

I-6

## ESTUDIOS



# Reflexiones en torno a la concentración provincial de los distintos servicios del Ministerio de Educación y Ciencia

ROGELIO MEDINA RUBIO

### I. CARACTERES ESENCIALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El progreso técnico, con su dinamismo sorprendente, ha estimulado hoy una serie de transformaciones políticas y sociales en todos los países, que necesariamente habrían de afectar a la esfera administrativa, primer instrumento necesario que ha de estar a punto en toda programación de un eficaz desarrollo estatal económico-social. Y configurándose hoy la Administración pública en cuanto promotora, directora y ejecutora del programa político del Estado en orden a crear un máximo bienestar social, como la han definido López Rodó (1) y Legaz Lacambra, le desborda necesariamente el matiz conservador y legalista que hasta hoy ha tenido, para tener que estructurarse sobre aspectos de productividad y actuación más positivos. A impulsos de estas nuevas concepciones políticas el Estado ha pasado de abstencionista pasivo a intervenir eficaz y constructivamente en todos los fenómenos sociales, asumiendo gigantescas competencias que no puede acumular ya a sus viejas estructuras administrativas (del principio de *laissez faire*). El criterio hasta ahora *jurista* de la Administración se ve suplantado por una con-

cepción de la misma como «gran empresa», como resultado de una «ingeniería administrativa»; es decir, que para «el Estado empresa» moderno su actuación ha de ser creadora, empresalizada, ir más allá de los formalismos normativos y burocráticos que tradicionalmente le ha venido caracterizando. Y entonces sus funciones *administrativas*, por ese giro revolucionario operado en la misión estatal, ya no pueden evocar sólo aspectos secundarios del orden burocrático, siempre de rango inferior, sino *todas* las actuaciones de la función pública en los distintos niveles de actividad, desde las funciones manuales y de servicio, pasando por las de gestión y ejecución («administrativas» en sentido estrecho) hasta la función de dirección, planificación y concepción («técnicas organizativas»), como función diferente, a la que se hace propiamente referencia en la denominación de función *administrativa* a nivel superior. Por esta nueva concepción de la Administración no pueden concebirse ya hoy sus puestos rectores administrativos por personas que con mentalidad jurídica se consideran veladores de la ley. «Un mero servidor de la ley no es el mejor gestor del bien público. Hoy en día se tiende a superar el excesivo ordenancismo estatal y a montar la administración con criterios de eficacia, y esto exige el conocimiento a fondo de problemas económicos, administrativos y de organización que exceden del campo estrictamente jurídico» (2).

(1) LÓPEZ RODÓ, L.: «La reforma administrativa del Estado», en *Nuestro Tiempo* núm. 27, y *La administración pública y las transformaciones socioeconómicas*. ENAP. Estudios Administrativos núm. 20.

LEGAZ LACAMBRA: *Administración y Sociedad*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Colección Conferencias y Documentos, 1964.

(2) LÓPEZ RODÓ, L.: «Nuevo espíritu de la burocracia». *Documentación Administrativa* núm. 66.



Esta idea directriz, sumariamente expuesta, se está abriendo paso con unanimidad de doctrina (3), y coincidencia sustancial, en países que han emprendido modernas reformas administrativas (4).

Que nuestra Administración, en su reforma, trata de incorporarse a ese movimiento internacional pretendiendo asimilar las técnicas del sector privado, es evidente (5). Taxativamente lo dice la exposición de motivos de la ley de Bases de funcionarios civiles de 20 de julio de 1963 al considerar que se pretende remozar el Derecho positivo funcional mediante «la incorporación de esos criterios (los del sector privado) al ámbito y sistema de la Administración pública».

En tres textos básicos iniciales, que habrán de ser origen de otros de igual o menor rango que desplieguen los principios en ellos contenidos, se concreta hasta ahora, básicamente, nuestra reforma administrativa; estos textos son: la ley de Régimen jurídico de la Administración civil del Estado (26 de julio del 67, BOE de 31 de julio); la ley de Procedimiento administrativo (17 de julio de 1958, BOE de 18 de julio) y ley de Funcionarios civiles del Estado (7 de febrero de 1964, BOE de 15 de febrero).

Y a tres sectores fundamentales apuntan las innovaciones administrativas.

1) A una reordenación profunda de las *estructuras institucionales* de la Administración estatal y de sus *unidades administrativas*, en orden a un deslinde racional de atribuciones y competencias entre los diversos órganos administrativos, según su mejor disposición para ejercitarlas; introduciendo con ello criterios previos, y de sistema, para la creación de órganos de trabajo, más allá de ese criterio empírico y aislacionista que hasta ahora han tenido los ministerios, y que ha dado lugar al nacimiento de muchos órganos debidos a razones inmediatas, personales o de simple oportunidad (6).

