

EL DELEGADO PROVINCIAL EN LA POLITICA AUTONOMICA

Por MICHAEL HOGAN

SUMARIO

- I. LAS FUNCIONES DEL DELEGADO.—II. POSIBLES CHOQUES DE FUNCIÓN.—
III. CONCLUSIONES

Parece una ironía que las Comunidades Autónomas de una España descentralizada hayan adoptado una de las instituciones más características del Estado centralista español para sus propias Administraciones periféricas: su delegado político en las provincias. En esta ponencia se examina el papel, tanto político como administrativo, del delegado provincial en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Gobiernos provinciales y municipales de su territorio. El ejemplo es la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero muchas de las observaciones sobre Andalucía servirían igualmente para otras Comunidades Autónomas multiprovinciales. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales no hacen falta los delegados provinciales.

El papel del delegado de un Gobierno central, cualquiera que sea su nombre en cada sociedad, tiene una larga historia. El representante personal del Gobierno central en una provincia subordinada era una institución clave del mismo Imperio romano y del modelo administrativo napoleónico en Francia. En España, según las distintas reformas administrativas del siglo pasado, el papel del Gobierno Civil era importantísimo, tanto para imponer el orden como para dar efecto a los planes endémicos de modernización industrial y económica. También tenía un papel político central en el encasillado electoral, que era habitual en los años de la Restauración. En la Administración franquista las instituciones gemelas del gobernador civil y gobernador militar mantenían un control absoluto sobre la población y se oponían a cualquier intento de identificación o autonomía regional.

Decir que el papel de un gobernador civil o delegado es característico de un Estado centralizado no está en contradicción con que siempre se pueda pensar en

modos importantes en los que tales instituciones puedan representar los intereses de comunidades locales frente a un Gobierno central. En España, por ejemplo, en el siglo pasado existían conexiones obvias entre los gobernadores civiles y el esquema del caciquismo, que era la expresión más clara de poder local en la sociedad (1). En los primeros años de la transición democrática la influencia de los barones de la UCD —algunos con identificación ideológica, pero la mayoría también con sus bases de poder muy vinculadas a regiones o provincias concretas del país— fue importante para impedir que el partido y el Gobierno se portasen como una fuerza centralizadora en la nueva España. Aún en los años ochenta, la época del PSOE, la influencia de los niveles regionales del partido (sobre todo de Andalucía, Cataluña y Madrid) tuvo un impacto obvio en la política del Gobierno central.

En la transición democrática, los Gobiernos de la UCD mantuvieron dos instituciones de la Administración periférica —Gobierno Civil u Gobierno Militar—, pero intentaron suprimir el modelo de un ejército de ocupación que había sido tan repugnante en regiones como Cataluña y el País Vasco. Además, cuando llegó la España de las autonomías, el Gobierno en Madrid simplemente tomó el mismo modelo con el nombramiento de un delegado del Gobierno en cada una de las Comunidades Autónomas. Esto había sido establecido antes en la Constitución española (art. 154). Por otra parte, los enlaces entre el centro y la periferia fueron reforzados por el nombramiento de delegados provinciales de los distintos Ministerios, por ejemplo, de Trabajo, Sanidad y Educación. Desde 1981, anticipando la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, se suprimieron los cargos de delegados provinciales del Gobierno central, pasando sus funciones a los Gobiernos Civiles o a las Direcciones Provinciales de los mismos Ministerios (2). Cuando pusieron en marcha las diecisiete Comunidades Autónomas durante los años siguientes, se crearon delegados provinciales en muchas de las Comunidades Autónomas.

En Andalucía, que consta de ocho provincias, cada una de las Consejerías tiene su propia red de ocho delegados provinciales. En 1992 existen, además de la de Presidencia, Gobernación, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Trabajo, Salud, Educación y Ciencia, Asuntos Sociales, y Cultura y Medio Ambiente. También otros negociados de la Junta, como la Agencia de Medio Ambiente o el Servicio Andaluz de Salud, tienen sus correspondientes Direcciones o Gerencias Provinciales. La Consejería de Gobernación ejerce un papel de vigilancia sobre todos, y en cada provincia el delegado de

(1) El argumento es fundamental en JAVIER TUSSEL: *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*, Barcelona, Planeta, 1976.

