

EL GERENTE COMARCAL

Carlos Losada i Marrodán

I. Introducción

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis de la figura del gerente comarcal y, más específicamente, de las funciones que le corresponden, con el fin de poder concluir con unas recomendaciones que favorezcan una mejor funcionalidad de este órgano dentro de la organización más eficaz y eficiente.

El método utilizado ha sido el de analizar la figura del gerente tal como la conforma la Ley 6/87 a la luz de las funciones o «roles» que desarrollan los gerentes en las organizaciones. Esto significa contestar las preguntas siguientes:

a) ¿Cuáles son los «roles»/funciones de los gerentes al frente de una organización? ¿Cómo afectarán a estas funciones las características peculiares de la administración comarcal? (II Parte).

b) ¿Cómo son tratados en la Ley 6/1987 los «roles» o las funciones gerenciales atribuidas al gerente comarcal? ¿Cuál de estos «roles» falta en el diseño elaborado en la Ley 6/1987 (III Parte).

c) ¿Cuál es el reparto de estas funciones con los otros órganos directivos comarcales (IV Parte).

En consecuencia, hay que plantearse:

d) ¿Cuáles son las «patologías organizativas» más previsibles que padecerá el gerente? ¿Cuáles son las recomendaciones para hacer del gerente un órgano más funcional dentro de la organización comarcal? (V Parte).

II. Los «roles» o funciones gerenciales o directivas

La función primordial de un gerente o directivo es asegurar que la organización cumple sus fines. Para conseguir esto el directivo desarrolla las funciones¹ que seguidamente enunciamos y explicamos de forma breve:

1. *Funciones interpersonales*

a) Función representativa:

Se trata de una función que obliga al cumplimiento de deberes de naturaleza legal o social (representar, convocar, presidir, firmar convenios, resoluciones...) y protocolaria.

1. Para el desarrollo de este apartado se ha seguido a L. R. Sayles y M. Mintzberg. Véase la bibliografía.

b) *Función de líder:*

El contenido de esta función es conciliar las necesidades de la organización con las necesidades de sus componentes para conseguir una actuación eficiente: normalmente se logra orientando la labor de los subordinados y motivándolos (creando un determinado clima laboral), y sobre todo con la creación de un equipo directivo.

c) *Función de enlace:*

Se trata de la creación y el mantenimiento de relaciones externas mediante las cuales se intercambia información, ayudas, etc., en la mayoría de los casos de manera informal.

2. *Funciones informativas*

a) *Función informativa strictu sensu:*

El gerente busca y recibe una gran cantidad de información de la organización desde muchos lugares y fuentes que le permiten tener un conocimiento profundo de los temas internos de la organización y de su entorno y, en consecuencia, puede detectar cambios, identificar problemas y oportunidades, y desarrollar un conocimiento en razón del cual podrá tomar las decisiones más acertadas para la organización:

- Información sobre los trabajos de los propios servicios
- Información sobre acontecimientos externos
- Análisis
- Ideas y tendencias
- Presiones

b) *Función de difusor de la información en la organización:*

El gerente introduce información externa en la organización que depende de él y la difunde. También transmite la información interna de una unidad a otra. Esta información puede ser objetiva y valorativa.

c) *Función de portavoz:*

El gerente transmite información hacia el exterior por su condición de autoridad formal y por disponer de la información suficiente: informa a los superiores y al entorno de la organización.

3. *Funciones de toma de decisiones*

a) *Función «empresarial»:*

Iniciador o creador de cambios en la organización, normalmente mediante la definición de estrategias (toma de decisiones más relevantes): definición de objetivos, políticas para alcanzarlos, control de los resultados...

b) *Función de «gestor de anomalías»:*

El gerente debe responder ante estímulos inesperados que no tienen una respuesta programada: conflictos entre subordinados, riesgos inesperados...

c) Función de «asignador de recursos»:

Señala o supervisa la asignación de recursos económicos, humanos, tecnológicos...: ordenación de objetivos y actuaciones prioritarios, presupuesto, programación de trabajo, autorización de determinadas acciones...

d) Función «negociadora»:

El gerente suele ser el responsable de representar y negociar determinados temas de envergadura.

Es importante señalar que todas estas funciones representan un todo integrado (una *gestalt*): unas llevan a las otras; se necesitan entre sí pues están muy imbricadas. Hay que tener una visión sistemática de estas funciones. Esto, como veremos más adelante, tiene consecuencias de cierto relieve.