(3) GARCÍA TREVILJANO, al estudiar los principios jurídicos de la moderna ciencia de la Administración señala cómo la *organización* administrativa constituye en los momentos actuales una de las máximas preocupaciones de todos los ordenamientos jurídico-estatales (*Principios jurídicos de la organización administrativa*). En el mismo sentido y como resumen de tesis doctrinales, LANGROD, GEORGES: *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y Renacimiento*, 1965.

(4) ULE, C. H.: *La reforma administrativa en Alemania*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1967. ENTRENA CUESTA: «La Reforma de la Administración pública en Italia», *Revista de Administración pública* núm. 20. Madrid, p. 192.

JORDANA DE POZAS: «La reforma administrativa en Estados Unidos y en España». Discurso apertura de curso académico 1957-58, Universidad de Madrid.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La organización y sus agentes: revisión de estructuras en la Administración española*, Madrid, 1951, y LÓPEZ RODÓ: *Administración pública y administración de empresa privada*. Universidad de Santiago de Compostela, 1960.

(6) «Basta pensar, como dice GARRIDO FALLA, que hasta ahora las plantillas orgánicas de los servicios administrativos y las plantillas de los funcionarios integrados en cada Cuerpo eran cosas que solían preocupar a organismos distintos, que no se utilizaban a la vista de fines únicos, y que en cualquier caso no se resolvían coordinadamente.» (Clasificación de puestos de trabajo, Presidencia del Gobierno. Colección Estudios núm. 3,

2) A una reforma *funcional* centrada en dos aspectos: a) la redistribución del personal para una mayor especialización en el trabajo de cada cuerpo, con el máximo aprovechamiento de sus títulos; y b) la desconcentración unitaria gradual y firme de competencias en las provincias (administración periférica), con unidad de mando y dirección.

a) Muchos cuerpos al ir desarrollándose las funciones estatales han venido acumulando, forzadamente, mezclando a su vocación originaria *funciones polivalentes* que no le eran propias, acaso porque tenían una mayor afinidad con su trabajo, lo que el paso del tiempo y el progreso de las ciencias administrativas y de organización se han ido encargando de poner tales errores cada vez más al descubierto (7).

b) A esto se ha unido el deseo de tecnificar y desconcentrar cada vez más el mando administrativo y toda la función pública, desgajándola para mayor eficacia de próximos condicionamientos políticos; uno de sus inmediatos resultados es la aparición de la moderna figura de un cuerpo técnico-directivo, con perfiles accidentales distintos según los países, pero especialista en técnicas organizativas con la misión propia y sustancial de planificar, coordinar y dirigir a nivel superior las actividades comunes a cuerpos técnicos especiales (la «Administrative class» británica), es decir, las no reservadas expresamen-

1965.) A título de ejemplo señalamos la existencia de varios cuerpos en la misma especialidad: trece cuerpos médicos, cuatro jurídicos, siete de delineantes, siete de ayudantes técnicos sanitarios, seis de interpretación de lenguas, etcétera.

ANDRÉS DE LA OLIVA y ALBERTO RIÑÓN han realizado un reciente trabajo estadístico de interés («Los Cuerpos de Funcionarios»), señalando hasta donde se ha atomizado la creación de Cuerpos a impulsos de abusos de poder ajenos a toda norma. Así existen los Cuerpos de Arquitectos del Ministerio de Información y Turismo, y el de ensayadores facultativos del Ministerio de Hacienda con cuatro plazas cada uno; y en resumen se podría apuntar que más de 60 cuerpos poseen una plantilla menor de 50 personas, 30 menos de 1.000 funcionarios. Tan sólo dos Cuerpos tienen más de 10.000 plazas (uno el del Magisterio Nacional).

Como consecuencia se da el caso también de que no exista relación alguna entre el número de funcionarios de una plantilla y el número verdadero de los que prestan ese servicio encomendado a la plantilla. Así el Cuerpo de Ingenieros de Caminos es de 1.671, mientras los que ejercen como tales apenas llegan a 700. Mientras la plantilla del Cuerpo de profesores especiales de Escuelas de Comercio la componen 124 plazas, sólo una pertenece realmente a ese Cuerpo.

Tales y otros abusos son lógicos, pues como bien dicen los autores antes citados, «puede (hasta ahora) darse el caso que una medida que afecta de modo importante a un Cuerpo sea elaborada, dictaminada y presentada a Consejo de Ministros por funcionarios del Cuerpo en cuestión y que otros funcionarios del mismo Cuerpo formen parte de la ponencia de las Cortes, que la informa y de la Comisión que la vota».