(2) MARTÍN OROZCO MUÑOZ: «La Administración periférica en el Estado de las autonomías», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 244, oct.-dic. 1989, pág. 789.

Gobernación tiene prioridad como representante de la Junta en la provincia. Equivale al papel de un gobernador civil de la Junta en la provincia.

En esta investigación se ofrece, en primer lugar, una explicación de los papeles propios de un delegado provincial, tanto jurídicos, según los términos de la ley y los reglamentos, como políticos, en el mundo actual de la Administración pública. Después, se estudian las relaciones políticas entre un delegado provincial y otros actores importantes en el área de la Administración y la política a nivel regional, provincial y local. Finalmente, se hacen unos comentarios sobre la naturaleza de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas y sobre el nivel de autonomía de la Administración local, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales.

I. LAS FUNCIONES DEL DELEGADO

En cada Consejería los delegados provinciales se nombran y se cesan libremente por el consejero, con la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta. Son cargos políticos, no funcionariales. En Andalucía, donde el PSOE dispone de la mayoría absoluta en el Parlamento y en la Junta, cada delegado provincial ha de ser o miembro o simpatizante del partido en el poder. Los delegados representan los intereses de sus Consejerías en sus respectivas provincias, y comparten algunas de las funciones de los altos cargos políticos de sus Consejerías en Sevilla (viceconsejero, secretarios generales y directores generales). Las funciones de los cargos superiores y centrales se regulan por la Ley del Parlamento de Andalucía (6/83, de 21 de julio), que estableció el servicio público de la Comunidad Autónoma. Está claro que éstos tienen prioridad sobre los delegados provinciales que no figuran en la legislación y cuyas competencias se ordenan a nivel inferior por decretos y órdenes. Sus competencias incluyen funciones administrativas y políticas, como se hace patente en esta referencia típica de un Decreto sobre la Consejería de Economía y Hacienda: «En cada provincia existirá una Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda, correspondiendo a su titular la representación política y administrativa de la misma en su ámbito territorial de competencia» (3).

En Andalucía la institución del delegado provincial fue creada en 1983-84, a través de una serie de decretos, que expusieron solamente en términos generales las funciones (4). En 1987 otra serie de decretos dieron más detalles sobre las

(3) Decreto 41/1990, de diciembre (*BOJA*, 8-1-1991, art. 16).

(4) MANUEL F. CLAVERO ARÉVALO: «La implantación de las instituciones autonómicas en Andalucía», *Administración de Andalucía*, núm. 1, enero-abril 1990, pág. 27.

funciones de los delegados provinciales de cada Consejería dentro de un proyecto explícitamente diseñado para asegurar una Administración regional más descentralizada (5). Cada delegado dispone de la dirección cotidiana de los funcionarios de su Consejería en su propia provincia. (Desde luego, en la provincia de Sevilla éste no incluye los funcionarios de la Administración central.) El número de funcionarios puede variar enormemente según la relevancia provincial de la Consejería en cuestión. Por ejemplo, el delegado de Cultura y Medio Ambiente en Málaga dirige 120 funcionarios, mientras que el delegado de Economía y Hacienda de la misma provincia dirige 215. En su papel de dirección, el delegado tiene muy poca iniciativa y actúa según las directrices de la Junta, la labor de coordinación que lleva a cabo el delegado de Gobernación de la provincia, y las instrucciones de sus superiores de la Consejería en Sevilla.

Como representante de su Consejería en la provincia, el delegado recibe la gran mayoría de las solicitudes para la resolución de materias que son competencia de la Consejería o delegadas a la Consejería por el Ministerio del Estado. Según las leyes, decretos y reglamentos de Andalucía, la tramitación de estas materias se hace por el propio delegado o pasa a Sevilla. Hay una gran variedad en las facultades de decisión concedidas al delegado provincial por el centro regional. Por ejemplo, casi todos los servicios relacionados en la *Guía de Funciones y Servicios de la Administración Andaluza* como pertinentes a la Consejería de Obras Públicas y Transportes pueden resolverse por el delegado. Muy pocos se reservan por su carácter a Sevilla, si bien se observa claramente que las obras de mayor presupuesto se reservan a la Consejería en Sevilla. Tales servicios incluyen: la aprobación de planes de ordenación urbana, las expropiaciones de terrenos y bienes, la tramitación de licencias para obras y viviendas, la autorización de transporte escolar y de otros transportes especiales. De los 31 servicios mencionados en la *Guía*, solamente cinco deben ser resueltos, en razón a su carácter, por la Consejería o por el propio MOPT del Estado (6). En cambio, de los 18 servicios de la Consejería de Educación y Ciencia relacionados en la *Guía*, solamente siete se pueden resolver directamente por el delegado provincial (7).

