

## Los Servicios Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia Problemas de organización

FRANCISCO SOLER VALERO

### I. INTRODUCCION

El día 3 de octubre de 1966 se promulgó el decreto-ley número 8, sobre medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal, a los predios y estímulos al ahorro y la exportación.

Sin embargo, de la trascendencia general de esta norma queremos hacer especial hincapié en el capítulo I, artículo 1.º, párrafo tercero, que dice así: «La Presidencia del Gobierno, previo informe del Ministerio de Hacienda y oídos los ministerios interesados, elevará al Consejo de Ministros con la mayor urgencia los correspondientes proyectos de disposiciones, con el fin de llevar a cabo la posible reestructuración de los servicios y supresión e integración de organismos con vistas a conseguir una reducción en los gastos corrientes de los mismos.

Para el cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, los departamentos ministeriales vendrán obligados a facilitar a la Presidencia del Gobierno cuantos datos, estudios e informaciones resulten necesarios.

En tanto no se lleve a cabo esa reestructuración no se tramitará ningún aumento de plantilla ni propuesta de creación de nuevos servicios que impliquen aumento de gasto.»

Salta a la vista que la preocupación esencial de la Hacienda española se centra aquí en la reducción del gasto público. Pero debe deducirse en pura lógica que, dadas las características de lo que se intenta y la lógica longitud del procedimiento, el fin primero queda trascendido por un intento a largo plazo de reorganización de la Administración pública de acuerdo con los conocidísimos principios de economía, celeridad y eficacia. En una palabra: creemos encontrarnos ante la posibilidad de un impulso definitivo en la realización de la anhelada reforma administrativa.

Parece oportuno, por tanto, que nos extendamos en algunas consideraciones sobre la estructuración actual, problemas y posible solución de los servicios provinciales de un departamento ministerial de tan importante misión como es el de Educación y Ciencia.

En beneficio de la mayor comprensión de los puntos a tratar, centramos la exposición en las llamadas Delegaciones Administrativas de Educación y Ciencia,

ya que, a nuestro juicio, dichos organismos deberán ocupar un puesto absolutamente preponderante en una futura reorganización.

### II. LAS DELEGACIONES ADMINISTRATIVAS PROVINCIALES DE EDUCACION Y CIENCIA

El antecedente de las actuales Delegaciones Administrativas lo encontramos en las antiguas Juntas Provinciales de Instrucción Pública que, dependiendo de las Diputaciones, funcionaban en todas las provincias. Al disponer la ley de 1857 que «las escuelas públicas de primera enseñanza» estarían a cargo de los pueblos respectivos, siendo sostenidas por el presupuesto municipal, fué precisa la creación—en el ámbito provincial—del órgano que ordenara los concursos para la provisión de escuelas, nombramientos y, en general, cuanto se relaciona con la vida administrativa del maestro.

Al pasar con posterioridad las obligaciones de la enseñanza primaria del Estado, dependiendo del entonces denominado Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, por real decreto de 7 de mayo de 1910 fueron creadas las Secciones Administrativas de Primera Enseñanza, nombre que resultaba inadecuado, y así, la orden ministerial de 14 de febrero de 1945, que cambia su denominación por la de Delegaciones Administrativas de Enseñanza Primaria, reconoce que, reflejando aquéllas en su sentido gramatical la parte de un todo, es de gran inexactitud aplicarlo a un centro que, en el sistema administrativo de los servicios relacionados con la enseñanza primaria, representa al departamento en las respectivas provincias y, en tal sentido, ejerce funciones jurisdiccionales delegadas, por lo que, indudablemente, es más preciso y lógico designar a las citadas dependencias con la denominación de Delegación Administrativa de Enseñanza Primaria.

La ley de 14 de abril de 1945, que reforma la orgánica del Ministerio de Educación Nacional de 10 de abril de 1942, dice en su preámbulo: «En el mismo plano provincial, la experiencia aconseja revisar las funciones de las Delegaciones Administrativas de En-

señanza Primaria y utilizar sus servicios para otros grados, sin perjuicio de las facultades de los rectores en todo el ámbito de sus respectivos distritos universitarios y de los directores e inspectores de otros grados de enseñanza, en el aspecto técnico, y sin que ello suponga problemas nuevos de personal, ya que se trata simplemente de transformar en el orden funcional las Delegaciones que ya existen.» Y así, en su parte dispositiva, en el artículo 2.º determina: «En cada provincia cuidará de los servicios administrativos generales un delegado administrativo del Ministerio.»