(7) «La proliferación de Cuerpos especiales al margen de los llamados generales, crea la idea falsa de que existe una regulación general de la función pública, manteniéndose el hecho de que el 90 por 100 de los funcionarios tienen una normativa particular por la que se rigen.» (CARLOS BRIONES, en diario madrileño YA de 16 de diciembre de 1967.)

Este particularismo ha llegado a que ni se sepa el número siquiera de cuerpos especiales existentes. La Ley de Funcionarios expresa 167; siete meses después, el decreto que fijó los coeficientes, cita 181, y en otras disposiciones posteriores se han relacionado 14 nuevos.



te a éstos, a semejanza de criterios homólogos que existen en las organizaciones empresariales y de acuerdo con los principios científicos de las ciencias administrativas (8).

c) Una reforma *burocrática*, tendente a simplificar el trabajo administrativo a través de leyes únicas de procedimiento administrativo, aplicables a todos los departamentos ministeriales, bajo la consigna de unidad, brevedad y eficacia (9).

Comprendemos, tras esta apretada síntesis panorámica de aspectos de la reforma administrativa, las resistencias psicológicas con que esta reforma va tropezando a medida que en su lenta pero continua «evolución» vaya produciendo el desmontaje de muchas situaciones actuales (abusos de delegaciones de competencias, proliferación de órganos decisorios, confusión de funciones, injusticias de posiciones jurídicas y económicas según la oportunidad en la concentración del poder... etc.); es lógico que se produzcan entre cuerpos más atentos a su tradición y ambientación social y privilegios económicos, que a un planteamiento riguroso de su específica función.

No cabe duda que esta reforma que está llevando decididamente a efecto la Presidencia del Gobierno con carácter general, asistida por el Gabinete de Estudios para la reforma administrativa y su órgano consultivo, la Comisión Superior de Personal (radicados ambos organismos en la misma Presidencia) *rectamente entendida*, ha de conducir a un mayor rendimiento, coordinación y economía de las funciones y servicios administrativos, como ambiciosamente señala el artículo 52 de la ley de Funcionarios.

## II. LA DESCONCENTRACION UNITARIA DE SERVICIOS PROVINCIALES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

Vamos, sin embargo, a fijarnos sólo en uno de los aspectos de esa reforma administrativa: el de la desconcentración unitaria de servicios, en las provincias del Ministerio de Educación y Ciencia.

El decreto 2764, de 27 de noviembre de 1967, tras establecer, con carácter general (art. 16), la concentración de servicios de los distintos ministerios civiles del Estado en delegaciones provinciales únicas, contiene para Educación y Ciencia unas matizaciones que no se incluyen en la concepción administrativa unitaria de las de-

(8) FUEYO ALVAREZ: «La distribución orgánica y territorial de la Administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento.» *Revista de Administración Pública* núm. 5, pp. 61 y 62.

(9) CARRO MARTÍNEZ: «La ejecución de la Ley de Procedimiento administrativo.» *Documentación Administrativa* núms. 7, 9; y

LÓPEZ RODÓ: Discurso de presentación de la Ley de Procedimiento administrativo a las Cortes. «Textos Legales». *Boletín Oficial del Estado* núm. 2. El decreto 2764/1967 ha sentado las bases para conseguir esa eficacia, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Procedimiento administrativo.

más delegaciones del Ministerio. Y es que una delegación a nivel provincial del Ministerio de Educación y Ciencia con función especializada de dirección, desarrollo y formulación, administrativa, de las líneas de actuación cultural, investigadora y educativa, en todos los niveles de formación (¿por qué excluir a la Universidad?) y de ejecución de criterios sumamente técnicos, ordenando a cuerpos con conocimientos y experiencias en unas tareas de primerísima importancia nacional, y conjugando inteligentemente las directrices de las autoridades superiores y las experiencias de esos cuerpos, ha de contar aún con mayores resistencias, no tanto psicológicas, «de espíritu de cuerpo», cuanto fundamentadas en argumentos de derecho y en situaciones de hecho difíciles de orillar. Los aspectos académicos y docentes no pueden vincularse tan sencillamente a los criterios generales de una unidad de mando y de actuación, con la responsabilidad autárquica de un delegado provincial, cuando hoy las técnicas y ciencias de la Administración apenas han salido del plano teórico, lo «administrativo general» está poco maduro, y, por otra parte escasamente despegado de los modos jurídicos.