Aunque hay disposiciones claras y legales ordenando las circunstancias en que el delegado provincial puede emplear su propio juicio, estos decretos oscurecen la realidad: que existe muy poca facultad de decisión en tales materias. Las direcciones políticas de cada Consejería normalmente son también clarísimas, y, por consiguiente, cualquier permiso o resolución concedido por el delegado pro-

(5) Por ejemplo, la referencia sobre las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Hacienda puede encontrarse en el Decreto 260/1987, de 28 de octubre (BOJA, 1-12-1987).

(6) DGOM, Junta de Andalucía: *Guía de Funciones y Servicios de la Administración Andaluza*, Sevilla, febrero 1992, cap. 4: «Consejería de Obras Públicas y Transportes».

(7) *Ibidem*, cap. 8: «Consejería de Educación y Ciencia».

vincial siempre cabrá dentro de los límites establecidos por cargos superiores de la Consejería en Sevilla. La capacidad de decisión real de un delegado puede encontrarse en otros aspectos. Resoluciones finales sobre permisos, planes o proyectos normalmente se hacen tras negociaciones entre el delegado y agentes de Ayuntamientos, de la Diputación Provincial, de empresas particulares o de profesionales técnicos. El delegado es el gestor y negociador principal de su Consejería en cada provincia. Aún cuando la resolución final se reserva a la Consejería, la colaboración del delegado es transcendental tanto para explicar a los clientes locales cómo se puede obtener la cooperación de la Consejería como para convencer a Sevilla sobre lo que resulta mejor para los intereses de la Consejería. En casos complicados, normalmente el delegado debe consultar con sus superiores en Sevilla; aún así, un delegado dotado de habilidad para la negociación puede dar un carácter muy personalizado a la gestión de su Consejería en la provincia.

Aquí aparece un papel importantísimo: el del gestor administrativo. Es probable que la elección de la institución del delegado provincial en las Comunidades Autónomas se deba a una falta de confianza en la capacidad de gestión de los funcionarios de la Administración tradicional española. Indica una convicción de que sin un político a la cabeza no se concluirán los acuerdos, los convenios y los contratos necesarios en la Administración periférica actual. Por eso el papel del delegado provincial puede verse como una respuesta reformista contra la tradición del «vuelva usted mañana».

En la realización normal de la política de su Consejería el delegado provincial típico raramente tiene un papel importante. La política se hace en Sevilla y el delegado tiene que administrarla. No obstante, el delegado también tiene un papel político, como se dice más adelante, canalizando las exigencias de la comunidad local hasta la Junta. Como portavoz de la comunidad local, normalmente el delegado entregará estas peticiones, quejas o recomendaciones al director general apropiado o al viceconsejero. Cada Consejería celebra reuniones habituales (normalmente, seis veces por año) con sus ocho delegados provinciales. Un consejero sabio anotará bien lo que se dice en tales reuniones. El delegado es la bisagra que une la Junta con su comunidad. Cuando una cosa es más urgente o más delicada la mayoría de los delegados tendrán también la opción de hablar directamente con el consejero, porque existe un lazo de amistad y confianza personal dentro del partido político que debe ser el origen del nombramiento original. En casos habituales, sin embargo, los cargos superiores de Sevilla insisten en que las demandas y comunicaciones para la Consejería se entreguen a través de los canales de la Consejería.