Y por último, el decreto de 23 de marzo de 1956 que reglamenta las Delegaciones Administrativas establece:

«Art. 1.º ... en cada provincia y en las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla, cuidará del funcionamiento de los servicios administrativos generales del departamento un delegado administrativo del Ministerio de Educación Nacional.

Art. 2.º Corresponde a las Delegaciones Administrativas del Ministerio de Educación Nacional:

a) Ejercer las Secretarías de los respectivos Consejos Provinciales de Educación (hoy las Comisiones Permanentes de Enseñanza Primaria), con las facultades que los reglamentos les encomienden, y desempeñar, con el personal de las Delegaciones a su cargo, los servicios administrativos de los mismos.

b) Ejercer, por delegación de los rectores de las Universidades y de los gobernadores civiles, las funciones que éstos les encomienden en las materias de Educación Nacional atribuidas a su competencia, pudiendo, en todo caso, proponer a los mismos las medidas pertinentes en los casos de incumplimiento de las disposiciones del Ministerio de Educación Nacional.

c) Ostentar la representación del Ministerio en las Comisiones de Servicios Técnicos de las Diputaciones Provinciales, salvo en aquellos casos en que por el departamento se designen expresamente las personas que han de representar al mismo en dichas Comisiones.

d) Llevar a cabo todo el servicio administrativo, no atribuido a otro organismo por alguna disposición, de la enseñanza primaria, incluidos los servicios de contabilidad, estadística y control respecto de las atenciones estatales de casa-habitación para maestros nacionales.

e) Ejercer cuantas funciones correspondan a la pagaduría provincial de obras y servicios del Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales.

f) Coordinar las actividades de las Juntas Municipales de Enseñanza.

g) Desempeñar las funciones administrativas que en la esfera provincial correspondan al protectorado en materia de fundaciones benéfico-docentes.

h) La recepción y curso al departamento de instancias y solicitudes.

i) Cualquiera otra que por disposición superior competente le sea atribuida.

Art. 3.º Las Delegaciones Administrativas del Ministerio de Educación Nacional se relacionarán con la Subsecretaría y Direcciones Generales del Departamento, directamente o a través de las secciones correspondientes, y con las Juntas Municipales de Enseñanza a través de los presidentes de las mismas.

Art. 4.º Las Delegaciones Administrativas, bajo la

jefatura del delegado, se estructurarán en los siguientes negociados:

- a) Asuntos generales, Juntas y Consejos.
- b) Personal.
- c) Contabilidad.»

Hemos creído interesante reflejar aquí la pequeña evolución histórica de estos organismos por varias razones:

1.ª Para que podamos comprender mejor el contrasentido de que, a estas alturas, los servicios de las Delegaciones dependan casi en su totalidad de la Dirección General de Enseñanza Primaria, dándose la paradoja de que las distintas Direcciones tienen en las provincias servicios administrativos de verdadera importancia que se encuentran completamente al margen de la Delegación.

2.ª Para que podamos encuadrar con cierta propiedad el exiguo margen de competencias de que las Delegaciones disfrutan, incluso en la administración del Magisterio, y los problemas que esta situación lleva consigo, facilitándonos la comprensión de los mismos.

3.ª Para destacar la tendencia del legislador en el sentido de convertir las Delegaciones en polo de absorción de las competencias generales del Departamento en la provincia.

### III. PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN

Como hemos podido apreciar, a pesar de los deseos del legislador, la mayoría de las competencias actuales de las Delegaciones sigue haciendo referencia a la gestión administrativa del Magisterio nacional. La fuerza de esta realidad hace que se planteen problemas de variada naturaleza, los cuales, para mayor claridad, dividiremos en dos grandes grupos:

a) Problemas que tienen relación con la administración del Magisterio nacional.

b) Problemas que tienen relación con la administración general del departamento.

Ahora bien: queremos advertir que, como se verá a lo largo de la exposición, no se trata de campos absolutamente distantes. Muy al contrario, sus conexiones son constantes.

A) El denominador común de los problemas que se plantean en relación con la gestión administrativa del Magisterio nacional es la falta de competencia, la «agobiante» centralización.

Si pretendemos agotar los problemas, y centrandos nuestra atención en las que calificamos incidencias normales y cotidianas en la vida del maestro, queremos llamar la atención sobre el régimen actual de concesión de licencias por enfermedad y excedencias de todas clases, que lleva en la práctica a situaciones que nos atrevemos a calificar de graves.

