

SUPUESTOS DE PARTICIPACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Por A. A. C. y J. D. C.

35.081.73(46)

EL funcionario público actúa en la Administración de diversos modos.

1. En cuanto su actividad pertenece al desarrollo habitual y diario de la función que le es propia y le está individual y personalmente encomendada.

2. En funciones de cooperación y auxilio a otros funcionarios u órganos de la Administración, especialmente dentro del procedimiento administrativo (prestación de informes, facilitación de datos y estadísticas —artículo 32 LPA—, etcétera).

3. Ejercitando derechos-función que constituyen un ámbito de acción facultativa tutelado por la ley (iniciativas y sugerencias, ejercicio del derecho de petición para la promoción de normas, información interna —artículos 64 LF y 36 LPA—, etcétera).

En la presente nota quiere llamarse la atención sobre aquellas funciones de cooperación, cada vez más frecuentes, que se producen en forma colegiada a través de un conjunto, en principio no homogéneo, en el que el funcionario actúa con otros funcionarios cuyos puestos de trabajo habitual e individualmente asignados corresponden a funciones de distinto nivel e incluso con autoridades.

Se tiende a producir por este sistema, superando las tesis de exigencia de igualdad formal para la producción de una manifestación de voluntad colectiva y de las categorías personales, una unidad funcional. En dichos «grupos de decisión» lo que armoniza es la función colectiva, y al ser llamados a ella funcionarios que habitualmente ocupan puestos de trabajo con funciones de distinto nivel, puede hablarse de una auténtica «participación» de funcionarios procedentes de puestos de trabajo de niveles distintos.

Dentro del supuesto aludido son de destacar aquellos casos en que la participación, más que constiuir una actividad genérica administrativa, tiende a personificar intereses de cuerpo o estatutarios del propio funcionario o de una colectividad de funcionarios.

Existen en nuestro Derecho positivo abundantes ejemplos de una y otra forma de participación.

A) Entre otros, son casos de participación de funcionarios públicos en la actividad administrativa más genérica los siguientes:

a) Mediante orden de 22 de diciembre de 1964 se constituyó con carácter provisional en el Ministerio de Educación Nacional la *Junta Económica Central de Enseñanza Media y Profesional*, con el fin, sin perjuicio de lo que se pueda disponer en el futuro, de redactar los presupuestos generales correspondientes a los Servicios de Enseñanza Media y Profesional.

En su pleno «cooperan» directores generales, secretarios generales, jefes de sección, profesores numerarios, profesores auxiliares, funcionarios administrativos, etc.

b) Por orden de 24 de diciembre de 1964 se creó la *Junta Económica Central de Escuelas de Comercio*. En el pleno «participan» jefes de servicio y de negociado, funcionarios administrativos, catedráticos y diversos miembros y representantes de varios organismos.

c) La ley 61/1964, de 11 de junio, por la que se aprobó el estatuto de la Publicidad, dispuso en su artículo 60 que, dependiente del Ministerio de Información y Turismo, se constituyera una *Junta Central de Publicidad* como órgano de consulta, asesoramiento y vigilancia en materia publicitaria. Así se efectuó por orden de 30 de enero de 1965.

Competen a la Junta principalmente misiones de vigilancia, asesoramiento, información, propuesta, selección e incoación de procedimientos.

Característica de esta Junta es no sólo la «participación» de funcionarios, sino la «gestión conjunta» de cuarenta y cinco profesionales representantes de la actividad publicitaria privada. Es un caso típico e imitable de colaboración de los administrados en las tareas públicas. Forman parte también de la misma catorce representantes de la Administración pública, y el ministro del Departamento puede nombrar hasta seis personas más de reconocida experiencia. En la designación de los profesionales representantes se da intervención a la Organización Sindical.

d) El elevado número de alumnos que cursan estudios de turismo y hostelería y la importante cantidad que el Ministerio de Información y Turismo destina a su impulso y ayuda motivaron la creación por orden de 9 de marzo de 1965 de una *Junta de Protección Escolar de la Subsecretaría de Turismo* con amplios cometidos en la concesión de subvenciones y becas, y en la que «participan» diversos funcionarios y jefes de servicios del Ministerio.

