



ESTUDIOS

LA GERENCIA DE LOS POLOS DE PROMOCION Y DESARROLLO

Por **RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE**

SUMARIO: 1. *Leadership* y gerencia.—
2. Los órganos ejecutivos del Plan de Desarrollo.—3. La gerencia de los Polos de Promoción y Desarrollo.—4. Atribuciones de la gerencia.—5. El gerente.

1. «Leadership» y gerencia

LA expresión «órganos de la planificación» resulta normalmente equívoca. Por lo general se alude con ella a los «órganos planificadores» (1), que realizan una labor previa y técnica sin la cual no sería posible una empresa tan compleja y trascendente, en la que aparecen implicados no sólo intereses, sino valores, como la libertad y la justicia. Sin embargo, la planificación no se agota en esa activi-

(1) ALFARO ALFARO, J.: «La organización administrativa de la programación económica», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 16, págs. 5-14. «Los órganos de programación en la Administración pública», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 30, págs. 27-36, y «La organización administrativa española y el desarrollo económico», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 58, págs. 37-46.

dad ni es monopolizada por esos órganos. Queda, por de pronto, una fase culminante en el vértice del triángulo: la decisión política que constituye la aprobación de todo plan, atribuida a distintos órganos de mayor o menor carácter representativo (cortes, parlamentos, congreso, asamblea nacional, Soviet Supremo...) (2). Pero existe aún otra vertiente, la más visible desde el público, menos espectacular quizá, aunque tan importante como las demás, y de la cual depende, en definitiva, la efectividad de lo proyectado.

En este aspecto conviene resaltar la curiosa observación de que cualquier organización política reproduce en todos sus grados el principio general que prevalece en su estructura fundamental. Se transportan, a escalas progresivamente reducidas, los factores organizativos y también las formas de interdependencia y relación, con su equilibrio o el eventual predominio de algunos de ellos. Los sistemas democráticos tienden a democratizar todos los niveles del poder político mediante la actuación colegiada y el origen representativo, como también los regímenes colectivistas. Los sistemas monocráticos repiten en cada tramo de la escala descendente la imagen del jefe, que la lejanía de la perspectiva hace disminuir la talla, y así, junto a los principales órganos de estructura unipersonal, se sitúan los demás como séquito o comitiva, sin competencia propia o con un estricto y definido ámbito de atribuciones complementarias.

Sin embargo, entre la democracia y el «Führerprinzip» se ha tendido un puente que —como criterio de transacción— aproxima ambos sistemas en su configuración exterior, aun cuando las raíces más profundas sean radicalmente divergentes. Se trata del concepto de *leadership*. Si aquél ofrece un carácter carismático, trascendente e implica una cierta tendencia mística (tanto como mítica), este último significa una «naturalización» y psicologización del primero. El *leadership* intenta funcionalizar, racionalizar y, simultáneamente, personalizar la autoridad. Se pretende hacer posible con él la coexistencia de la base representativa, reflejada en asambleas de composi-

(2) GARCÍA DE DIEGO, L.: «La organización administrativa de la planificación económica», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 44-45, págs. 21-36, y «La organización administrativa de la planificación económica en Holanda», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 48, págs. 39-48; RODRÍGUEZ DURANTEZ, LORENZO: «La planificación francesa», RAP, núm. 38, págs. 411-415; BENAVIDES, L.: «Organización administrativa del plan de desarrollo económico francés», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 46, págs. 33-34; ALLENDESALAZAR, J. M.: «La organización gubernamental para el desarrollo económico en Portugal», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 46, págs. 54-61.

ción siempre compleja, y la eficacia que supone una aptitud personal para el mando (3).

Una modalidad mitigada y, en realidad, degradada del *leadership* está constituida por el principio de gerencia, puramente organizativo, aséptico, instrumental, propio de una sociedad tecnológica. Democracia y pragmatismo, las dos incitaciones radicales del pueblo norteamericano, hicieron surgir el concepto de *management* como síntesis superadora (4). Transferido del ámbito empresarial a la Administración pública, tuvo una de sus primeras aplicaciones en la esfera local con el *city manager plan* de Staunton (Virginia, USA) en 1906. El principio de gerencia supone un cheque en blanco de confianza, respaldado por una fuerte, directa y efectiva responsabilidad.

En nuestra constitución político-administrativa actual puede comprobarse sin dificultad el aludido fenómeno filogenético. La concentración de poderes en el Jefe del Estado, operada por el decreto de 29 de septiembre de 1936, se ha visto reflejada en los demás planos de la estructura de la Administración pública. Así, por ejemplo, la ley de Régimen local fortalece explícitamente las figuras del alcalde y del presidente de la diputación a expensas, claro está, de los órganos deliberantes y representativos. Tal mimetismo, que no es arbitrario o caprichoso, sino el resultado de una auténtica necesidad del sistema, ha provocado también—como ejemplo inverso—que haya quedado en mero deseo la tímida colegialización de nuestra organización administrativa propuesta por el artículo 36 de la ley de Procedimiento.