Como representante local de la Junta, cada delegado provincial participa en el papel clientelista del partido y de la Junta. Cuando puede haber centenares de funcionarios dependientes de cada delegado en cada provincia, hay una oportuni-

dad clara de nombrar a personas que se sienten obligadas al delegado. Eso pasará aunque todos los trámites de nombramiento y promoción establecidos en la ley se cumplan rigurosamente y sin ninguna sospecha de tráfico de influencias. De modo similar será inevitable que algunos de los centenares de contratos y convenios firmados durante la gestión del delegado den lugar a sentimientos de obligación por parte de las personas u organizaciones que se han beneficiado con estos acuerdos. Insisto que no es necesario que exista ninguna corrupción para que resulte un sentido de obligación y una relación clientelista. En defensa de los delegados provinciales hay que insistir que aquí no se trata de corrupción, sino de una relación clientelista. En Andalucía los casos importantes de alegación de tráfico de influencias (los casos de Juan Guerra y de Jorge Ollero) se encuentran a un nivel más alto de la Administración. Este indica que el papel de patrocinio del partido en el poder es más significativo en Sevilla que en las provincias.

En cada provincia los delegados provinciales tienen papeles importantes en la máquina del partido político (en este caso, del PSOE). También son importantes los miembros elegidos de la ejecutiva provincial, los diputados y senadores de los Parlamentos de Madrid y Sevilla y los alcaldes y concejales de la provincia. Dentro del PSOE de Andalucía las personas más importantes fortalecen su poder por medio de bases múltiples. Hasta 1992, por ejemplo, el secretario general provincial del PSOE en la provincia de Málaga, José Asenjo, fue al mismo tiempo concejal de Infraestructura y Proyectos del Ayuntamiento de Málaga y diputado en el Parlamento de Andalucía. La mayoría de los delegados provinciales normalmente no tienen tales bases múltiples. No obstante, los delegados disponen de una influencia dentro de la misma Junta, que pocos miembros del partido pueden compartir. Aún más, sus redes personales y de clientes son muy extensas. No debe extrañar que una de las funciones más importantes de un delegado sea mantener las relaciones políticas con miembros del partido en las ciudades y los pueblos de la provincia. Una gran parte de su tiempo se pasa escuchando demandas de sus colegas de partido y de otros ciudadanos para su intervención en casos de solicitudes o retrasos administrativos de la Junta. Su base de poder dentro del partido es su eficacia administrativa.

El poder dentro del partido de un delegado normalmente no implica un reto al poder de los miembros del Ejecutivo. Tampoco tiene una gran influencia en las luchas entre grupos ideológicos en el seno del partido en los que la ascendencia de un grupo sobre otro será siempre evidente en los altos cargos del partido. El éxito de un delegado, una vez nombrado, será juzgado sobre todo por su servicio a su Consejería y a la Junta, más que al partido. Si pone de manifiesto su competencia administrativa y su habilidad negociadora, tiene porvenir en cargos más altos de su Consejería o en otros puestos de la Junta o del Gobierno del Estado. Siempre que su partido está en el poder, el delegado provincial tiene esperanzas

de una carrera administrativa bastante larga. Por consiguiente, el delegado tendrá un interés en la salud política de su partido y trabajará dentro del partido local para mejorar la aceptación popular del partido.

Probablemente el papel más importante del delegado provincial es el papel simbólico y honorífico como representante personal de la Junta en materias de su Consejería. Pasará una gran parte de su tiempo asistiendo a ceremonias formales, dando conferencias, presidiendo actos inaugurales de obras públicas y hablando con los representantes de la prensa y de los otros medios de comunicación. En casos de gran importancia social o política, el mismo consejero o presidente de la Junta querrá dar la cara, pero la cara cotidiana de la Consejería es la del delegado. Este papel honorífico y personal no debe despreciarse. La imagen de la Administración pública, muchas veces estimada como ineficaz, derrochadora o injusta, necesita su campeón. En último término, la legitimidad popular de la Junta y del partido en las raíces de la sociedad depende del trabajo de los delegados provinciales.

II. POSIBLES CHOQUES DE FUNCION

Hay que destacar que en el desarrollo administrativo de la Comunidades Autónomas todavía falta mucho. Está en marcha, pero no ha llegado hasta su forma definitiva. Hay demasiadas cosas pendientes, como la transferencia de más competencias desde el Estado y la creación de un sistema viable de autonomía fiscal. Por consiguiente, no extraña que se puedan encontrar a nivel regional algunas ambigüedades de competencia, alguna duplicación superflua de funciones y ejemplos de disconformidad entre la autoridad jurídica y el poder político. El papel del delegado provincial sirve como muestra.