También es importante tener una concepción contingente de estas funciones. Evidentemente, son diferentes las funciones que realiza el director de una empresa multinacional de las que tiene asignadas el jefe de un taller de reparaciones de automóviles o de las funciones desarrolladas por Iaccoca, el conseller de Gobernación o el alcalde de Puigcerdà.

Las funciones que desarrollan dependen de muchos factores, como la dimensión de la organización, el entorno, la tecnología utilizada, la distribución del poder, la antigüedad de la organización, etc.

Esta reflexión debe conducirnos a no establecer un modelo general de gestión para todas las comarcas y, por el contrario, a dejar cierto ámbito de discrecionalidad para que cada una de ellas tenga la organización que necesita. Aun así, las recomendaciones del apartado V tienen una vocación general: intentan ser válidas tanto para el Pallars Jussà como para el Vallès Occidental.

Para cerrar un poco el abanico abierto y con objeto de llegar más allá de la aseveración de generalidades conocidas por todos, es necesario que, si optamos por una óptica «contingente», intentemos ver lo que nos puede aportar. El primer paso sería preguntarnos en qué tipo de organización se convertirá probablemente la administración comarcal. Con bastante seguridad podríamos afirmar que, dentro de la «tipología organizativa», la administración de la comarca será una burocracia maquinal con cierto componente de burocracia profesional.²

Como consecuencia, podemos afirmar que los «roles» o funciones más importantes del gerente comarcal serán:

Por ser una burocracia maquinal:

- Gestor de anomalías.
- Difusor de la organización (será necesario que mediante la «supervisión directa» se superen las carencias de información de una agrupación funcional de las unidades).
- Asignador de recursos. Hay que mencionar qué parte importante de su trabajo deberá orientarse al perfeccionamiento de los sistemas de normalización de trabajo.

En la medida en que se añada el carácter de burocracia profesional, habrá que añadir a la relación anterior la función de enlace.

2. Para profundizar y justificar los términos utilizados, véase: *La estructuración de las Organizaciones*, de H. Mintzberg, Editorial Ariel, Barcelona.

Hay que decir que normalmente los gerentes de estos tipos de organización acumulan un gran poder.

Éstos son, pues, los «roles» que deberá desarrollar el gerente comarcal.

De aquí podría deducirse el perfil de las personas que habrán de ocupar este puesto de trabajo, lo que puede ayudar extraordinariamente a hacer una buena selección entre los candidatos, y a diseñar los correspondientes cursos de formación si procede.

III. Las funciones del gerente comarcal y su tratamiento en la Ley 6/1987

Hay que hacer antes de nada una advertencia metodológica. El análisis que sigue consiste en reconducir cada una de las atribuciones que otorga la Ley a los diferentes órganos hacia una de las funciones antes expuestas. Este «ejercicio» carece de «exactitud matemática» y, por ello, es susceptible de muchas matizaciones: una atribución puede incluirse en más de una función gerencial y alguna otra función es difícilmente «clasificable»; hay una mezcla entre funciones, competencias y obligaciones..., y esto sólo como muestra. Aun así, hacemos a continuación dicho análisis.

Hay que decir en primer lugar que las funciones directivas o gerenciales están repartidas entre los tres órganos del Consejo Comarcal (Pleno, Presidente y Comisión Especial de Cuentas) y el Gerente; o, mejor dicho, como órganos directivos desarrollan una parte de ellas y lo hacen «en parte».

Antes de entrar en el análisis de las atribuciones de gerente, y para enmarcarlas, hay que señalar la dependencia orgánica y funcional de éste respecto al Pleno y del Presidente (art. 17)³ y que su nombramiento y separación dependen del pleno del Consejo Comarcal (art. 15.3.b): garantía democrática de la administración comarcal.

¿Cuáles son las funciones directamente atribuidas al gerente?

a) Por lo que respecta a la *función de líder*, se ve en parte reflejada en la atribución que le hace la Ley en el artículo 17:

Apartado a): Dirigir la administración comarcal. Se trata de una atribución genérica que puede incluir todo tipo de funciones, ya que la palabra «dirigir» incorpora en su seno, tanto en las ciencias de gestión como en la doctrina administrativa, la más amplia gama de facultades.

Apartado b): Dirigir... e impulsar las obras y servicios comarcales.