Por ello mismo el principio de gerencia ha penetrado profundamente en nuestras estructuras. Al presentar en las Cortes la ley del Régimen local se hablaba ya de alcalde o presidente-gerente, con una analogía algo discutible, pues su fortalecimiento tenía raíces más políticas que técnicas, y posteriormente los regímenes especiales de Madrid y Barcelona adoptan el principio analizado como eje de la organización. El Plan Badajoz o el Plan Jaén insisten en la misma tendencia, y en la actualidad el Plan de Desarrollo Económico la acoge también en su nivel inferior, más directamente enfrentado con la realidad cuya conformación y transformación se pretende y, por

(3) Una auténtica «anatomía del mando» en CARRO MARTÍNEZ, A.: «El mando en la Administración pública», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 1, páginas 15-24.

(4) Sobre la materia: BALDAMUS, W.: *Efficiency and Effort*, 1961; FALK, ROGER: *The business of management*, 1961; HUNTER, GUY: *Studies on Management*, 1961; MOONMAN, ERIC: *The manager and the organization*, 1961; SIDENEY, ELIZABETH y BROWN, MARGARET: *The Skills of interviewing*, 1961.

tanto, con menor carga política. La naturaleza indicativa de la planificación española llevaba implícito este principio de gerencia, como se analizará más adelante.

2. Los órganos ejecutivos del Plan de Desarrollo

La ley de 28 de diciembre de 1963, aprobatoria del Plan para el cuatrienio 1964-67, encomienda su efectividad a un órgano ya existente: la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, con plenas facultades resolutorias, cuyo instrumento de trabajo es la Comisaría del Plan de Desarrollo, órgano además planificador (art. 3.º). Naturalmente, los demás departamentos ministeriales, servicios estatales y locales, organismos autónomos y empresas nacionales ejercerán, dentro del esquema del Plan, aquellas tareas que se encuentren dentro del ámbito de su competencia, «con arreglo a las normas de ejecución que dicte la Comisión Delegada de Asuntos Económicos» (art. 4.º). Sin embargo, aunque cumplan parcialmente las previsiones planificadas no son, en el estricto sentido de la expresión, órganos de ejecución del Plan.

En un nivel inferior aparecen dos órganos más: las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (5) y los gerentes de los Polos de Promoción y Desarrollo. Ninguno de ellos figura mencionado en la ley aprobatoria del Plan como parte de sus estructuras ejecutivas. Sin embargo, las comisiones existían con anterioridad y ejercitaban una serie de funciones que continúan realizando junto a las derivadas de la planificación económica, mientras que los gerentes surgen *ex nihilo* mediante el decreto de 30 de enero de 1964 (art. 2.º) y tienen como misión específica y exclusiva la ejecución de las previsiones del Plan.

En este decreto, dictado al amparo de la autorización genérica otorgada al Gobierno por la disposición final primera de la ley, la figura del gerente se nos muestra en sus líneas más escuetas. Para perfilarla urgente y provisoriamente se le encomiendan «las funciones que se determinen, similares a las que el artículo 17 del Reglamento del Plan Badajoz, de 4 de octubre de 1952 (RPB), atribuye al secretario gestor del mismo». Una orden de la Presidencia del Go-

(5) MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: «Naturaleza jurídica y encuadramiento orgánico de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos», *EAP*, núm. 41, páginas 71-98.

bierno, de 25 de febrero de 1964 (OPG), regula la tramitación de las solicitudes de beneficios de los Polos de Promoción y Desarrollo industrial y contiene una serie de referencias a la actividad del gerente. Otra orden del mismo departamento, y con idéntica fecha (OCom), comunicada, pero no publicada en periódico oficial alguno, clasifica sus funciones mediante una primaria y apresurada adecuación del artículo 17 RPB al ámbito de actuación del gerente. Las cuatro normas mencionadas integran el material positivo cuyo análisis, sistematización e interpretación se intenta seguidamente.

3. La gerencia de los Polos de Promoción y Desarrollo

Esta gerencia es, como señala Meilan (6), un órgano periférico de la Comisaría del Plan de Desarrollo y, en consecuencia, de la Administración general del Estado. Constituye, naturalmente, un órgano ejecutivo, según califica explícitamente al secretario gestor el artículo 17 RPB y es, por tanto, el «representante de la Comisaría... en la demarcación territorial del Polo de Promoción o de Desarrollo» [OCom, apartado *h*]). En la actualidad existen siete gerencias correspondientes a los siete Polos creados (dos de Promoción: Burgos y Huelva; cinco de Desarrollo: La Coruña, Sevilla, Valladolid y Zaragoza). Desempeña, finalmente, funciones de enlace entre los particulares y la Administración pública, de una parte, y entre los distintos servicios administrativos, por otra; en tal sentido puede calificarse también como órgano de coordinación.