B) La participación de los funcionarios en órganos colegiados no homogéneos para la defensa inmediata de intereses estatutarios y de cuerpo se da, entre otros casos, en los siguientes:

a) En la presencia de los oficiales mayores o jefes de secciones de personal de los Departamentos ministeriales, a efectos de información, en las ponencias de trabajo que se constituyen en la *Comisión Superior de Personal* (artículo 10.2 LF).

b) En las *Juntas de clasificación de puestos de trabajo* de cada Departamento figuran «los funcionarios especializados que aconsejen las peculiaridades de cada Departamento». La reunión de la documentación exigida por el proyecto del programa, análisis y descripción se realiza con la colaboración del personal adscrito a la secretaría de la Junta. Esta colaboración *ex ante* facilita la aplicación de la clasificación y su eficacia *ex post*.

c) Las antiguas Juntas de Tasas y de Retribuciones u organismos similares de los departamentos civiles se convierten en las actuales *Juntas de Retribuciones y Tasas* por decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, aprobando la reglamentación provisional de los complementos de destino, dedicación especial e incentivos.

Asimismo se ha creado en el Ministerio de Hacienda una *Comisión de trabajo* para preparar los sucesivos proyectos en materia de retribuciones, compuesta por órganos directivos, funcionarios y representantes de los diversos Departamentos, a la que podrán añadirse

los jefes de personal de los cuerpos de los diferentes Ministerios, a petición de la Comisión o a instancia del Ministerio interesado; así, los criterios sobre fijación y distribución de complementos de sueldo e incentivos se producirán con participación de toda la Administración Civil del Estado.

d) A las llamadas *Juntas de Personal* de algunos Ministerios tienen acceso los funcionarios para tratar de cuestiones que les afectan directamente. Así, la Junta creada en el Ministerio de Información y Turismo por orden de 1 de febrero de 1962 tiene «facultades de inspección, informe y propuesta en todas aquellas cuestiones relacionadas con los regímenes de trabajo y retribuciones complementarias del personal que sirve en el Ministerio, así como con su rendimiento, productividad, valoración de tareas, adecuación a los puestos de trabajo, determinación y clasificación de éstos y cualesquiera otras que se estime conveniente encomendar a su consideración y estudio».

La Junta puede recabar la asistencia a sus reuniones de los jefes de las dependencias y servicios del Ministerio, y está compuesta por el oficial mayor, el jefe de personal, un secretario de la secretaría de despacho del subsecretario y dos funcionarios; actúa como secretario un tercer funcionario designado entre el personal del Departamento.

e) De la *Comisión de Régimen Interior del Ministerio de Educación Nacional* creada por orden de 20 de enero de 1944, presidida por el subsecretario, forman parte el oficial mayor, los jefes de la sección central y de contabilidad y seis jefes de sección, uno por cada dirección general. La importancia de dicha Comisión, en cuanto a la participación que nos ocupa, se deduce de su función «de velar por el prestigio del Ministerio en orden a las relaciones entre los funcionarios y a su comportamiento oficial, proponiendo las recompensas y correcciones a que se hagan acreedores e informando en los expedientes gubernativos».

Partiendo del criterio clasificatorio generalmente adoptado en nuestro Derecho administrativo de órganos unipersonales o individuales y colectivos o colegios, las juntas o comisiones apuntadas deben ser encuadradas en este segundo grupo, ya que en ellas los órganos directivos, funcionarios y representantes actúan simultáneamente y con igualdad de facultades; se da —lo que denomina Rafael Entrena Cuesta— una formación horizontal del acto que de ellas emana.

En ellas la «participación» nace precisamente de una estimación de los funcionarios como colegio social, actuantes con y como Administración al adoptar acuerdos.

En algunos supuestos las juntas o comisiones se institucionalizan bajo la forma de entidades estatales autónomas, mas tal conversión obedece en buena parte a insoslayables exigencias presupuestarias o de gestión, pero en términos doctrinales tales juntas o comisiones no tienen por qué adoptar la forma de organismos autónomos.

Contemplando el proceso de formación de la voluntad administrativa de dichos órganos colegiados cabe que se estimen o no aplicables las disposiciones referentes a la formación de voluntad en órganos de tal naturaleza. Si, como parece correcto, estas disposiciones son aplicables, ha de presidir la labor de estos órganos de participación el principio de igualdad material entre sus miembros, que deriva del de mayoría admitido por el artículo 12 LPA, salvo en el caso del presidente, cuya posición prevalente deriva de su facultad de dirimir empates con voto decisorio.

La aplicación de las disposiciones sobre órganos colegiados ha de potenciar, en general, la idea de participación de funcionarios en la actividad administrativa de los órganos colegiados no homogéneos. Por ello, y para conseguir esta finalidad de participación, no parece conveniente hacer salvedades en tales supuestos a la aplicación de la vigente normativa sobre órganos colegiados de la LPA, sino más bien declarar expresamente aplicable la misma en las disposiciones que creen y regulen órganos de participación como los que ya se han aludido.