Apartado d): Dirigir al personal de la Corporación.

(Deberían verse como una concreción de lo anterior si la expresión «administración comarcal» se interpreta en un sentido amplio.)

b) Por lo que respecta a la *función de gestor de anomalías*, sólo es definida en parte en los apartados siguientes del artículo 17: «b) Dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y los servicios comarcales».

Como puede verse a simple vista, se trata de una atribución incompleta y parcial de una de las funciones más básicas. Aun así, la función de gestor de anomalías puede verse directamente determinada en las normas administrativas generales y básicas, especialmente en la Ley de Procedimiento Administrativo.

3. Los artículos que se citan son todos de la Ley 6/1987.

c) La función «asignador de recursos» es la mejor tratada en la Ley 6/1987. Podemos verlo en la ya mencionada atribución genérica de dirigir la administración comarcal y ejecutar los acuerdos del pleno, que comporta la asignación de los recursos comarcales necesarios para llevar a cabo esta finalidad.

También se prevé en el apartado b): «dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y servicios comarcales».

Asimismo queda recogido en los apartados c), d) y e) del citado artículo 17:

c) Autorizar y disponer gastos, y reconocer obligaciones, en los límites de la delegación que le otorga el Pleno; ordenar pagos y rendir cuentas.

d) Dirigir al personal de la Corporación.

e) Contratar obras y servicios, siempre que la cantidad no exceda del 5 % de los recursos ordinarios del presupuesto de la comarca ni del 50 % del límite general aplicable a la contratación directa de acuerdo con el procedimiento establecido legalmente.

En síntesis, se recogen sólo de manera expresa y en parte parcial, las funciones de:

- Líder
- Gestor de anomalías
- Asignador de recursos

... dos de las cuales, como hemos visto antes, son clave en la figura de un gerente en una burocracia maquina como será la administración comarcal. No obstante, quedan fuera las siguientes funciones:

- La representativa
- La de enlace
- La informativa
- La de difusor
- La de portavoz
- La empresarial
- La negociadora

Es importante señalar que dos de las funciones clave no se citan en el texto legal: la de enlace y la de difusor.

No hace falta decir que no es función de la Ley recopilar todas las funciones, y la técnica jurídica tampoco permite reducir a una estricta formalización una realidad cambiante y compleja como será la organización comarcal. Con este espíritu nos encontramos el apartado f) («Ejercer otras funciones que expresamente le son delegadas y no afectan a las atribuciones del presidente y del pleno enumeradas por los artículos 14 y 15»), como también la atribución genérica de dirigir la administración de la comarca.

En cualquier caso, la definición que la Ley hace, aunque incompleta, comportará con mucha probabilidad un determinado «tipo» de gerente con las dos funciones características consiguientes antes mencionadas. Esto es lo que interesa en relación con la gestión y el funcionamiento comarcal.

El texto legal sí habría de prever, como en gran parte lo hace la Ley 6/1987:

- a) Un ámbito de discrecionalidad no excesivamente rígido para los órganos del Consejo Comarcal y el gerente.
- b) Un reparto coherente de las funciones.

IV. Reparto de las funciones gerenciales entre los órganos del Consejo Comarcal

No es éste el lugar para hablar del Pleno del Consejo Comarcal, el Presidente y la Comisión Especial de Cuentas, pero, en síntesis, debemos ver sus funciones ya que delimitan las del gerente.

a) El Presidente: La Ley le otorga directa o indirectamente las funciones siguientes:

— Función *representativa*:

Art. 14 a) Representar el Consejo Comarcal.

b) Convocar y presidir las sesiones del pleno y las de los demás órganos colegiados.

e) Ejercer las acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia (en parte también «función de gestor de anomalías»).

f) Ordenar la publicación de los acuerdos del Consejo Comarcal.

— También se le atribuye la dirección superior de personal de difícil clasificación (dependerá del contenido que se le vaya dando a este concepto) y la supervisión de obras y servicios comarcales que podríamos clasificar como informativa y, en parte, de gestión de anomalías.