En un plano horizontal, el gerente queda integrado en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Verticalmente aparece—ante todo—subordinado al gobernador civil de la provincia, presidente de aquélla. Así lo dispone de modo expreso el apartado *h*), OCom, y es una consecuencia, además, de lo previsto en el decreto de 10 de octubre de 1958, según el cual el gobernador civil es la primera autoridad y el jefe de todos los servicios públicos de su provincia (artículos 1 y 15). En un segundo escalón, el gerente está vinculado a la Comisaría del Plan de Desarrollo y, por su conducto, a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Por ello, en el ejercicio de sus funciones se atenderá a las directrices que reciba de esta última

(6) MEILAN, JOSÉ LUIS: «Observaciones acerca del régimen jurídico de los Polos de Promoción y Desarrollo», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 77, páginas 48-50.

a través de la Presidencia del Gobierno, que simultáneamente las pondrá en conocimiento del gobernador civil [apartado h), OCom].

Conviene, por otra parte, distinguir entre la gerencia como órgano administrativo, complejo funcional y centro de imputación jurídica, y el gerente, como persona y funcionario, titular del órgano. Meilan señala que las disposiciones sobre polos aluden al gerente y a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, pero nada concretan acerca del personal que requiere la actividad puesta en marcha como consecuencia del establecimiento de los polos. Es indudable que la figura del gerente está pensada para la tramitación de todos los asuntos referentes a los polos y que tal actividad exige no sólo una persona, sino una unidad administrativa, una gerencia. Es lo que sucede en el RPB, cuyo artículo 17 prevé la organización de una secretaría, instrumento de trabajo del Comité de Coordinación y Gestión y del secretario gestor (art. 18).

El mismo autor antes citado estima que hubiera sido más eficaz que la iniciativa y tramitación de los expedientes se encomendase —no sólo de hecho, sino jurídicamente— al gerente, que dispondría para ello de una secretaría o gerencia. El gerente sería así el único órgano activo y de comunicación con los interesados y con la Comisaría del Plan de Desarrollo. En definitiva —añade— la organización del desarrollo regional está muy poco descentralizada. Por ello sugiere también una serie de medidas, como son:

a) Un reforzamiento de las estructuras provinciales y una mayor representatividad de las fuerzas sociales para una adecuada regionalización del Plan y una mayor participación de la provincia y de los municipios.

b) La utilización de los gobernadores generales (Sevilla-Huelva, Vigo-La Coruña) o de los subgobernadores (Vigo), previstos como posibilidad todavía no actualizada.

c) La creación de una comisión provincial o regional de desarrollo económico para problemas de infraestructura y reestructuración.

d) La constitución de grupos de trabajo *in situ*, con carácter temporal y personal especializado, como colaboradores de los órganos provinciales y locales en la tarea del desarrollo.

4. Atribuciones de la gerencia

El artículo 2.º del decreto de 30 de enero de 1964 determina que incumbirán al gerente las funciones que se determinen, similares a las que el artículo 17 del reglamento del Plan Badajoz de 4 de octubre de 1952 atribuye al secretario gestor del mismo. Esta norma ofrece una referencia sintética al completar la enumeración de las diferentes atribuciones del gestor mediante una cláusula residual, que en realidad resume la esencia de las anteriores, todas ellas desarrollo específico y concreto de las «funciones genéricas de secretario». La orden comunicada de 25 de febrero de 1964 ha intentado la adaptación del artículo 17 RPB al ámbito específico del desarrollo económico. Otra orden de la Presidencia del Gobierno de la misma fecha contiene también un reflejo funcional de la figura del gerente, enlazado en el procedimiento para los concursos que se convoquen con el fin de otorgar los beneficios inherentes a la instalación de industrias en los polos.

Del conjunto de estas tres disposiciones se obtiene una imagen, ciertamente precisa y expresiva, del conjunto de las atribuciones de la gerencia (7). Todas ellas ofrecen una característica común: la naturaleza no resolutoria de los actos en que se concretan aquéllas, comprendidos, por tanto, en la categoría jurídica de los actos de trámite. En consecuencia, resultan inimpugnables de modo autónomo e independiente, sin perjuicio de que tal impugnación pueda producirse frente al acuerdo resolutorio de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Así se desprende del régimen general establecido en el artículo 37 de la ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Las atribuciones de la gerencia pueden ser clasificadas en grupos más o menos homogéneos, con el fin de permitir una exposición sistemática y ofrecer así un aspecto coherente. Sin embargo, conviene dejar constancia de que toda clasificación es en cierto modo

(7) Los conflictos que surjan con otros órganos jurisdiccionales o administrativos (cuestiones de competencia y conflictos de atribuciones) no ofrecen peculiaridad alguna en su régimen jurídico, que será el establecido con carácter general por la ley de Conflictos jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948. Conviene, sin embargo, añadir que en ningún caso puede el gerente provocarlos, salvo que se trate de conflictos con órganos dependientes de la Presidencia del Gobierno, según revelan los artículos 7 y 50 de la mencionada norma.

arbitraria, porque supone un corte en la realidad y, en definitiva, una abstracción intelectual que muchas veces separa lo que debe estar unido. Con tal salvedad se presenta el siguiente esquema ordenador, organizado desde la perspectiva del contenido de las distintas funciones.