El primer problema trata del papel de la Diputación Provincial, que es la organización histórica de gobernación provincial. La misma Constitución española reconoce la vida política de la provincia; el artículo 137 asegura su autonomía administrativa, y el artículo 141 protege sus límites territoriales frente a la Comunidad Autónoma. Como ya se apunta, la autoridad de los delegados provinciales se limita solamente por decretos y órdenes de la Junta de la Comunidad Autónoma. No obstante, muchas de las funciones que pueden y deben hacerse por la Diputación Provincial de hecho pertenecen a los delegados provinciales. En Andalucía esto ocurre tanto con las competencias de la Comunidad Autónoma como con las delegadas a la Junta por el Gobierno estatal.

Este problema se resuelve de dos modos: por duplicación y por evitación. En los presupuestos decididos en Sevilla y en Madrid, las Diputaciones Provinciales disponen de su propio presupuesto, que duplica en mucho el que gestionan los

delegados provinciales —Medio Ambiente, Cultura, Fomento de Industria, etc.—. Como regla general, la Diputación tiene más importancia en el campo y en los pequeños pueblos, mientras los delegados la superan en las ciudades y pueblos grandes. Por la duplicación a veces hacen falta convenios entre Delegación y Diputación para armonizar las políticas de ambas instituciones. Sin embargo, a ser posible, la Junta y las Delegaciones no hacen caso de la Diputación. No se puede abolir, pero sí se puede evitar. Su relevancia disminuye más aún por la importancia creciente de unas mancomunidades de Ayuntamientos que gestionan obras de infraestructura y utilidades para sus necesidades comunales. En el tema de la descentralización de su Administración está claro que a la Junta le gusta más la institución del delegado provincial que la de la Diputación, y en el futuro las Diputaciones pueden ver su autoridad aún más disminuida. Porque no disponen de la legitimidad otorgada por la elección popular (se eligen indirectamente por los mismos Ayuntamientos), las Diputaciones carecen de los esfuerzos políticos necesarios para protegerse contra gobiernos democráticamente elegidos. El nuevo Proyecto de Ley de Ordenación Territorial de la Junta de Andalucía, que pretende dar una forma definitiva a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, no resuelve los problemas de la depreciación de las Diputaciones Provinciales (8).

También existe una posibilidad de conflicto administrativo entre un delegado provincial y los altos cargos políticos de la Administración en Sevilla. Si el delegado fuera simplemente otro funcionario, encontraría su lugar en la jerarquía sin complicaciones. Pero el delegado provincial es un cargo político, con su propia base de poder dentro del partido y la comunidad local, y su propio acceso al consejero. Además, mientras que las funciones de los secretarios generales y directores generales se definen y se limitan en la legislación, las del delegado provincial no se restringen del mismo modo. El delegado debe representar personalmente en la provincia a toda su Consejería. Sus funciones, dado que llegan solamente a una provincia, abarcan, por ejemplo, todas las del viceconsejero o de un director general técnico. En principio, este conflicto potencial se puede resolver por el mismo consejero, a quien puede tocar decidir entre unos individuos fuertes. En la práctica, sin embargo, es una lucha desigual porque el consejero en general tenderá a dar su apoyo a sus colegas cotidianos en Sevilla más que a un delegado, que se puede sustituir más fácilmente. Pero la consecuencia de esto es que la descentralización efectiva de la Administración disminuye. Sin una cierta autonomía, la institución del delegado provincial no tiene sentido, pero en el nivel que tiene autonomía lo más probable será el conflicto con la Administración central.

(8) «El Gobierno andaluz aprobó el Proyecto de Ley de Ordenación Territorial», *El País*, 23-12-1992.

Es normal en la Administración pública que los intereses de un Ministerio, Departamento o Consejería entren a veces en conflicto con otros negociados del mismo Gobierno. El conflicto clásico es el que se produce entre Departamentos de servicio (como, por ejemplo, Salud, Seguridad Social y Educación) y Departamentos de gobernación fiscal (como Hacienda). Unos necesitan gastar; otros quieren ahorrar. También se pueden encontrar luchas endémicas cuando las líneas de competencia en algún área importante de la política están confusas. Dada esta tendencia general, el delegado provincial de una Consejería a veces tiende a ver a otro delegado como el enemigo institucional. En Andalucía la autoridad del delegado de Gobernación en cada provincia debe resolver tales conflictos. En cada provincia todos los delegados se reúnen habitualmente bajo la presidencia del delegado de Gobernación. Normalmente estas reuniones bastan para lograr la coordinación de la política de la Junta, pero claramente existe una potencialidad de conflicto más difícil, sobre todo si los delegados simplemente reflejan la rivalidad de sus Consejerías en la capital.