Como puede deducirse de este rápido repaso, el puesto de Presidente está vacío de funciones gerenciales, y fundamentalmente le corresponde la función representativa, coherentemente con los deseos del legislador (véase la exposición de motivos).

b) El Pleno Comarcal acapara un gran número de competencias que podrían en parte reducir grosso modo a tres las funciones gerenciales según el cuadro siguiente:

— Función *asignadora de recursos*:

Establecer organización del Consejo (art. 15.2.b)

Aprobar el reglamento orgánico y las ordenanzas (art. 15.2.c)

Aprobar y modificar los presupuestos (art. 15.2.e)

Determinar los recursos propios de carácter tributario (art. 15.2.f)

Aprobar programa de actuación comarcal y adoptar los acuerdos relativos a la creación y establecimiento de servicios comarcales (art. 15.3.c)

Aprobar planes comarcales (art. 15.2.g)

Ejercer la facultad expropiatoria (art. 15.2.h)

Aprobar formas de gestión de los servicios (art. 15.2.j)

Delegar competencias a los municipios (art. 15.2.k)

Aprobar plantilla de personal, relación de puestos de trabajo (art. 15.2.l)

Alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público (art. 15.2.o)

Alienar el patrimonio (art. 15.2.p)

Votar la moción de censura (art. 15.3.a)

Nombrar y separar al gerente (art. 15.3.b)

Determinar el número de miembros de la Comisión Especial de Cuentas (art. 15.3.d)

— Función *empresarial*:

Ejercer la iniciativa de modificación de límites (art. 15.2.d)

Determinar los recursos propios de carácter tributario (art. 15.2.f)

Aprobar programa de actuación comarcal y adoptar los acuerdos relativos a la creación y establecimiento de servicios comarcales (art. 15.3.c)

[En parte: la elección del Presidente (art. 15.2.a) y nombramiento del gerente (art. 15.3.b).]

Quedan excluidas de esta relación la competencia para plantear conflictos de competencias a otras entidades locales y otras administraciones públicas (art. 15.2.m) y el ejercicio de acciones administrativas públicas y judiciales dentro, en parte, de la función de «gestor de anomalías» y, en parte, de la «función representativa», y también la de controlar y fiscalizar la gestión de los órganos de gobierno (art. 15.2.i), que entraría dentro de la función informativa.

Además, queda la competencia residual (con fuerza atractiva) (art. 15.2.q), en sí misma no clasificable pero que, en cualquier caso, sí podemos calificar de «rígida» al requerir un acto formal de atribución.

Hay que añadir aquí la posibilidad prevista en el artículo 18 de crear comisiones de estudio, de informe o de consulta, posibilidad de que fortalezca la función empresarial del pleno y, en parte, la función informativa.

En síntesis, nos encontramos con un Pleno del Consejo «investido» de muchas y muy trascendentales competencias, mediante las cuales ejercerá fundamentalmente la función de asignador de recursos y la función empresarial.

c) La Comisión Especial de Cuentas tiene asignado por el artículo 16 «examinar y estudiar las cuentas... y emitir informe», atribución que le permite, en parte, desarrollar una *función informativa* y de control y, en parte, la posibilidad de, indirectamente, proponer medidas.

V. Algunas conclusiones, posibles «patologías» de la organización comarcal y algunas recomendaciones

Detrás de todo reparto de funciones gerenciales existe una lucha entre dos conjuntos de valores, a veces armonizables y en otras ocasiones opuestos:

El control democrático de la Administración y el imperio del Estado de derecho por un lado, y la búsqueda de la eficacia y la eficiencia por otro, los dos consagrados en diversos preceptos de la Constitución. Es pues, desde esta perspectiva ambivalente desde donde debemos hacer las posibles recomendaciones.

A. *Conveniencia de la formalización de la estructura*

En síntesis, el reparto de funciones es el que sigue (con los matices que toda síntesis requiere):

Presidente	— Función representativa
Pleno	— Asignador de recursos
	— Función empresarial
Comisión	— Control («función informativa»)
Gerente	— Función de líder
	— Gestor de anomalías
	— Asignador de recursos

No se definen las funciones informativas, ni la función de enlace ni la negociadora.

Ante la no previsión jurídica, la práctica y la costumbre se convertirá en norma. Por ello los primeros miembros o personas directivas que ocupen los órganos comarcales conscientemente (mediante los acuerdos y el reglamento orgánico) o inconscientemente (mediante la práctica diaria), o bien de una forma mixta, acabarán de definir la administración comarcal: «Quien ocupe el poder por primera vez dejará diseñada la comarca para muchos años».

