

ALGUNOS RASGOS CARACTERISTICOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN GRIEGA DE 1952

La Constitución helénica, en su revisión de 1952, no se ha contentado con asegurar de nuevo, de una manera más completa, la inamovilidad de los funcionarios del Estado, sino que, por primera vez en la historia constitucional de Grecia, ha extendido la garantía de inamovilidad a los empleados municipales que ocupan cargos orgánicos, según los reglamentos internos de los Municipios. Además, ha mantenido en vigor el recurso de fondo y de plena jurisdicción, que todo funcionario inamovible tiene el derecho de ejercitar ante el "Symbouliom tes Epicrateias" —el Consejo de Estado helénico— en los casos de destitución o de degradación. La extensión de este recurso a los empleados municipales, que no ha sido prevista en la Constitución ni en la legislación de casi ningún país, es el rasgo más saliente de la nueva Constitución griega.

El artículo 101-2 de la nueva Constitución de 1952 está redactado como sigue: "Los funcionarios "ordinarios" del Estado son inamovibles mientras existan los servicios y cargos orgánicos respectivos. Salvo los casos de destitución, legalmente previstos, en virtud de resolución judicial, no pueden ser trasladados sin aviso ni destituidos o degradados sin la decisión especial de un Consejo de servicio, organizado en conformidad con la ley y compuesto por dos tercios al menos de funcionarios inamovibles. Esta decisión puede ser objeto de un recurso de fondo y plena jurisdicción ante el "Symbouliom tes Epicrateias".

"Las disposiciones arriba citadas son aplicables a los funcionarios de la Cámara. Y, *mutatis mutandis*, a los funcionarios municipales que ocupan cargos orgánicos según los reglamentos internos de los Municipios.

"El legislador puede en todo caso excluir de las garantías de esta inamovilidad a los embajadores, gobernadores generales, prefectos, secretarios generales, procurador del Estado cerca del Santo Sínodo y a los empleados de la oficina política de la Presidencia del Gobierno, a los de los gabinetes particulares de los ministros y a los del presidente de la Cámara."

La protección constitucional de los funcionarios se introdujo en nuestro país en la revisión constitucional de 1911, como reacción contra el parlamentarismo y el favoritismo desmedidos —enfermedades graves de la vida política de antaño— que los funcionarios sufrieron en Grecia en las décadas anteriores a 1911. Con ocasión de los cambios de Gobierno a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX —sobre todo cuando el partido contrario al que había ocupado el Poder ganaba las elecciones— el personal de los servicios públicos era casi totalmente renovado. Las costumbres políticas no eran por sí mismas aptas para proteger a los funcionarios —aunq̄ue fuesen dignos de su cargo— frente a las exigencias del partido vencedor. Esta es la razón por la cual las Asambleas de Revisión de 1911 y 1952 han tenido que intervenir en favor de funcionarios y magistrados.

* * *

La Constitución consagra la inamovilidad solamente a favor de los empleados del Estado que sean funcionarios o "servidores" públicos ("clereres"). Los empleados de los establecimientos públicos no gozan de esta inamovilidad constitucional, salvo raras excepciones, como, por ejemplo, los empleados de los ferrocarriles del Estado. En estos casos excepcionales se trata de establecimientos públicos que han sido considerados por la jurisprudencia del Consejo de Estado como incorporados al Estado, constituyendo servicios públicos directos que forman parte de la Administración estatal, aunque investidos por la ley de personalidad propia. Normalmente es el Poder legislativo ordinario quien otorga la inamovilidad a los agentes de estos organismos de derecho público, denominados en Grecia "establecimientos públicos", "organismos de la descentralización por servicios" o "personas morales de derecho público". En consecuencia, esta clase de inamovilidad puede ser derogada libremente por el legislador y sus límites están fijados por el capricho de la ley.

Ni los militares ni los magistrados gozan de inamovilidad del art. 101 de la constitución de 1952. Los militares están protegidos por otras garantías constitucionales menos eficaces. Según ellas, el poder ejecutivo no puede degradar a un oficial del ejército de tierra, mar o aire, ni privarle de sus honores y tratamientos o de su pensión de retiro más que en los casos y bajo las condiciones previstas por la ley. La ley podría, por ejemplo, conceder este poder al ministro de la Guerra. La existencia de Consejos de Servicio, en lo que concierne a los militares, no está impuesta por la constitución. La situación de los magistrados del orden judicial, está en Grecia completamente garantizada por medio de la institución del "nombramiento vitalicio".