Otro grupo de relaciones administrativas pueden ser complejas —los de dentro de la propia Delegación Provincial—. No se trata de los funcionarios que trabajan en tareas rutinarias. Me refiero a los miembros del gabinete del delegado y unos funcionarios que ejercen un papel técnico importante; éstos pueden experimentar un conflicto de lealtad. ¿Obedecen a la Dirección General en Sevilla, que determina sus políticas y normas, o son leales a su delegado? Normalmente este dilema no se hace patente, pero si existe una tensión entre el delegado y un superior en Sevilla, la Delegación Provincial controla la información que necesita Sevilla. A pesar del hecho de que el nombramiento de un funcionario necesita su forma jurídica correcta, que normalmente incluye una comisión en la que serán convocados miembros de la Consejería central, no se puede evitar que las lealtades tiendan a favor del delegado local más que a la institución lejana de Sevilla.

Por estos problemas potenciales dentro de su propia Delegación, el delegado puede tener una tarea difícil en armonizar lealtades distintas. Según la prensa local, la sustitución de un delegado provincial de Salud en Málaga en 1992 se debió a su falta de control «para acabar totalmente con algunos comportamientos mantenidos por personas de su propio equipo» (9). Las raíces posibles de división de opinión dentro de una Delegación son múltiples, y sin su propia seguridad de empleo un delegado puede fácilmente encontrarse en apuros frente a funcionarios superiores en actitud hostil. La falta de seguridad del delegado es algo importante. Por ser un cargo claramente político, parece justo que un delegado pueda ser nombrado o cesado libremente. Pero el caso de un delegado es muy distinto al de, por ejemplo, un ministro o consejero de cualquier gobierno.

(9) «Una sustitución inesperada», *Sur*, 26-12-1992, Anuario.

El consejero raramente sigue en el mismo puesto durante más de dos o tres años, pero puede trasladarse a otra Consejería; normalmente tiene su escaño y sueldo parlamentario, puede tener buenas oportunidades de empleo fuera del Gobierno, por sus años en la cúpula de éste, e incluso gana un sueldo bastante generoso. El delegado, en cambio, depende de la voluntad de su propio consejero, y cuando dimite su consejero normalmente sus delegados ofrecerán sus dimisiones al nuevo consejero. Su período garantizado es muy corto y su sueldo no es tan grande que compense por la inseguridad. El resultado es que será difícil a largo plazo atraer a las personas más capaces para hacer este trabajo tan importante.

Menos obvio, pero más importante, es el conflicto entre los papeles del delegado provincial y de los diputados elegidos al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin la institución del delegado provincial, la mayoría de sus funciones políticas pertenecerían a los diputados locales, como sucede en muchos países en donde la institución no existe. Sobre todo, los diputados del partido gobernante ejercerían los papeles de intermediarios entre la Junta y la comunidad local y el papel ceremonial y simbólico.

De hecho, normalmente no se producen conflictos entre delegados y diputados. Lo que pasa es que los diputados, expresamente en su función de diputado, tienen muy poco que hacer. Las conexiones entre el diputado y la comunidad ya se reducen por el sistema electoral, que prefiere el electorado común de toda la provincia al electorado por barrios, típico de países como los Estados Unidos o el Reino Unido. En el caso de Andalucía, además, las funciones legislativas del diputado se reducen por la mayoría absoluta de un partido en el Parlamento y en la Junta. Los diputados de la oposición pueden generar noticias por sus críticas sobre la política de la Junta, pero los diputados del propio PSOE no son mucho más que cifras. En consecuencia, el papel de diputado regional atraerá solamente a individuos mediocres o presonalidades fuertes que estiman su papel parlamentario como secundario. En las elecciones autónomas de Andalucía de 1990 el PSOE obtuvo nueve diputados en la provincia de Málaga; dos fueron también alcaldes, dos concejales y los otros fueron cargos destacados del PSOE o del sindicato UGT. Muy pocos considerarían el Parlamento como su trabajo primario. Por supuesto, un sistema político que sistemáticamente desprecia el papel de los diputados no es una cosa apetecible o democráticamente buena.

