

## Puntualizaciones a un acuerdo

FRANCISCO SOLER VALERO

*Técnico de Administración civil*

El conocidísimo acuerdo tomado por el Consejo de la Inspección Provincial de Enseñanza Primaria de Cádiz, en su última reunión del pleno celebrada en la ciudad de Tarifa, acaba de ser publicado por la REVISTA DE EDUCACIÓN con la intención de facilitar el diálogo sobre el tema de la Organización Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia y como contestación a mi artículo sobre dicha materia publicado por la REVISTA en su número 189.

El lector avisado que tenga delante de él mi artículo y este acuerdo, comprenderá en seguida que nada tiene que ver el uno con el otro, ni en el fondo ni en la forma, por lo que el diálogo que desea la REVISTA se presenta, a todas luces, hartamente difícil, por no decir imposible.

Sin embargo, como «nobleza obliga» aun en estas lides, me siento irresistiblemente inclinado a través de estas puntualizaciones a aclarar mi postura que, como es evidente a cualquiera, ha sido falseada.

Siguiendo la sistemática del famoso acuerdo y después de esta brevísima introducción, también yo me siento tentado a lanzar una declaración de principios, pero precisamente en la universidad me enseñaron a comprender que eso de las declaraciones de principios necesita, para ser provechoso, de una elaboración tan serena y profunda y de una carga de tan altos ideales, que no me atrevo con la empresa y decido cambiar la declaración por la aclaración, a todas luces más en consonancia con el nivel de la polémica.

Ya en el terreno de las aclaraciones y para ilustración de algunos, creo en la urgencia de explicar el sentido de algunos conceptos claves, de evidente contenido jurídico, manejados, en mi opinión, de forma inadecuada por el citado acuerdo.

De forma escueta, pero con el mejor deseo de claridad, empezaré por decir una perogrullada necesaria: centralización y descentralización son dos sistemas de organización antitéticos; basta definir uno para tener su contrario.

La centralización se monta a base de un sistema administrativo organizado jerárquicamente. El poder reside en el centro y llega a todos los órganos de la periferia; éstos están subordinados a las órdenes emanadas del poder central y por él les es dada toda su actividad.

La descentralización se basa en la propia autonomía frente al vínculo jurídico del poder central; la idea de unidad se mantiene a base de la tutela y no jerárquicamente.

No hay un solo centro de poder de donde manen las órdenes; por el contrario, este sistema postula diversos centros de impulsión autónoma. Los órganos

están subordinados en un sentido leve, en un sentido tutelar.

Lo anterior parece claro, pero la experiencia demuestra que, al tratar estos temas, se manejan una serie de conceptos distintos, de variada terminología, dándose diversos nombres a un mismo fenómeno y un mismo nombre a diversos fenómenos. En consecuencia, aun a riesgo de pesadez, me creo en la obligación de aclarar también el sentido de los distintos términos a que hace alusión la palabra descentralización y que son los siguientes. Antes pido perdón a esa legión de funcionarios para los que el manejo exacto de estos términos es cosa corriente en su bien hacer profesional. Ellos comprenderán.

**Concepto de Autonomía:** Literalmente, autonomía es la posibilidad de autonomarse—procede de las palabras «autos» y «nomos»—; esta autonomía mantiene el principio de establecer su propio derecho, frente al principio de la heteronomía, que es aquél por el cual se reciben las normas de un agente exterior, persona física o jurídica.

Puesto que el poder de dar normas en el Estado moderno reside en el Legislativo, la autonomía postula la independencia del organismo autónomo frente al Legislativo. Pero esto sería quebrar la unidad política y, en el sentido que se emplea la palabra autonomía, tanto en la literatura como en la política, podemos verlo en la definición de Saint-Obín: «Autonomía es la facultad que tienen ciertos entes de organizarse jurídicamente, de crear su propio derecho, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos.» Por lo tanto, con la autonomía se piensa en la incorporación del ente autónomo a otro organismo político superior: su derecho es reconocido como válido por el superior.

**Concepto de Autarquía:** Podemos definirlo como el poder que tienen ciertos entes de administrarse con independencia del Estado. Las formas descentralizadas que se producen en el Estado político unitario se acercan más a la autarquía que a la autonomía. La autonomía debe reservarse para aquellos Estados no unitarios, como son las federaciones y confederaciones.

**Concepto de Desconcentración:** Supone, no una quiebra total del sistema centralizado, sino una dulcificación del mismo. La línea jerárquica sigue uniéndose, pero a través de ella y utilizando las fuerzas de la jerarquía administrativa, se delegan las competencias de los organismos centrales en los periféricos. Girola dice que el organismo delegante continúa siendo titular

de la delegación y lo único que transfiere es su ejercicio.

Vamos a examinar ahora el problema jurídico de la descentralización. Si un organismo centralizado es aquel en el que todas las partes están unidas por el vínculo de la jerarquía y todo él constituye una sola persona jurídica, la existencia de organismos descentralizados supone la posibilidad de que haya numerosas personas jurídicas. Supone una transferencia de organismo a organismo, de una persona jurídica a otra persona jurídica.