Según los artículos 88 y 90 de la constitución de 1952, los consejeros de la Corte de Casación —“aeropagitas”— y de los Tribunales de Apelación y los jueces de los Tribunales de primera instancia son nombrados con carácter vitalicio, mientras los procuradores del rey, los jueces de paz, etc., son simplemente inamovibles. Los magistrados nombrados de modo vitalicio, a diferencia de los inamovibles, no pueden ser separados en los casos de supresión del cargo o servicio. Los magistrados nombrados de modo vitalicio y los simplemente inamovibles no pueden ser destituidos sin resolución judicial. Los nombramientos, promociones, traslados y separaciones de los cargos judiciales van decretados por un Consejo judicial supremo —formado por el Presidente y algunos Consejeros de la Corte de Casación—, mediante acuerdo especialmente motivado que el Ministro de Justicia ejecuta obligatoriamente.

Sólo los funcionarios que ocupan cargos orgánicos, permanentemente comprendidos en los cuadros administrativos, llamados en Grecia “funcionarios ordinarios”, gozan de la garantía de inamovilidad constitucional. La constitución no contiene ninguna disposición en favor de los auxiliares —“extraordinarios”—, pero el poder legislativo —art. 191 del Código de funcionarios— ha instituido para ellos una inamovilidad limitada y muy relativa, que puede derogar libremente. Pero ni la ley, ni —con mayor razón— el acto administrativo de nombramiento podrían calificar arbitrariamente de “extraordinario” un puesto que, por su misma naturaleza, es permanente. Si tal derecho estuviera reconocido en favor del legislador, la inamovilidad garantizada por nuestra rígida constitución quedaría a su capricho; y el espíritu de las Asambleas “Revisoras” sería fácilmente contrariado. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que, a pesar de eventuales disposiciones legales, los cargos administrativos, permanentes por naturaleza, son inamovibles según la constitución. Sólo los cargos destinados a satisfacer necesidades temporales que, por su estructura, tienen un carácter de todo punto provisional pueden ser verdaderamente calificados por la ley como “extraordinarios”. Saber cuáles son los cargos inamovibles y cuáles pueden ser calificados por la ley como interinos es cuestión de apreciación judicial que será resuelta finalmente por los tribunales supremos —la Corte de Casación y el Consejo de Estado—.

La expresión “desde su nombramiento”, empleada por el artículo 101 de la Constitución de 1952, no impide al poder legislativo fijar el período de prueba para los funcionarios nombrados recientemente. Por el contrario, según la jurisprudencia del “Symbovllion tes Epikrateias”, estos funcionarios sometidos a prueba están protegidos legalmente por la inamovilidad constitucional durante el tiempo que dure la prueba. Terminado

este período, son sometidos a una apreciación especial del Consejo de Servicio, que decidirá si han de conservar sus cargos. El legislador, aun no estando sujeto en este respecto a la constitución, ha puesto a disposición del funcionario eventual un recurso de plena jurisdicción ante la sección 1.ª del Consejo de Estado contra la decisión desfavorable del Consejo (art. 60 del Código de los funcionarios).

* * *

Los funcionarios "ordinarios" públicos y municipales, aunque inamovibles en virtud de la constitución, pueden libremente separarse de su cargo y deben ser separados cuando la ley suprima el servicio público respectivo o el cargo orgánico concreto ocupado por el funcionario. Mientras los servicios y los cargos orgánicos existan, el funcionario no puede ser separado definitivamente ni degradado más que por las cuestiones siguientes: en virtud de resolución judicial o en virtud de una decisión especial y justificada del Consejo de servicio competente, que deberá ser organizado por la ley de una manera estable y permanente, en conformidad con la constitución, y estar compuesto de funcionarios inamovibles, al menos en los dos tercios de sus miembros. Existe un recurso de plena jurisdicción ante la sección 1.ª del Consejo de Estado contra la decisión del Consejo de Servicio. La destitución por resolución judicial puede producirse en nuestro derecho —y éstos son los casos tenidos en cuenta— cuando el tribunal penal juzga oportuno, además de dictar la sentencia condenatoria, decretar la destitución; puede también acordarla el Consejo de Magistrados, judiciales o administrativos, que ejerza el poder disciplinario sobre los funcionarios jerárquicos sometidos a ellos —personal de la secretaría de las Audiencias o Tribunales de Cuentas. No hay recurso contra esta decisión. El legislador constitucional se ha contentado con la garantía de objetividad que presenta el propio Consejo —compuesto en su totalidad por magistrados—, sin creer necesario que el proceso llegue a la sección 1.ª del Consejo de Estado.

En los demás casos, la Constitución exige: 1.ª para el traslado, la garantía de un "aviso" simple del Consejo de servicio —"aviso conforme" en virtud del art. 94 del Código de funcionarios—; 2.ª para la degradación o la destitución definitiva, la garantía de una decisión especial —que juzga el caso concreto— y justificada del Consejo de servicio. Contra ella se da el recurso de fondo y de plena jurisdicción ante la sección 1.ª del "Symboulion tes Epikrateias". Este recurso no puede ser ejercitado más que contra la resolución que decreta la destitución definitiva o la degradación del funcionario; no contra cualquier medida disciplinaria tomada por el Consejo de

servicio o por el ministro; ni contra un aviso o un decreto concerniente al traslado del funcionario.