Por último, el papel del delegado provincial puede generar conflictos dentro del partido político local. La lealtad primaria del delegado se debe a la Junta e inmediatamente a su consejero. Sus preocupaciones serán administrativas. Mientras que el partido local (de cualquier marca) siga sin trauma todas las políticas emanantes del partido del Gobierno en la capital regional no surgirán problemas. Pero esta no es una receta para la salud política de un partido (ni de un Gobierno) a plazo largo. Sobre todo cuando un partido está en el Gobierno durante muchos

años la inercia administrativa puede hundir toda crítica interna precisamente en el momento en que más hace falta la renovación de ideas. El PSOE andaluz ha sufrido este dilema durante unos años por la larga supremacía de sus Gobiernos en Madrid y Sevilla. El delegado provincial puede encontrarse pillado en el mismo dilema. Tiene que representar al mismo tiempo a la Junta y a la comunidad/partido local. A veces tendrá que elegir entre los dos. Pero más frecuentemente el buen ejercicio de su papel puede ayudar a evitar el peligro de la polarización entre Administración y partido local.

III. CONCLUSIONES

Hay que destacar primero que no hay nada inevitable en una forma de Administración provincial que precisa la institución del delegado provincial. Como en el caso de la institución del Gobierno Civil en la Administración estatal, se trata de una elección intencionada sobre otras formas alternativas de jerarquía administrativa. La alternativa obvia es que la dirección de los negociados del Gobierno regional puedan estar en manos de funcionarios en una cadena clara de mando. De hecho, la Administración actual periférica del Estado español acerca a esta forma. En teoría, el gobernador civil representa el Gobierno del Estado en todos sus Ministerios, pero el papel real de un gobernador civil es el mantenimiento del orden público y la representación ceremonial del Gobierno. La representación cotidiana en las provincias de Ministerios como MOPT, Trabajo o Educación y Ciencia pertenece a funcionarios técnicos, que responden a Madrid mucho más que al gobernador civil.

Hubo buenas razones para que el nuevo Estado democrático quisiera mantener el esquema de los gobernadores civiles y la Administración provincial en la Constitución española de 1978. Uno de los principios de la Constitución fue construir la nueva España en cuanto fuera posible sobre los fundamentos históricos. Más aún, la decisión se acordó con insistencia de los dos grandes partidos de la transición —la UCD y el PSOE— de que el Gobierno central debía controlar las fuerzas de orden público durante una transición en la que el porvenir del Estado estaba amenazado en la periferia desde ambos extremos, tanto desde la izquierda como desde la derecha.

El caso de la construcción del sistema político de las Comunidades Autónomas es algo distinto. La cuestión del control sobre las fuerzas de orden público no fue central. No hubo nada ni en la Constitución española, ni en los Estatutos de Autonomía, que estableciese instituciones de este tipo. La mejor explicación es que los políticos españoles sencillamente copiaron el esquema típico de Administración periférica del Estado —los delegados provinciales de Madrid— para las Autonomías, sin pensar en otras alternativas.

Decir eso —que la elección de una forma de Administración periférica se hizo sin pensar en alternativas— no es decir que tal elección fue mala. A alguien ajeno al sistema español —como el autor de este artículo— el precedente histórico de los gobernadores civiles y los delegados provinciales del Estado indica que los Gobiernos regionales de las Comunidades Autónomas intentaron mantener el sistema centralizado en sus propios territorios. Es cierto que las Comunidades Autónomas han estado poco dispuestas a conceder más autonomía a niveles provinciales o locales dentro de su propio territorio. En los debates actuales sobre la transferencia de competencias desde el centro hasta las Comunidades Autónomas, una queja de Madrid ha sido que las Comunidades Autónomas no han cumplido sus compromisos en ese tema (10). No obstante, un análisis del papel de los delegados provinciales debe centrarse, en la actualidad, en su funcionamiento, en vez de perderse en los argumentos sobre la buena o mala fe de los Gobiernos actuales.