A) FUNCIONES GESTORAS

Son las más importantes, aunque también las más difusas. En ellas se pone a prueba la personalidad del gerente, que no actúa como un mero funcionario burocrático, sino con un cierto grado de iniciativa. Debe conocer la realidad sobre la cual manipula y, además, ha de poseer una serie de cualidades al margen de la concreta técnica que domine profesionalmente. Entre ellas, capacidad imaginativa, tacto y flexibilidad en las relaciones sociales, una cierta habilidad dialéctica (saber decir «no» y que el interlocutor marche satisfecho), firmeza de propósitos y, simultáneamente, *glamour*, atractivo personal. En definitiva, quizá todas ellas se revelen al exterior mediante su reflejo quintaesenciado, el sentido del humor, compendio y signo de inteligencia y comprensión, de auténtica cultura. Así pertrechado, el gerente debe:

a) *Procurar la cooperación* de la iniciativa privada al proceso de industrialización que se trata de promover o desarrollar [OCom, apartado a)], exigencia coincidente sustancialmente con la contenida en el apartado 1) del artículo 17 RPB («gestionar de la iniciativa privada su cooperación en el desarrollo del Plan, en los aspectos en que se considere conveniente»). Recuérdense la naturaleza indicativa para el sector privado del Plan de Desarrollo. Se está en presencia de una planificación «dialogante» o «persuasiva», que pretende encauzar la iniciativa empresarial mediante la captación de voluntades, no la imposición, mediante la «seducción» en sus diversas modalidades que, como técnica administrativa, constituyen la actividad de fomento.

b) *Aclarar* todas las cuestiones relacionadas con los concursos que se anuncien para la concesión de los beneficios previstos en el artículo 8.º de la ley aprobatoria del Plan. Es una función de colaboración con el particular, en la línea antes señalada. Esta labor asesora en todos los aspectos (técnico, jurídico, económico) e incluso hábilmente orientadora, ha de ser ejercida con suma delicadeza y, en cualquier caso, con la cordial sinceridad necesaria para no sus-

citar ilusiones irrealizables. Y desde luego con absoluta imparcialidad, al margen de intereses personales o de grupo, de simpatías o de cualquier otro motivo de preferencia no estrictamente objetivo.

c) *Difundir* los beneficios que se deriven de la realización del Plan [apartado e) del artículo 17 RPB] y, en realidad, difundir el propio Plan que constituye para el sector privado un utilísimo medio de información, pues aporta una serie de datos vitales (nivel de demanda, comportamiento del consumidor, de la competencia, de los factores productivos y del Estado), por lo que actúa como «reductor de incertidumbres».

B) FUNCIONES DE COORDINACIÓN

a) *Facilitar* la debida coordinación con los organismos competentes [OCom, apartado d), *in fine*].

b) *Cooperar* activamente a las gestiones que realicen las direcciones generales y demás organismos o empresas ejecutoras del Plan, cuando unos y otros lo soliciten, a los efectos de conseguir la oportuna resolución de los expedientes relacionados con éste y activar su realización [apartado d) del artículo 17 RPB].

c) *Colaborar* con el Consejo Económico Sindical Provincial en el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas en relación con los Polos de Promoción y de Desarrollo Industrial [apartado f), OCom]. Tales funciones (de iniciativa e información) están previstas en el artículo tercero del decreto 153 de 30 de enero de 1964.

d) *Mantener enlace* con los organismos oficiales encargados de la redacción de estudios, proyectos, ejecución de obras y resolución de concursos y autorizaciones [apartado k) del artículo 17 RPB]. Este enlace genérico está previsto con carácter específico en el procedimiento de los concursos para la concesión de beneficios establecido en la orden de la Presidencia del Gobierno de 25 de febrero de 1964.

a') Con los vocales de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a quienes el gerente debe remitir copia de cada solicitud presentada y de la documentación correspondiente para que puedan emitir informe sobre ellas en la reunión que a este efecto se convoque por el gobernador civil (norma 2.^a).

b') Con los servicios provinciales competentes de los Ministerios de Industria y Agricultura, según la instalación de que se trate, a los cuales remitirá también copia de cada solicitud para que informen si las instalaciones requieren autorización administrativa y, en caso afirmativo, comuniquen su conformidad o reparos (norma 3.^a).

c') Con la Comisaría del Plan de Desarrollo y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a las que comunicará —en su caso— la autorización para la puesta en marcha de las instalaciones terminadas, concedida por la Delegación de Industria, la Jefatura del Distrito Minero o el organismo provincial competente del Ministerio de Agricultura si se trata de industrias agrarias (norma 9.^a).

