracciones disciplinarias. El mérito de esta clasificación analítica es que recoge las prácticas administrativas y las refleja a través de la ley y la jurisprudencia.

Ambas clasificaciones ponen en evidencia un conjunto de deberes que se imponen al funcionario y un conjunto de derechos que éstos pueden reivindicar; pero no se trata de eso. Lo que hay que clasificar no son los deberes, sino su desconocimiento; no son los derechos, sino el excederse en su ejercicio. Por eso el método que se utilizará será el inductivo; intentaremos a través de la jurisprudencia administrativa, hacer el inventario de las infracciones sancionadas en el seno de la Función pública de Francia y Bélgica, agruparlas o distinguir las siguiendo principios claros de clasificación.

4.2.3 *El proyecto de clasificación de las infracciones disciplinarias*

La disciplina en la Función pública impone, en primer lugar, al agente cierto número de obligaciones directamente ligadas al ejercicio de las tareas administrativas: estar presente en el servicio, ejecutar correctamente los trabajos prescritos, abstenerse de toda falta en el servicio. La violación de estas obligaciones constituye las «infracciones de servicio».

Al lado de estas infracciones propiamente dichas, la disciplina de la Función pública reprime las «infracciones de servicio público», estas son

las que resultan del desconocimiento por el agente público de sus obligaciones de orden general que tiene por su condición de funcionario y que restringen sus derechos de ciudadano. Ejecutar correctamente los deberes de servicio no es suficiente, sino que es necesario observar las obligaciones especiales que son impuestas en interés del servicio público de que el agente es parte. El abandono de servicio público, la desobediencia jerárquica, la falta de legalismo se nos muestran como otras tantas infracciones especiales que pueden ser cometidas por el agente en razón de su pertenencia a la Función pública.

El cuadro de la clasificación se completa con las «infracciones fuera de servicio». Los poderes de que el funcionario está investido y el prestigio de que goza impiden que tenga plena libertad fuera del servicio, ciertas obligaciones del funcionario se extienden a su vida cotidiana por la razón de que esas reglas son necesarias para el buen funcionamiento del servicio. Fuera del servicio, el agente público no es un particular como los otros, sino que aparece una serie de restricciones que limitan su actividad privada, política y profesional; las infracciones fuera de servicio nacen del desconocimiento de esas prescripciones.

En este campo sucede lo que en el Derecho administrativo en general, y en el Derecho de la Función pública en particular: la idea de los intereses públicos o, al menos, de los intereses primordiales, aparece a cada instante de forma más o menos aparente.

CAPITULO II

La clasificación de las sanciones disciplinarias

Las sanciones disciplinarias son las que hacen referencia a las sanciones de un sistema disciplinario determinado: el principio *nulla poena sine lege* se aplica tanto en Francia como en Bélgica.

Para la Función pública francesa, el artículo 30 de la ordenanza de 4 de febrero de 1959, precisa que las sanciones específicamente disciplinarias aplicables a los funcionarios son el apercibimiento, reprensión o censura, la exclusión en el cuadro de ascensos, la reducción de la antigüedad en su escalafón, descenso en el escalafón, el traslado de oficio, la degradación, jubilación de oficio y la revocación del nombramiento con o sin suspensión del derecho a la pensión; se le añade la exclusión temporal de las funciones que no puede exceder de seis meses.

Para la Función pública belga es el decreto real de 2 de octubre de 1937 el que precisa las sanciones aplicables a los agentes del Estado: la llamada al orden, la reprimenda, la censura, la retención de haberes, el traslado disciplinario, la suspensión disciplinaria, la reducción de sueldo, la degradación, la dimisión de oficio y la revocación del nombramiento.

En esta clasificación limitativa es, a veces difícil precisar el carácter exacto de la medida que afecta a la situación de un agente. En este punto es, pues, precisa una reforma del régimen disciplinario.

JESÚS FERNÁNDEZ JIMÉNEZ

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS
ESPECIALES

Volúmenes I y II

Dirección y estudio preliminar:

Francisco González Navarro

EL VOLUMEN I COMPRENDE:

Estudio preliminar: **Ambito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo**, por F. González Navarro; **Selección de funcionarios**, por Gregorio Laso Vallejo; **Indulto, legitimación y títulos nobiliarios**, por José Morán del Casero; **Disciplina académica**, por Ramón Falcón Rodríguez; **Crisis de trabajo**, por Juan A. Sagardoy Bengoechea, y **Propiedad industrial**, por José A. Sánchez Velayos.

544 páginas, 275 pesetas.

EL VOLUMEN II, DIVIDIDO EN DOS TOMOS:

Estudio preliminar: **La prueba en el Procedimiento administrativo**, por F. González Navarro; **Procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de planes de ordenación urbana**, por Manuel Heredero Higuera; **Procedimiento sobre nacionalidad española**, por José Morán del Casero; **Procedimientos sobre extranjería y pase de fronteras**, por José Luis de la Morena y de la Morena; **Procedimientos de Reglamentaciones de trabajo**, por Luis Enrique de la Villa, y **Procedimientos de elaboración de Convenios Colectivos y Normas de obligado cumplimiento**, por Juan A. Sagardoy Bengoechea.

1.004 páginas, 600 pesetas.

Pedidos a Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10