Hay que recomendar, por este motivo y en atención al tipo de organización de que se habla y el sistema de coordinación que requiere (normalización de procedimientos), que se haga de una forma consciente y meticulosa, aplicando todos los conocimientos que hoy nos ofrecen las ciencias de gestión. Hay que definir:

a) Los órganos (funciones, competencias...) de la forma más exhaustiva posible, dejando ámbitos de discrecionalidades, pero de forma limitada que obligue a la coherencia de las funciones encomendadas.

b) Las relaciones entre ellos (procedimientos, circuitos administrativos, sistemas de enlaces: comisiones, comités, cargos de enlace, sistemas de planificación y control...).

c) Dejar bien definidos los procesos de toma de decisiones, niveles de centralización y descentralización.

Esta relación no pretende ser exhaustiva sino ilustrativa. La falta de definición en este terreno llevará a disfunciones y conflictos innecesarios, con las consiguientes repercusiones en los servicios que haya de prestar la comarca: retrasos, excesiva burocracia, clima interno indeseable en la administración comarcal, deterioro de las relaciones con municipios y ciudadanos, altos costos, problemas de financiación...

B. *Algunos modelos en el derecho y la práctica comparadas*

Como ya hemos visto, el reparto de las funciones gerenciales o directivas se hace entre diversos órganos. Esto, en principio, ni es negativo ni nuevo. Se repite en la mayor parte de las organizaciones. Pero es un peligro para un funcionamiento eficaz y eficiente si no se lleva a cabo de una manera armónica.

El actual diseño comarcal, el que presenta la Ley 6/1987, desde el punto de vista orgánico requiere para su buen funcionamiento una estabilidad clara en el pleno que permita consensuar la mayoría de los temas que se presentan y una gran cohesión entre el Presidente y el Gerente: el actual reparto competencial obliga, para el buen funcionamiento de la comarca, a unas relaciones interorgánicas de colaboración estrecha. No hay que olvidar que las funciones directivas configuran un sistema global e integrado.

Será, pues, necesario que el nombramiento del gerente, los planos comarcales, etc., estén fuertemente consensuados.

Uno de los «modelos gerenciales» a que invita la Ley 6/1987 es hacer del Presidente un órgano con las funciones de líder, de enlace y representativas *fundamentalmente*; que, a la vez, tenga un contenido más político que administrativo y más orientado hacia las relaciones interinstitucionales que hacia su propia administración.

Por lo que respecta al gerente, según este modelo tendría como funciones fundamentales las decisorias (gestor de anomalías, asignador de recursos...) y compartiría con el Presidente las informativas. Tendría un contenido más administrativo que político y más orientado hacia la propia organización que hacia fuera.

Este modelo requiere una gran compenetración entre los órganos (entre otras condiciones para su buen funcionamiento) ya que la división entre la materia política y administrativa es extraordinariamente difícil de realizar, al estar una y otra muy interrelacionadas.

Veamos brevemente, por similitud al modelo propuesto por la Ley 6/1987, diversos modelos de derecho comparado con una cierta experiencia en el tiempo y que hayan tenido cierto éxito.

— Los Estados Unidos de América del Norte

Las formas de gobierno *municipal* son muy diversas, pero podrían reconducirse a esta clasificación:

Alcalde - Consejo Municipal { *Weak Mayor*/alcalde débil
 { *Strong Mayor*/alcalde fuerte

Gobierno municipal por comisión

Gobierno municipal por Consejo-Manager

Es esta última la que nos ofrece un modelo más válido: responde a cierta imitación del funcionamiento de organizaciones privadas (Electores = Accionistas; Consejo Municipal = Consejo Administración; Alcalde = Presidente Consejo Administración). Las labores fundamentales desarrolladas por cada órgano son, de una forma quizá excesivamente simplificada, las siguientes:

Consejo: Elabora políticas y normas

Alcalde: Tiene las funciones representativas del municipio

Gerente (o manager): Único responsable de la ejecución y la buena marcha administrativa. Es un gerente profesional nombrado por el Consejo, está a sus órdenes y es responsable ante él.

Se ha dado tendencia parecida en el modelo del «*Strong Mayor*», mediante la creación del «*Chef administrative officer*», si bien aquí el alcalde continúa asumiendo de manera formal y real el poder municipal.