C) FUNCIONES EJECUTIVAS

a) *Cumplir* los acuerdos de... la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, de la Presidencia del Gobierno, de la Comisaría del Plan de Desarrollo y de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, según establece el apartado m) del artículo 17 RPB, adaptado a la estructura en la que se encuentra encuadrado el gerente. En realidad, esta exigencia coincide con la prevista en el apartado h) de la OCom, según la cual el gerente se atenderá en el ejercicio de sus funciones a las directrices que reciba de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos a través de la Presidencia del Gobierno.

b) *Gestionar* que los proyectos aprobados se lleven a cabo dentro del plazo previsto [apartado d), OCom], que constituya una transcripción abreviada del apartado b) del artículo 17 RPB.

c) *Instruir* los expedientes incoados con ocasión de la convocatoria de los oportunos concursos para la concesión de beneficios en los Polos de Promoción o Desarrollo. El procedimiento aparece regulado en la orden de la Presidencia del Gobierno de 25 de febrero de 1964. Será aplicable con carácter supletorio la ley de Procedimiento administrativo. En tal aspecto de su actividad el gerente debe:

a') Recibir las solicitudes de las empresas que concurren, según el apartado b) de la OCom, si bien la orden de la Presidencia del Gobierno antes mencionada establece que las peticiones se presentarán ante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y en igual sentido se pronuncia otra orden de 1 de febrero de 1964 (base III, párrafo 2.^o).

b') Comprobar la conformidad de tales solicitudes y de su documentación con las bases del concurso. En caso de discrepancia con ellas advertir, en su caso, al solicitante los defectos observados en aquéllas para que puedan ser debidamente subsanados. No se indica plazo alguno para la subsanación, y, por ello, habrá que aplicar el establecido en el artículo 54 de la ley de Procedimiento administrativo: «cuando en cualquier momento se considere que al-

guno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.»

c') Recabar los informes necesarios de los servicios provinciales competentes acerca de tales solicitudes. Han sido ya aludidos con anterioridad [OCom, apartado c)] (OPG, norma 3.^a).

d') Formular propuestas razonadas sobre cada solicitud a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, por conducto de su presidente el gobernador civil [OCom, apartado c)] (OPG, norma 4.^a).

e') Notificar a los interesados cualquier resolución que les afecte y, entre ellas, la desestimación de su solicitud por el Ministerio de Industria [OPG, norma 3.^a, apartado d)] y el acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos que deniegue o conceda los beneficios correspondientes; en este último caso, cada empresa beneficiaria habrá de prestar su conformidad a la resolución en el plazo de ocho días, ante el gerente, que lo participará —como también el desistimiento— a la Comisaría del Plan de Desarrollo (OPG, norma 7.^a).

d) *Ejercer* la fe pública administrativa en cualquiera de los procedimientos en que intervenga y documentar cuantas actuaciones se practiquen, como manifestaciones inherentes a la función genérica de toda secretaría [apartado c) del artículo 17 RPB].

D) FUNCIONES ORGANIZATIVAS

a) *Organizar* y atender la actividad administrativa de la gerencia (apartado 11 del artículo 17 RPB). Esta unidad administrativa es el instrumento de trabajo del gerente, por lo que deberá quedar estructurada de tal manera que pueda hacer frente a las misiones que le están encomendadas, mediante la dotación del personal y material necesarios para el eficaz cumplimiento de su labor (artículo 18 RPB).

b) Asumir la jefatura del personal adscrito a la gerencia (artículo 18 RPB).

E) FUNCIONES DE INICIATIVA E INFORMACIÓN

a) *Proponer* a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la realización de aquellas obras de infraestructura que contribuyan al impulso y desenvolvimiento de los Polos de Promoción y Desarrollo [OCom, apartado e)].

b) *Conocer* la situación de los proyectos de inversiones públicas a realizar, total o parcialmente, en la demarcación del Polo y, en resumen, cuanto sea interesante para el cumplimiento de lo proyectado e información de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, del ministerio competente y de la Comisaría del Plan de Desarrollo [OCom, apartado *d*]). Es una adaptación del apartado *c*) del artículo 17 RPB.

c) *Vigilar* la marcha de las instalaciones proyectadas, dando cuenta de su estado a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y a la Comisaría del Plan de Desarrollo (OPG, norma 8.^a). El apartado *d*) de la OCom establece que el gerente deberá conocer... la iniciación y el estado y ritmo de ejecución de las obras, así como lo invertido en ellas trimestralmente. El apartado *j*) del artículo 17 RPB preveía la obligación de «recoger información directa de la marcha de las obras, así como del desarrollo de las mismas, incluso en lo referente al montaje de las industrias correspondientes».