Por lo que a las primeras se refiere, de concesión automática si se cumplen los requisitos documentales exigidos por la orden ministerial de 23 de marzo de 1966 que regula provisionalmente la concesión de dichas licencias, preceptúa que cuando se solicite disfrutar la licencia en provincia distinta de la de destino, una vez concedida ésta por la Comisión Permanente de Enseñanza Primaria se remitirá a la Dirección General de Enseñanza Primaria, que será la que conceda o no el permiso para ausentarse de la provincia de destino.

Sin descender de la mera hipótesis, parece ser que la intención de esta norma se limita a un deseo de simple control informativo y estadístico. No podía ser de otra forma, pues no hay elementos de juicio mayores de los que pueda suministrar la Comisión Permanente, que es el organismo colegiado que decide sobre la cuestión principal. Suena, por tanto, a incongruencia que si es competente para decidir sobre lo principal no lo sea para lo accesorio. Lo mismo, en esencia, es aplicable para las licencias dentro de la provincia, cuando superan el tercer mes de enfermedad. Porque si lo que se pretende es la información, como decíamos es cuestión que se soluciona fácilmente con el envío de un parte mensual, similar al de altas y bajas, y de una estadística anual. Se evitaría papeleo inútil y la gestión ganaría en agilidad.

Pero es que en el terreno de la realidad lo que ha de buscarse es un sistema de eficacia máxima, y el buen camino no es, desde luego, la concentración de competencias en la Dirección General, sino el de un mayor margen de decisión en el organismo provincial, único con elementos de juicio suficientes para descubrir la posible picaresca, frecuente en estos asuntos, así como con mayor capacidad, aunque sólo sea por su proximidad física, para emitir juicio y decidir sobre el caso concreto.

En consecuencia, de acuerdo con el automatismo de la concesión sí se reúnen los requisitos legales, pero con dos condiciones:

1.ª Que la Delegación no tenga que esperar a la reunión semanal o quincenal de la Comisión Permanente para que ésta conceda la licencia de forma automática y sin posible materia objeto de deliberación. Parece lógico, por tanto, que dicha competencia sea traspasada al delegado administrativo.

2.ª Unido estrechamente a lo anterior, que la Inspección Provincial de Enseñanza Primaria extreme el rigor en la vigilancia de los posibles casos de fraude.

Como corolario de lo anterior, a la Comisión Permanente de Enseñanza Primaria, como órgano colegiado de carácter deliberante y ejecutivo, le estaría reservado el conocimiento, decisión en las faltas leves y propuesta en las graves y muy graves, previo informe de la Inspección Provincial de Primera Enseñanza. Esto sin perjuicio del resto de sus competencias, por lo que al Magisterio nacional se refiere.

Por paradójico que pueda parecer, excluir de la órbita de su competencia las actuaciones de mera aplicación de las disposiciones legales, de «mero decir sí», dignificaría este decadente colegio, dándole nuevo vigor, así como verdadera conciencia de la importancia de su misión. Pero todo esto deberá ir acompañado de una reforma del órgano, de la que hablaremos en otro lugar.

La concesión de las excedencias plantea dificultades aún más graves. Los maestros de nuevo ingreso destinados a provincias distintas de la de origen piden la excedencia en el 90 por 100 de los casos. En el intervalo de tiempo comprendido entre el nombramiento y la concesión de la excedencia, de veinte a treinta días por término medio, las situaciones de anomalía de estos maestros en relación con sus destinos son de tal variedad que no se pueden comprender sino a través de la práctica diaria; pero todas coinciden en un mismo punto: las escuelas están cerradas o mal atendidas. Mientras tanto, maestros interinos esperan con ansiedad un nombramiento que no puede serles extendido hasta que la vacante de hecho lo sea de derecho. Hasta que llegue la concesión de la excedencia.

Si la concesión es automática también en este caso, ¿qué sentido tiene esperar todos esos días con grave perjuicio de los interesados y, sobre todo, de la enseñanza? La acumulación de estas competencias en las Delegaciones acarrearía beneficios difíciles de imaginar en el momento presente.

Esto, sin pretender agotar la cuestión, en cuanto al Magisterio se refiere.

B) El hecho de que, casi en su totalidad, los servicios de las Delegaciones Administrativas dependan de la Dirección General de Enseñanza Primaria, al tiempo que se multiplican los servicios independientes de las distintas Direcciones Generales del Departamento en la provincia, plantea problemas de toda índole, de los que queremos destacar los siguientes:

a) Aunque no sea ésta la primera ocasión en que se da la alarma sobre la titularidad de las Secretarías de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media, no está de más que volvamos a insistir sobre tan delicada cuestión, sin cansarnos de repetir que su desempeño sistemático por funcionarios del Cuerpo Especial de Catedráticos Numerarios de Institutos constituye una descarada violación de la ley de Procedimiento administrativo, artículo 35, y de la ley articulada de Funcionarios civiles del Estado, artículo 24, párrafo primero.