— Gran Bretaña

En los últimos años continúan teniendo sobre el mundo local británico una considerable influencia las recomendaciones y técnicas del «*Corporate Management*» (Infor-

me Bains). Hay que destacar aquí la sustitución del «*Town Clerk*» (secretario) por el «*Chief executive officer*» (gerente), como también la tendencia a crear equipos directivos («*Management Teams*») compuestos por el gerente y los directores de servicios.

La implantación ha sido desigual: la figura del gerente existe en un gran número de municipios, pero con menos poder y facultades de las que el informe recomendaba.

Se han observado una gran resistencia de los directores de servicios a aceptar un modelo más gerencial. La crítica a éste se ha fundamentado básicamente en:

- Considerar al gerente un generalista con una preparación inadecuada para el puesto que ha de ocupar.
- La pérdida de libertad de actuación y la falta de contacto con el Consejo (comités) por parte de los directores de servicios.
- La no integración de algunos de los directores de servicios en los «*management teams*».

— República Federal de Alemania/Ayuntamiento de Colonia

Quizá lo más ilustrativo e interesante de este caso es el reparto de funciones:

Consejo/Consejeros: Programación/reglamentación

Seguimiento y control de resultados

Se crean comisiones para contribuir a la formación de opinión y preparar las reuniones del Consejo. En ocasiones pueden tener funciones decisorias delegadas.

Alcalde: tiene básicamente funciones representativas

Jefe de la Administración Municipal (gerente):

Funciones ejecutivas. Tiene un gran poder de decisión. Es elegido por el Consejo Municipal para *ocho años*. También tiene las funciones de secretario general y de control de la legalidad. De él dependen los trece directores de área (*no puede elegirlos*).

Controla directamente el proceso de asignación de recursos. Hay que decir que en este modelo los directores de área tienen un gran protagonismo.

C. Algunas patologías previsibles

Dada la experiencia de los países con modelos parecidos tal y como queda diseñado el reparto de funciones y competencias, se puede prever cierto número de «patologías» en el funcionamiento organizativo. Pasamos a explicar brevemente las más importantes, señalando que, como se sabe, cualquier tipo de estructura organizativa que se adoptase padecería sus propias «patologías» o posibles enfermedades. Éstas son inevitables, la cuestión es detectarlas para preverlas y poder actuar mejor sobre ellas:

a) Tendencia a un potencial enfrentamiento entre presidente y gerente. El presidente es una figura que, *por sí misma*, tiene unas funciones limitadas y que dan un poder formal relativamente pequeño y, probablemente, un poder real aún más reducido (salvo que sea el «portador» de las fuertes funciones atribuidas al Pleno, situación en la que se inviste indirectamente de un gran poder). Así pues, el presidente depende de la correlación de fuerzas en el Pleno, de los pactos políticos, etc., para tener un

poder real, y su poder formal es muy reducido: la ejecución de cualquiera de sus peticiones estará en manos del gerente, situación incómoda para cualquier presidente.

En cambio, el gerente *per se* dispone desde un punto de vista formal de unas funciones importantes y de unas atribuciones «no formales»: es previsible que tenga un poder muy importante (basado fundamentalmente en la información y en el control directo del aparato administrativo).

A esta situación hay que añadir que el presidente *no nombra ni separa* al gerente, sino que lo hace el Consejo.

b) Tendencia a romper la línea jerárquica del más alto nivel y a la introducción por parte de los órganos políticos de ingerencias en la gestión. El gerente puede llegar a ser un «embudo» entre determinadas acciones o programas por diversas razones: incompetencia, tendencia a un excesivo control, exceso de trabajo, oposición a determinadas acciones, etc., lo cual hará que el Pleno, mediante las vicepresidencias (desnaturalizándolas), intente crear caminos para evitar la figura del gerente y conectar directamente con la Administración («puenteando» al gerente). Esta tendencia puede verse institucionalizada en la medida en que el Pleno o el presidente impongan personas de su confianza en el equipo directivo del gerente. Hay que ser consciente del coste que esta práctica, si se convierte en habitual, puede crear: problemas de coordinación, enfrentamiento en el seno de equipo directivo, inhibición del gerente en determinadas áreas...

c) Politización de decisiones básicamente técnicas. La cantidad y calidad de algunas de las atribuciones que le da la Ley 6/1987 al Pleno (que conduce a afirmar que tiene una función empresarial importante) puede llevar a la politización innecesaria de determinados temas si no se limita estrictamente al rol atribuido por la Ley, normalmente el de aprobar. Pensamos que se están atribuyendo competencias/funciones a un órgano colectivo, no a una persona u órgano unipersonal, y algunos de ellos tienen, en principio, un contenido fundamentalmente técnico.