d) *Formar* las estadísticas relativas al cumplimiento del Plan [art. 17 RPB, apartado *h*]). En tal sentido, el artículo 39 de la ley de 28 de diciembre de 1963 dispone que el Consejo Superior de Estadística informará preceptivamente todos los proyectos de estadísticas que deban llevar a cabo los organismos públicos; el Instituto Nacional de Estadística centralizará los resultados de las realizadas por los distintos organismos oficiales y confeccionará un inventario que permita conocer todas las estadísticas disponibles y ampliar su difusión.

e) *Redactar* una memoria anual sobre las actividades que se emprendan o se amplíen en cada ejercicio económico en el Polo de su competencia [OCom, apartado *h*]). Este deber de comunicar a los órganos superiores el «estado de realización de las obras y sobre el desarrollo del Plan» estaba ya previsto en el apartado *n*) del artículo 17 RPB. Tal información sobre la efectividad de lo proyectado se regula en el artículo 40 de la ley aprobatoria, según el cual la Comisaría habrá de elevar anualmente a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos una memoria sobre la ejecución del Plan; otra memoria sobre los resultados obtenidos se remitirá a las Cortes y se publicará en el primer semestre de cada año (8).

(8) En conjunto puede afirmarse que la figura del secretario gestor del Plan Badañoz —modelo para la del gerente— ofrece una mayor solidez, autonomía y personalidad. Sus atribuciones son, desde luego, más amplias. Una serie importante de las enumeradas en el artículo 17 RPB han sido eliminadas en la OCom y no resultan, por otra parte, compatibles con las funciones del gerente: preparación de programas anuales o bienales para el desarrollo del

5. El gerente

A) CALIFICACIÓN JURÍDICA

El gerente de los Polos de Promoción o de Desarrollo es, evidentemente, un funcionario público al servicio de la Administración general del Estado. Concurren en él cuantas circunstancias cualificativas ofrece el artículo 1.º de la ley de 7 de febrero de 1964 (en adelante, LF): encuadramiento, prestación de actividad profesional, contraprestación pecuniaria y régimen jurídico administrativo. Esta descripción coincide, naturalmente, con la contenida en los artículos 319 de la ley de Régimen local y 1.º del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, de 30 de mayo de 1952, cuyos elementos esenciales informan también la definición del artículo 82 de la ley de entidades estatales autónomos de 26 de diciembre de 1958.

Dentro de la categoría jurídica general de la función pública, el gerente se presenta como un *funcionario eventual*. El artículo 5, 1 LF, determina que son tales «quienes desempeñen puestos de trabajo considerados de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera». La eventualidad es algo distinto de la interinidad: el interino ofrece un perfil intrínsecamente transitorio y precario por ocupar una plaza correspondiente a funcionarios de carrera mientras se encuentra vacante, como consecuencia de necesidades perentorias para atender debidamente el servicio (art. 5, 2 LF). También se diferencia el funcionario eventual del personal contratado, en función del acto de adscripción (nombramiento o contrato), del puesto de trabajo (permanente o temporal) y de la misión encomendada (funciones generales o tareas específicas), según resulta de la confrontación con el artículo 6 LF. El gerente ocupa, con carácter indefinido, una plaza prevista en las plantillas orgánicas correspondientes, plaza *ad hoc*, no adjudicada a ningún cuerpo de funcionarios.

Un último problema se plantea para la exacta configuración jurídica del gerente. Se trata, en síntesis, de averiguar si puede ser calificado como autoridad. En nuestro ordenamiento jurídico sólo

Plan (a), gestionar la inclusión en los presupuestos generales del Estado de las anualidades autorizadas y la concesión de créditos extraordinarios (f), efectuar periódicamente balance de inversiones previstas y realizadas y de presupuestos y costes (g), formular los presupuestos para toda la organización administrativa del Plan.

el artículo 119 del Código penal ofrece una delimitación de esta categoría jurídica, quizá porque su reflejo criminal (positivo o negativo, como protección especial y agravada responsabilidad) constituya su faceta más importante. No parece, en principio, que el gerente quepa dentro de los estrictos límites fijados por esta norma. Su actividad no tiene nunca carácter resolutorio, según ha quedado expuesto más atrás; en ningún caso decide, sólo tramita, informa y gestiona; subordinado al gobernador civil y a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, no ejerce por sí potestades administrativas. Carece, pues, de «mando o jurisdicción propia». Tal conclusión negativa, quizá discutible y en desacuerdo con la evidente trascendencia real de la figura del gerente, pudiera encontrar un reverso más favorable en la circunstancia de su incorporación a la comisión, como miembro de la cual participaría del ejercicio de su jurisdicción. Es probable que la fuerza de los hechos imponga esta solución más razonable y dentro también de la silueta trazada por el artículo 119 CP.

B) SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO

Los gerentes de los Polos de Promoción y Desarrollo serán nombrados por la Presidencia del Gobierno, según establece el artículo 2.º del decreto de 30 de enero de 1964. Los designados hasta el momento—siete—lo fueron mediante las correspondientes órdenes (4 de febrero de 1964). Este nombramiento, acto administrativo unilateral, cualifica al gerente como funcionario público y le distingue, precisamente, del personal adscrito a la Administración en virtud de un negocio jurídico administrativo bilateral (contrato).

No están determinadas las circunstancias objetivas que deban concurrir en los candidatos para poder ser designados (9). La selección se hace, en consecuencia, libremente, y tiene como único límite el prudente arbitrio del presidente del Gobierno o—por delegación de éste—del ministro subsecretario de la Presidencia. La remoción es también discrecional y puede decretarse en cualquier momento y sin necesidad de expresar o justificar la causa, aunque siempre exista subyacente un motivo para ello: la renuncia del titular, su incapacidad física o intelectual, su edad, la comisión de faltas disci-

(9) Sin embargo, han sido elegidos los actuales entre dos grupos de profesionales: juristas y técnicos, muchos de ellos pertenecientes a cuerpos de funcionarios (ingenieros industriales, notarios, etc.).

plinarias o de delito, su incompatibilidad con las autoridades locales, o con el equipo gobernante, su impopularidad e, incluso, el natural desgaste en la función o la conveniencia de premiar su actuación mediante el nombramiento para otro puesto más importante... Como puede apreciarse, los motivos de tal decisión son innumerables.

En consecuencia, para ser nombrado gerente basta con tener la ciudadanía española, sin límite rígido de edad o capacitación profesional y sin que, por otra parte, resulte precisa la procedencia de un cuerpo de funcionarios. Tampoco se exigen pruebas selectivas (oposición o concurso de méritos), aun cuando quizá esta última modalidad fuera, en definitiva, la más conveniente, por conjugar la discrecionalidad de la Administración con el principio de igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública, consagrado constitucionalmente; además, la publicidad y la concurrencia permitirían una selección más depurada, sin que esto signifique desconocer el acierto demostrado en los nombramientos efectuados hasta ahora (10). De todas formas, el sistema actual es plausible, pues en la designación—salvados los casos de nepotismo—han de pesar, sobre todo, ciertas cualidades personales de difícil concreción objetiva. Por otra parte, la misión del gerente exige una actividad permanente, ajena a la rutina y con resultados tangibles: la eficacia es aquí una exigencia ineludible del propio concepto de *management*, y el fracaso tiene un precio cierto: la destitución.

El régimen jurídico del nombramiento, finalmente, es el normal de este tipo de actos administrativos. Como requisito de eficacia se exige también la aceptación del interesado, reflejada en la «toma de posesión» con las formalidades habituales establecidas en el artículo 36 LF: aun cuando esta norma se refiera a los funcionarios de carrera, ha de entenderse supletoriamente aplicable a los demás en cuanto lo permita la peculiar índole de cada caso. En definitiva, también resultan operantes—con arreglo al mismo criterio—las causas de extinción de la relación funcional previstas en el artículo 37 LF, salvo la jubilación por razón de edad: renuncia, pérdida de la nacionalidad española, sanción disciplinaria de separación del servicio, pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público y jubilación voluntaria.

(10) Ofr. LASO VALLEJO, GREGORIO: «Un procedimiento de selección de directivos: la entrevista en grupo», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 59, páginas 23-32.

C) CONTENIDO DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL

La relación jurídica de servicio, como cualquier otra, comprende una serie de derechos y deberes, recíprocos y entrelazados, que suelen exponerse desde la perspectiva del funcionario.

a) *Derechos*

No existe, por lo pronto, el denominado «derecho al cargo», precisamente por tratarse de un funcionario eventual que puede ser destituido libremente y en cualquier momento; al desaparecer la inamovilidad en el empleo, su posición es precaria en el estricto sentido técnico de la expresión. Una consecuencia inmediata está constituida por la imposibilidad de imaginar al gerente en situación administrativa distinta de la de servicio activo; las situaciones de excedencia voluntaria, especial o forzosa, y la de supernumerario parecen propias exclusivamente de los funcionarios de carrera, que pueden «regresar». Quizá resulte aplicable (en hipótesis poco probable) la excedencia especial por servicio militar, en virtud de lo dispuesto en los artículos 43 LF y 4.º del Reglamento de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército, de 6 de abril de 1943, con reserva de puesto y sin percepción de haberes (11).