Existe una amplia literatura desde hace centenares de años sobre los argumentos en favor y en contra de un servicio público politizado. La justificación normal de nombramientos políticos para cargos superiores de la Administración pública es que mediante ello el partido gobernante puede ejercer un control para que su programa electoral pueda cumplirse sin oposición desde las fuerzas no elegidas del servicio público. En cambio, los argumentos en pro de un servicio de funcionarios destacan el peligro de clientelismo y patrocinio en una jerarquía monocolor de un partido político y la probabilidad de mediocridad en niveles más bajos del servicio por la falta de una carrera superior de funcionarios. En la España de los años de la transición democrática tenía sentido que los partidos hicieran hincapié en la necesidad de control porque el servicio público era una herencia del franquismo. Politizar el servicio público fue un elemento esencial del cambio democrático. En este sentido el papel de los delegados provinciales encuentra su mejor defensa como un instrumento de la reforma democrática.

Dentro del contexto de la reforma democrática, la institución del delegado provincial parece funcionar bastante bien hasta el momento actual. Otorga una conexión eficaz entre el Gobierno regional y la Comunidad local. Ayuda en la tarea de explicar la política de la Junta a la Comunidad por los medios de comunicación y por contacto más personal y da a la comunidad un mecanismo por el que los ciudadanos pueden estar seguros de que sus demandas y quejas llegan a la capital regional. En fin, la institución es un instrumento de participación local y democrática en la vida política de la provincia.

Al mismo tiempo hay que apuntar unos negativos. Fácilmente, la institución puede servir para negar a los niveles de Gobierno local y provincial su propia

(10) «El Gobierno acusa a las Autonomías de obstaculizar la descentralización municipal», *El País*, 16-10-1992.

autonomía. Los delegados sirven para vigilar e incluso dirigir mucha de la gestión local por parte de la Administración regional. En este sentido sí es una institución centralizada. Como ha apuntado el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*: «En lo que se refiere a las competencias locales, la actividad de las Comunidades Autónomas puede calificarse por regla general de marcadamente centralizadora, con las excepciones naturales» (11).

En el desarrollo de la España de las autonomías, la cuestión de la autonomía y la financiación de Gobierno local es una cosa pendiente, cada año más urgente. Las Comunidades Autónomas deben pensar en lo que impide la autonomía local.

Además, en un período posterior a la transición y consolidación del sistema general del Estado, será necesario guardarse de los peligros de clientelismo y de tráfico institucional de influencias. Este peligro será más insistente cuando el Gobierno regional permanece un largo período en manos de un solo partido. Por desgracia, España tiene una fuerte tradición en regímenes anteriores de influencia personal en la Administración pública. A un Estado moderno europeo le hace falta tener mucho cuidado en este tema, como es evidente en la crisis institucional actual de Italia. No es que la institución del delegado sea incompatible con la Administración limpia, pero los peligros deben notarse.

El problema de la falta de funciones de los diputados parlamentarios es algo importante en la vida política y democrática de España. Hará falta encontrar tareas significativas para los diputados regionales o estatales si se quiere que el Parlamento tenga sentido. La ampliación de las Comisiones de Investigación del Parlamento pueden ser una de ellas. También es importante la perspectiva de la incompatibilidad de funciones públicas. Parece una tontería que una persona pueda ejercer al mismo tiempo el papel, por ejemplo, de alcalde de una ciudad o pueblo y el de diputado. Una tarea va a depreciarse, y seguramente será la del diputado. En este problema la institución del delegado es algo de menor importancia.

El éxito de la institución del delegado depende de la calidad de las personas nombradas. Para mantener la calidad de personas atraídas a un cargo tan importante habrá que pensar en el problema de la inseguridad de empleo de un delegado provincial. Si no existe seguridad de empleo, solamente se nombrarán personas que ya tienen trabajo seguro para recaerse. Mucha gente de talento no quiere dejar su propia carrera profesional en cambio de una vida de inseguridad de empleo y sueldo mediocre. Parece que no habría dificultades ni políticas ni administrativas en un sistema de contratos de un período fijo. Los otros problemas de conflicto potencial apuntados en la discusión anterior pueden resolverse, como ahora, dentro de la propia Administración.

(11) Fundació CARLES PI I SUNYER: *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Barcelona, Civitas, 1990, pág. 199.