

AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS

Por FRANCISCO SANABRIA MARTIN

Técnico de Información del Estado.

NUESTROS textos legales básicos sobre el régimen jurídico de la Administración y los que establecen el estatuto de la función pública han puesto orden, claridad y rigor en estas materias, que recibieron hasta hace muy poco un tratamiento normativo confuso y disperso.

Quedan, sin embargo, algunos conceptos imprecisos o alejados aun de la nitidez que sería deseable y a la que nos tiene acostumbrados la obra legislativa de los últimos años. A este repertorio de conceptos desdibujados pertenecen los de órgano, función, titular, cargo, empleo, etc., no tanto en sí mismos, cuanto en su relación diferencial mutua. Existen ya estudios doctrinales sobre la cuestión, algunos aparecidos en las páginas de esta revista, que han contribuido muy eficazmente a disipar dudas y a fijar concreciones.

Existe, con todo, un término de utilización muy común, el de *autoridad*, cuya conceptualización jurídica (en su sentido limitado de órgano investido de poder) ha escapado al legislador. Como quiera que, sin embargo, su uso en el lenguaje administrativo, normativo o no, es frecuente, sería de agradecer cualquier trabajo de esclarecimiento, que en una exégesis, tanto de *lege lata* como de *lege ferenda*, fijase las bases para una posible incorporación de la definición y alcance del concepto a los cuerpos jurídico-positivos vigentes.

Una obra así realizada excedería el puro interés científico. Desde un punto de vista práctico estricto, saber «de seguro» qué es una autoridad facilitaría la determinación de las fronteras entre lo técnico y lo político; resolvería lo que debe entenderse por personal directivo; fijaría los límites y distinciones precisos para la elaboración de las plantillas orgánicas; daría seguridad al régimen de nombramientos y provisión de puestos y a la jerarquía formal necesaria (y suficiente, lo que evitaría el abuso de decretos) de la disposición en que aquellos se hagan; y, por último, reduciría a una categoría conceptual única a ese grupo de titulares de funciones públicas que, por vía de hecho al menos, no se han considerado reducibles ni a las establecidas en el artículo 3.º de la ley de Funcionarios civiles del Estado ni a las determinadas en los artículos 2-2, 10-7, 11-4 y 14-4 de la ley de Régimen jurídico.

Como hipótesis de trabajo, y desde la perspectiva concreta de que acaba de hacerse mención (lo que evita toda referencia a las normas penales, v. g., el artículo 119 del Código penal; o a las de policía general, v. g., la ley de Orden público y sus numerosas menciones a la autoridad; o a las de régimen local, v. g., los artículos 36-5 y 74-4 del reglamento de funcionarios de la Administración local), podría partirse de los artículos de la ley de Régimen jurídico citados, del artículo 43-1, a), de la ley de Funcionarios civiles del Estado y de las órdenes ministeriales de 30 de junio de 1964 (Presidencia del Gobierno) y 11 de octubre de 1965 (Ministerio de Hacienda).

Ni el Jefe del Estado, ni el presidente del Gobierno, ni los ministros son calificados de autoridades por la ley de Régimen jurídico, que los denomina, muy justamente, «órganos superiores de la Administración del Estado» (art. 1-1). Añade, sin embargo, a continuación, que se hallan sujetos a la dependencia de aquéllos «los demás órganos y autoridades» de esa Administración (art. 2-2).

¿Quiénes son, pues, esas autoridades? ¿Existe en realidad diferencia alguna entre los términos órgano y autoridad, o son sinóni-

mos? Parece evidente que la ley concibe a la segunda como un órgano, no distinto sustancialmente a los demás, pero cualificado por el hecho de que sus competencias y atribuciones incluyen la facultad de determinar la conducta de otras personas, sean funcionarios o administrados. Esa cualificación (y no se pretende formular ninguna teoría al respecto) se refleja de algún modo en la posibilidad de adoptar resoluciones últimas (aunque recurribles) en materia correctiva y disciplinaria, sobre todo en la primera; de ahí que muchos delegados de la Administración central reciban el calificativo de autoridades, en tanto que un subdirector, por regla general, no lo recibe.

Lo indudable es que los embajadores, subsecretarios, directores generales, gobernadores civiles y gobernadores, administradores y secretarios generales de las plazas y provincias africanas (art. 10-7) son autoridades, porque así las llama y así lo dice el artículo 14-4 de la propia ley (que, por lo demás, hace una enumeración no exhaustiva, porque con evidente precaución comienza la frase con la locución: «tales como ...»).