Tampoco puede hablarse de «derecho al ascenso» porque el gerente no se encuadra dentro de una «carrera administrativa» o cuerpo de funcionarios. Le corresponden, sin embargo, los demás derechos previstos en el capítulo VI LF: protección especial, premios y recompensas, asistencia y seguridad sociales, vacaciones, permisos y licencias, honores (el cargo de gerente carece de tratamiento específico) y retribución económica (sueldo, gratificaciones complementarias, pagas extraordinarias, dietas y viáticos).

b) *Deberes*

Son los propios de todo funcionario público, aludidos con carácter genérico en el artículo 76 LF: fiel desempeño de la función o cargo, leal colaboración con sus jefes y compañeros, cooperación al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la

(11) Si el gerente procedía de un cuerpo de funcionarios su situación en él, mientras ocupe tal puesto, será la de supernumerario [art. 46, apartado b) LF].

unidad administrativa en que se hallen encuadrados. Otros deberes concretos, que desarrollan el anterior enunciado, son los de residencia en la localidad donde presten sus servicios, asistencia a la oficina, respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, corrección frente al público y en las relaciones con los subordinados, conducta decorosa, riguroso sigilo respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo y, finalmente, perfeccionamiento profesional (arts. 77 al 81 LF).

Tres de ellos tienen especial importancia en esta materia. Uno, el de «tratar con esmerada *corrección* al público», mínimo exigible a cualquier funcionario, pero que en el caso del gerente se potencia al máximo. La corrección implica una actitud cortés, aunque fría y distante. El gerente ha de tender puentes de aproximación entre el público y la Administración, y, en consecuencia, la corrección ha de sublimarse en cordialidad. De aquí el *glamour* como cualidad inseparable del *leadership* y, en este caso, del *management*, el atractivo personal, la simpatía, en suma. Sólo mediante ella puede conseguirse la adhesión y el convencimiento, y, en definitiva, el éxito. Por ello, el diálogo es para el gerente un instrumento de trabajo y de captación de voluntades. Ante esta actitud abierta, cara al público, se difuminan, en cambio, otras obligaciones tradicionales, como las de residencia y asistencia, propias de labores burocráticas.

El deber de *sigilo* es otro de aquellos cuya trascendencia resulta por sí misma. El gerente adquiere noticias y datos sobre la organización, funcionamiento, capacidad productiva, situación financiera, innovaciones técnicas y otras circunstancias de las empresas: unas veces por observación directa de las instalaciones cuyo montaje ha de vigilar, otras a través de la documentación presentada y, quizá frecuentemente también, mediante confidencias o indiscreciones involuntarias de sus interlocutores. El revelar cualquiera de estos conocimientos puede originar perjuicios incalculables a los interesados e incluso al propio proceso de industrialización, por pérdida de la confianza pública en el órgano gestor. El secreto profesional, exigible siempre, ofrece aquí matices extraordinariamente relevantes, y, por ello, el gerente ha de evitar en su «actividad dialogante» aquellas ocasiones que faciliten su locuacidad.

Finalmente, queda el deber de *imparcialidad*, que muestra un doble reflejo. Una de sus facetas, de carácter preventivo, abstracto y objetivo, está constituida por la ausencia de situaciones de incompatibilidad: el artículo 82 LF establece que el desempeño de la función pública es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, pro-

fesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario. De las incompatibilidades concretas contempladas en el artículo 83, tiene especial importancia en este momento la segunda, que prohíbe el ejercicio de actividades profesionales o privadas bajo la dependencia o al servicio de otras entidades o particulares en los asuntos en los que el funcionario inter venga por razón de su cargo o que estén pendientes de resolución en la oficina local, centro directivo o ministerio al que pertenezca. Una subespecie de esta situación de incompatibilidad es la tercera de la misma norma, que veda también la posibilidad de ostentar la representación, asumir la defensa o actuar como perito de otras entidades o particulares, por designación de éstos, en sus conflictos con la Administración, así como desempeñar profesionalmente servicios de agencia de negocios o gestoría administrativa ante las oficinas locales o centrales de los departamentos ministeriales (de todos ellos, no sólo de aquel en el cual está encuadrado el funcionario) (12).

La otra faceta del deber de imparcialidad tiene un carácter actual, subjetivo, individualizado en una relación jurídica determinada y supone, por ello, un vínculo entre el funcionario y uno o varios de los asuntos que le están encomendados. Cuando se produce esta vinculación el funcionario queda obligado a abstenerse de toda actividad, aun antes y sin necesidad de que se formule por cualquier interesado la oportuna denuncia. En definitiva, se trata de las causas de abstención y recusación previstas en el artículo 20 de la ley de Procedimiento administrativo, de general aplicación en cualquier ámbito de la Administración pública. El funcionario puede tener un nexo directo con el objeto del expediente o con los sujetos que en él intervienen, en virtud de parentesco, dependencia, amistad o enemistad; cabe también una relación indirecta con el asunto que, sin embargo, haga peligrar la objetividad: es el caso de haber actuado antes en él como testigo o perito. En cualquiera de tales supuestos, ha de quedar al margen como garantía sustancial, no meramente formal, de una acertada resolución.

(12) MENDOZA OLIVAN, VÍCTOR: «La ordenación de las incompatibilidades en la ley articulada de funcionarios civiles del Estado», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 77, págs. 51-63.