Pero es que la absoluta independencia administrativa de dichas Secretarías trae acarreada, además, la carga de la duplicidad en algunos de los servicios—habilitación, por ejemplo—. Problema éste que se repite en los servicios de la Inspección Provincial de Primera Enseñanza y de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas.

b) Dada la intensidad de las relaciones entre las Delegaciones y las Inspecciones Provinciales de Primera Enseñanza, parece conveniente que pongamos especial cuidado y atención a los problemas planteados por la actual situación y competencias de las últimas.

El hecho de que sus servicios administrativos, totalmente independientes de la Delegación, estén servidos por maestros nacionales, al tiempo que hay escuelas sin maestro, se comenta por sí solo. Dando de lado a consideraciones trascendentales, que cada cual se encargará de hacer por sí mismo, esta situación lleva aparejado el degradamiento de miembros de un Cuerpo como el Magisterio nacional, que se ven reducidos a la mera condición de subalternos en multitud de ocasiones y que, dicho sea de paso, tan necesitados están de una consideración más elevada.

Si añadimos la falta de vocación del Cuerpo de Inspección por las funciones administrativas y su nula formación jurídica, cuestiones ambas innecesarias para el buen cumplimiento de sus deberes esenciales, pero de vital importancia a lo largo de todo el proceso disciplinario, habremos resaltado los más graves males que aquejan a estos servicios, clamando por la urgente aplicación de los preceptos antes mencionados.

c) Como final de este rosario de males, la gestión administrativa del Patronato de Igualdad de Oportunidades nos sumerge de lleno en los reinos de taifas. Pensando con buena lógica, ¿podía encomendarse dicha gestión, de forma regular, a personal más calificado que los funcionarios de carrera de la propia Delegación? Muy al contrario, estamos frente a uno de los más fértiles «caldos de cultivo» de los administradores ocasionales, elegidos con demasiada frecuencia obedeciendo a criterios de oportunismo, que nada tiene ver con oportunidad.

Añadamos la ausencia casi total de planificación de

una coherente campaña de becas y podremos hacernos una idea de cuán lejos quedan esos inefables principios de economía, celeridad y eficacia.

#### IV. POSIBLE SOLUCION

La solución está al alcance de la mano. El preámbulo de la ley de 14 de abril de 1945, que reforma la orgánica del Ministerio de 10 de abril de 1942; la aplicación con carácter extensivo de los preceptos contenidos en el decreto de 23 de marzo de 1956 y el cumplimiento estricto de los artículos 35 de la ley de Procedimiento administrativo y 24, primero, de la ley articulada de Funcionarios civiles del Estado nos dan base suficiente para pensar en una reorganización que deberá basarse en los siguientes postulados:

a) Integración de los servicios administrativos de los Institutos en las Delegaciones, integrándose las Secretarías de aquellos en las de éstas, quedando la figura de un secretario de claustro a los efectos estrictamente docentes.

b) Medida similar con las Inspecciones acarrearía la desaparición del grave problema del Magisterio an-

tes enunciado y la limitación del Cuerpo de Inspección a sus estrictas funciones.

c) La presidencia de la Comisión Permanente de Enseñanza Primaria y la Secretaría de dicho Cuerpo colegiado deberán recaer en el delegado administrativo y en el secretario de la Delegación, respectivamente. Esta medida posibilitaría el control de los aspectos jurídicos del Magisterio, de la gestión de su vida administrativa por funcionarios técnicos, quedando la Inspección constituida en Cuerpo al servicio de dicha Comisión.

d) Centralización de la Protección Escolar en las Delegaciones Administrativas, con la lógica consecuencia de que los cargos de delegado y secretario cristalicen en los respectivos de la Delegación, siendo remunerados los funcionarios a través del sistema de complementos.

d) Por último, y como consecuencia obligada de todo lo dicho, reestructuración de las Delegaciones sobre bases totalmente nuevas, armonizando el nombre con la función. Al frente de la misma, la vigorosa figura del delegado, jefe de todos los servicios administrativos del Departamento en la provincia y representante del ministro en la misma, sin perjuicio de las estrictas competencias de los cuerpos especiales en el ámbito de su peculiar carrera o profesión.