El citado recurso constituye, como ya se dijo más arriba, un rasgo característico del Derecho público griego. No ha sido tomado de ninguna legislación extranjera y apenas puede encontrarse en ningún otro país. En él se pueden invocar principios y argumentos legales (vicio de forma, violación de ley, etcétera) o de fondo (por ejemplo: que la pena disciplinaria capital ha sido demasiado severa para el caso, etc.).

Las personas que legalmente pueden interponer el citado recurso son menos numerosas que las que pueden intentar el recurso por exceso de poder. No pueden interponer el recurso de fondo todos aquellos que tengan un interés legal en ello. No están autorizados más que el funcionario destituido o degradado y entre sus superiores jerárquicos, sólo el ministro. El ministro puede interponer el recurso cuando el Consejo de servicio se haya pronunciado en favor y cuando se haya pronunciado contra la destitución definitiva o la degradación.

El recurso debe ser interpuesto en el plazo de treinta días contados desde la notificación personal de la decisión disciplinaria; produce un efecto suspensivo sobre la decisión del Consejo de servicio y es examinado por el alto Tribunal según un procedimiento especial —conforme a los artículos 31 y siguientes de la ley orgánica 3.713 y 1928 del Consejo de Estado—, que se asemeja al procedimiento de los asuntos penales ante la Corte de Casación.

La sección 1.^a del Tribunal administrativo supremo puede ejercer al juzgar este recurso, una jurisdicción mucho más amplia que la Asamblea plenaria, que juzga los recursos de anulación por exceso de poder. La sección 1.^a dictamina sobre la decisión del Consejo de Servicio tanto desde el punto de vista de legalidad como del de fondo; a continuación de lo cual, o bien anula la decisión, juzgada eventualmente ilegal —y en este caso, reenvía el expediente al Consejo de servicio a fin de que siga otra vez el procedimiento en la forma legal—, o bien procede a la reforma de la decisión combatida —subsananando los vicios observados, apreciando los hechos de manera diferente, o considerando demasiado severa la pena disciplinaria infligida y atenuándola dentro del ámbito del cuadro de las penas disciplinarias consagrado por la ley—, o, en fin rechaza el recurso porque estima que no existe ninguna ilegalidad, y que la pena no se encuentra en desproporción con la falta cometida.

Normalmente, en los casos de ilegalidad, la sección reenvía el asunto al Consejo de servicio, a fin de que el funcionario no se vea privado de la jurisdicción disciplinaria de dos grados. Otras veces, mediando defectos de forma —falta de "audiencia del interesado" o de comunicación del expedien-

te— se pronuncia la sección por sí misma sobre el fondo, porque estima que se encuentra en disposición de apreciarlo justamente con los elementos con que ya cuenta o porque piensa que la omisión de la "audiencia del interesado" ante el Consejo de servicio puede ser sustituida por una declaración ante el Consejo de Estado.

A veces, el tribunal, antes de pronunciarse definitivamente, ordena por medio de una providencia —cuando no se juzga suficientemente informado— nuevas y más completas pruebas, prescribe, por ejemplo, una encuesta administrativa más minuciosa, o exige de la administración informes más detallados. Tiene todas las posibilidades de un juez de plena jurisdicción.

La interposición de este recurso, consagrado por la constitución y por la ley orgánica del "Symboulion tes Episcrateias", impide la admisión del recurso por exceso de poder que se formula, según la ley, ante la asamblea plenaria del Consejo de Estado, contra una decisión del Consejo de servicio, que decreta la separación definitiva de un funcionario o su degradación. El recurso de fondo y de plena jurisdicción, está justamente considerado por la jurisprudencia como recurso paralelo ante una de las secciones del mismo alto tribunal administrativo. Por ello el recurso por exceso de poder no está abierto más que contra el decreto de destitución o degradación emitido en ejecución de la decisión disciplinaria, y solamente por vicios legales propios de este decreto; por ejemplo: una cláusula retroactiva indebidamente introducida en dicho decreto o la prematura emisión de este último, porque no olvidemos que el recurso de fondo tiene, según la ley, un efecto suspensivo sobre la decisión del Consejo disciplinario. Esta última ilegalidad del decreto puede presentarse cuando ha sido dictado, estando aún pendiente el plazo para interponer el recurso de fondo, o encontrándose ante la sección 1.^a del "Symboulion tes Episcrateias" ya interpuesto el recurso y en suspensión la ejecución del acuerdo del Consejo de servicio.

GEORGES M. PAPAHADJIS

Consejero de Estado y miembro del Tribunal de Conflictos. Presidente de la Sociedad Griega de Estudios Administrativos. Profesor de Derecho Administrativo en la Escuela de Ciencias Políticas (Pantios) de Atenas