d) Dificil desarrollo de la función de líder. La función de líder, atribuida en parte por la Ley al gerente, será difícilmente desarrollada en toda su intensidad al quedar muchas de las actividades que constituyen la base de esta función (contratación, remuneración, promoción y despidos sobre todo del equipo directivo) en parte en manos del Pleno comarcal. Un mal desarrollo de esta función normalmente comporta deficiencias importantes en la motivación del personal y en la orientación de la organización hacia la eficacia y la eficiencia.

D. Otras consideraciones

Viendo el diseño de la Ley 6/1987 y estas posibles patologías en el funcionamiento de los órganos directivos comarcales pueden hacerse las siguientes propuestas de recomendaciones, sujetas a un estudio más profundo e, incluso, a la realización de experiencias:

a) Hacer que todo el equipo directivo del gerente (el primer peldaño jerárquico por debajo de él e incluso el segundo) ocupe o bien puestos de trabajo eventuales o bien de libre designación entre funcionarios de carrera y designados todos ellos por el

gerente, con la finalidad de garantizar la cohesión/coordinación directiva y la armonía en el funcionamiento del equipo directivo y, en consecuencia, de la administración comarcal. La Asociación Internacional del Management de las ciudades llega más lejos en su recomendación: plena autoridad del nombramiento y cese. Total responsabilidad administrativa para la dirección de los departamentos, responsabilidad para la preparación y administración del presupuesto.

b) Estas propuestas tienden a fortalecer la figura del gerente. Deberían ir acompañadas con niveles de discrecionalidad (no arbitrariedad) más fuerte en atención a la realidad compleja y cambiante con la que han de enfrentarse las administraciones públicas (que hacen del derecho, de la norma y, en general, de la regulación, armas insuficientes para la gestión de los servicios públicos).

c) Como consecuencia de este fortalecimiento y de este aumento de discrecionalidad, hay que aumentar el control (*a posteriori*) con objeto de restablecer el equilibrio de «poderes», garantizar un control democrático y salvaguardar las garantías jurídicas de los administrados sin reducir grados de eficacia y de eficiencia.

Este control podría canalizarse mediante la Comisión Especial de Cuentas si realmente se pasa de un control estrictamente formal a un control de gestión (control de oportunidades, juicio sobre la consecución de los planes y sus objetivos, respecto a la legalidad...) que permita valorar la labor de un equipo directivo y que se oriente hacia la propuesta de medidas correctoras que permitan mejoras en los servicios públicos: en los casos límites es conveniente que el informe pueda poner de manifiesto la necesidad de un cambio en la dirección administrativa de la comarca.

Como conclusión, parece que se puede afirmar que estamos ante una regulación moderna, que es una oportunidad para una gestión eficaz y eficiente de los intereses comarcales en beneficio de la comunidad, elemento clave para la legitimación de esta administración.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Barcelona: *Govern i Administració a les grans ciutats*. Barcelona, 1987.
- Cardón, Rubén C.A.: «Organización y funcionamiento de un municipio en Gran Bretaña. La municipalidad de la ciudad de Manchester», *Documentación Administrativa*, n.º 138, p. 41.
- Carro Martínez, A.: «La Administración norteamericana vista por dentro», *Documentación Administrativa*, n.º 3, pp. 41 y 59.
- Consejo de Europa: «Las instituciones regionales y regionalización de Europa», *Cuadernos de Documentación* (Secretaría General Técnica del Ministerio de Gobernación, 1975).
- Henry Mintzberg, N.Y.: *The Nature of Managerial Work*. 1973 (traducción española: *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona, Ariel, 1983).
- Miguel García, P.: «La Tennessee Valley Authority», *Documentación Administrativa*, n.º 149, p. 71.

- Morell Ocaña, L.: «La comarca como área administrativa infraprovincial», *Documentación Administrativa*, n.º 111, pp. 11 y ss.
- Phillips, Lewell Cass: *Régimen y administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica* (traducción española: Pérez Olea, Manuel. Madrid, IFAL).
- Sayles, L.R.: *Managerial Behavior: Administration Complex Organization*. Nueva York, McGraw Hill, 1964.