Lo que ya empieza a no ser tan evidente es quiénes sean esas «autoridades afectas a su departamento» que un ministro puede nombrar y separar, porque el hacerlo no es ni de la competencia del Consejo de Ministros ni de la competencia de las Comisiones Delegadas. Y no es nada evidente porque, o son funcionarios de carrera o son funcionarios de empleo, o son otra cosa. Pero ¿qué pueden ser, si no son funcionarios, ni «personal directivo» nombrado por decreto? ¿Son acaso «personal directivo» nombrado por orden ministerial?

Las posibilidades de existencia de un grupo así caracterizado podrían surgir quizá del artículo 9.º de la ley de Entidades estatales autónomas. En él se habla de la designación de presidentes, directores, consejeros, vocales y *personal directivo* de los organismos autónomos; esa designación se hace, en efecto, libremente, o por decreto (con lo que se les asimila a director general, caso en el que evidentemente se trataría de autoridades) o por orden ministerial (¿son también autoridades los así nombrados?).

La orden ministerial de 11 de octubre de 1965 viene en ayuda ante esta duda, ya que en el grupo I, de los dos que establece, incluye a «*autoridades* y funcionarios con dotación de plantilla o específica en el artículo 110 de los presupuestos generales del Estado». El apartado 1.1 (referente a las autoridades) vuelve a mencionar a los mismos órganos, desde los ministros a los directores generales,

que ya enumeraba la ley de Régimen jurídico; lo interesante es, pues, el resto de esas autoridades incluidas; las que, según el texto de la disposición, son, «en general, los demás cargos a que se refiere el artículo 43-1, a), de la ley de Funcionarios civiles del Estado». Se precisa, en consecuencia, el regreso al texto articulado que, en el lugar remitido, dice «nombramiento, *por decreto, para cargo político* ó de confianza de carácter no permanente». Con lo cual, evidentemente, se ha cerrado, con la cautela y la restricción características de las normas fiscales, toda posibilidad de designar «una autoridad» por orden ministerial.

Por lo demás, este criterio fiscal es absolutamente coincidente con el más amplio (orgánica y funcionalmente hablando) que preside la norma 4.1.1 de la orden ministerial de 30 de junio de 1964, por la que se dictaron instrucciones para la clasificación de puestos de trabajo. En esa orden se exceptúan de adscripción a los cuerpos de funcionarios «los puestos de *nombramiento político por decreto*».

Peró cabe una última observación, una última puntualización: ¿qué alcance y límites tiene el concepto de cargo político? Es evidente que las autoridades, en el sentido ya acotado del término, lo son. El artículo 43 citado de la ley de Funcionarios civiles del Estado contrapone el «cargo político» (hay una o disyuntiva por medio) a «cargo de confianza de carácter no permanente»; pero este tipo de cargo es justamente el que esa misma ley alberga en el supuesto del artículo 5-1, cuando dice «quienes desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza... no reservados a funcionarios de carrera»; y, a esos, les llama *funcionarios eventuales*, en modo alguno autoridades.

Puede, en consecuencia, concluirse sin excesivos riesgos de error que:

1.º Hay un concepto de autoridad (cuya configuración más típica sea acaso la del Código penal, art. 119) conforme a la cual lo es quien «tuviere mando ó ejerciere jurisdicción propia».

2.º Ese concepto, desde el punto de vista administrativo estricto, es muy discutible, y, en los planos orgánico y funcional, confuso, impropio y poco aprovechable.

3.º No hay más autoridades (en la Administración civil central, al menos) que las nombradas por decreto.

4.º Sin embargo, no toda persona nombrada por decreto es una autoridad; precisa, además ser cargo político, lo que de hecho equi-

vale necesariamente al desempeño de cualquiera de los «oficios públicos» que enumeran los artículos 2-2 y 10-7 de la ley de Régimen jurídico, o los que estén *explícitamente* asimilados a ellos.

5.º Las personas que ocupan todos los demás cargos de la Administración son o funcionarios de carrera o funcionarios eventuales de empleo, sometidos a las normas y al régimen del texto articulado, tanto en su *nombramiento* como en la *provisión de puestos de trabajo*.