Los actos de la entidad descentralizada en el ámbito de su competencia, le son imputables a ella. De aquí sacamos una consecuencia de tipo jurisdiccional: cuando los particulares se tienen que enfrentar con un acto del organismo descentralizado, se enfrentan con él y no con la administración a que pertenece; los tribunales contencioso-administrativos juzgan a esos organismos y no a la Administración en total.

Todo esto quiere decir que el vínculo de la jerarquía se rompe, pero no de una forma radical, sino de otra más suave y flexible, que en la terminología jurídica se conoce con el nombre de tutela.

Adentrarnos ahora en la exposición de los conceptos y diferencias entre la descentralización territorial e institucional y de las figuras que ambas comprenden, me parece tarea de poca utilidad; por el contrario, sí es útil, y mucho, señalar que nuestra organización administrativa es fuertemente jerárquica y centralizada, según la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, artículo primero. Esto podrá gustar a muchos y disgustar a otros tantos; la polémica sobre las ventajas y desventajas de uno y otro sistema es tan antigua como la doctrina sobre la materia y sus conclusiones están al alcance de cualquiera, pero ignorar nuestra clarísima organización administrativa para, en aras de esa imperdonable ignorancia por parte de funcionarios que pretenden calificarse a sí mismos de «directivos», lanzarse a aconsejar sin competencia para el consejo y a resistir, sin capacidad jurídica para la resistencia, me parece que es ir un poco lejos para ir a ciegas.

En toda la organización del Ministerio de Educación y Ciencia sólo hay un organismo con personalidad jurídica propia: la Universidad, pero su sistema de gobierno, si tiene mucho que ver con la autarquía, poco o nada tiene que ver con la autonomía. Los demás son órganos fuertemente engranados en la línea jerárquica y directamente dependientes del centro. ¿Dónde está esa tradición descentralizadora?

En consecuencia, sin caer en la puerilidad de rebatir «conocidas máximas políticas» ni jeroglíficos tan intrincados como ese de «lo académico, técnico-pedagógico y escolar», me apresuraré a decir:

1.º Desde un punto de vista organizativo lo que yo pedía eran dos cosas:

- a) Desconcentración de competencias.
- b) Coordinación de actividades de los diversos ser-

vicios del Ministerio que desarrollan las suyas en el ámbito provincial. En este sentido, sigo pensando que un cargo eminentemente coordinador, como lógicamente debe ser el del delegado, tiene que recaer en un funcionario técnico de carácter general.

2.º Analizando la cuestión de fondo, me permito afirmar:

a) Sigo pensando que los cuerpos especiales deben ceñirse a sus especiales cometidos. Si fueron creados para el cumplimiento de una especialísima y muchas veces alta y delicada misión, a ella deben dedicarse íntegramente, sobre todo los docentes, que la tienen más alta que ningún otro. En una palabra, que una cosa es educar y otra administrar la educación.

b) En cuanto al problema de la representación ministerial, sin pretender resolverlo de un plumazo, parece lógico que cada cual represente al ministro en el ámbito de su respectiva competencia. ¿No anhelan mis detractores la descentralización? ¡Pues esto forma parte de ella! ¿O es que el oportunismo también aquí juega su baza?

c) Por muy lograda que sea esa frase del «inmovilismo universitario», no soy capaz de ver los perniciosos efectos de la reforma sobre el mismo. Humildemente, y como universitario, creo poder afirmar que ese inmovilismo es la consecuencia de otros muy distintos y gravísimos problemas que nuestra Universidad tiene pendientes de solución. Seamos serios y no mezclemos las cosas.

Por último, debo proclamar mi asombro ante el hecho de que ni uno solo de los graves problemas por mí expuestos haya sacado de la indiferencia a los que se rasgan las vestiduras ante cuestiones de mucha menos monta. ¡Lo que hace la costumbre!

Y con esto me retiro de un diálogo que no es tal, de una polémica cuyo estilo no me agrada. Estoy completamente convencido de que el camino a seguir para realizar algo provechoso en este terreno es muy otro.

Sin perjuicio de lo anterior, teniendo presente que vivimos un momento de crisis evolutiva en más de una profesión, no será ocioso recordar las ajustadas palabras del entonces excelentísimo señor ministro de Educación Nacional, señor Ibáñez Martín, en el discurso de presentación a las Cortes Españolas del Proyecto de Ley de Educación Primaria, de 17 de julio de 1945.

«... el maestro ha de pulirse con el ejercicio de la docencia, orientado y dirigido siempre por el inspector.

» Estas últimas palabras dan idea exacta de lo que la ley quiere que sean los inspectores. Orientadores y directores del maestro, no burócratas; consejeros pedagógicos, no tiranuelos engolados por su superior categoría; autoridades docentes para exigir el cumplimiento de las normas legales, no jefes administrativos de funciones que no les competen.»