### Obstáculos de la Reforma administrativa en el Ministerio de Educación y Ciencia

#### A) DE CARÁCTER LEGAL

La creación de un nuevo órgano directivo provincial en educación (aun cuando no se ha reglamentado su misión) habría de remover, de una manera sustancial, la infraestructura jurídico-administrativa que este Ministerio tiene tradicionalmente dispuesta por las peculiaridades que encierra en relación con otros Ministerios; así:

a) Al precisar la unidad administrativa territorial como de ámbito provincial (en lugar de distrito), la consideración del rector como jefe nato de los órganos y servicios culturales y educativos del distrito universitario desaparecería. Habría, pues, que reformar la ley Orgánica del Ministerio de Educación de 14 de abril de 1955 y 25 de noviembre de 1955, texto refundido (*BOE* de 10 de diciembre), que prescribe esa titulación en el rector universitario (10).

La ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado excluye de la posibilidad de reforma modificaciones sustanciales de los departamentos (art. 2.º), y esta sería una de ellas.

(10) La representación del Ministerio estará encomendada a los rectores magníficos en los respectivos distritos universitarios, actuando por delegación de ellos los directores de los Centros docentes y de las demás instituciones culturales dependientes del Departamento, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, y, «cuidando de los servicios *generales administrativos* un delegado administrativo del Ministerio (en cada provincia), dice el artículo 2.º de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Nacional. También la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943 se pronuncia en análogo sentido.



b) Igualmente el decreto de 24 de marzo de 1956, que creaba las delegaciones del departamento señaló amplias funciones administrativas a los delegados (la realidad es que en la práctica no se cumplieron) «sin perjuicio de las facultades que legalmente competen a los rectores en sus distritos universitarios y de las funciones académicas y de gobierno, o de inspección y orientación, de los jefes de los establecimientos y servicios del ministerio, asistidos de sus respectivas secretarías».

c) Radicalmente habría de verse también afectada la Comisión Delegada de Acción Cultural creada por el decreto de 8 de mayo de 1961, como órgano colegiado con funciones de coordinación de las actividades educativas desconcentradas, precisamente como reconocimiento expreso de la complejidad de la dirección educativa tan diversificada, que no aconseja una actuación provincial monocrática en los sectores educativos y culturales.

d) Y las propias leyes de enseñanza primaria (art. 108) y de Ordenación de la Enseñanza Media (art. 16), que señalan la delegación del Gobierno en el rector en materia escolar, con la «misión de regir y orientar todas las funciones docentes y la labor cultural y educativa dentro del distrito universitario», así como las «funciones de coordinación entre los consejos provinciales que comprendan y las de comunicación o enlace con la superioridad en los asuntos y forma que el oportuno reglamento determine» (consejos de distrito universitario). ¿Cómo no se vitaliza y reglamenta esta institución legal en lugar de ensayar hipotéticas fórmulas nuevas?

e) Modificación sustancial también en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Tras su reforma en 10 de octubre de 1958, se perfiló como organismo permanente de coordinación y enlace de servicios estatales a nivel provincial, evitando así feudalismos; pero mantuvo un prudente grado de intensidad desconcentrador, que después recogió el decreto de 8 de mayo de 1961 excluyendo de la integración en aquella comisión una serie de órganos colegiados provinciales de carácter cultural y educativo. (Entre ellos la Comisión Provincial de Enseñanza Primaria) (11).

## B) OBSTÁCULOS REALES

a) *El distrito universitario como unidad regional de planificación y dirección educativas.*— Creemos que el distrito universitario es una creación artificial producto del centralismo napoleónico, cuyo sentido de delimitación territorial para la función universitaria (docente e investigado-

ra), como si se tratase de una desconcentración administrativa estatal al estilo de un distrito minero, repugna esencialmente a la misma esencia universalizadora de la universidad, de servicio a la verdad). La asamblea de catedráticos de Universidad celebrada en Caen (otoño de 1966) llegó a la conclusión de pedir la creación de «universidades autónomas, diversificadas y competitivas que no dispongan de monopolio alguno sobre un área geográfica». Ha de desaparecer, en efecto, la mentalidad distrital que parcela a la universidad, pero otra cosa es el distrito universitario como aquella parte de la nación compuesta de varios territorios provinciales, en la que la Universidad (con esa misión universal) ejerce unas funciones directivas en actividades culturales y docentes como primer centro de este carácter.

Ciertamente se ha dicho que la pretensión de que el distrito, a semejanza del sistema francés, se convierta en centro directivo propulsor de la cultura y enseñanza del país es y ha sido ilusoria (12). Pero la figura del rector, asistida por órganos colegiados consultivos o de gobierno, tiene un relieve innegable. Es el presidente de la junta de gobierno, del consejo y del patronato, y jefe de todos los centros y servicios dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia en el distrito. No se trata de configurar su misión mediante el ejercicio de una autoridad detallada y controladora de todas las actividades educativas y culturales que existan sobre la división administrativa territorial del distrito, lo cual le apartaría de su misión inmediata, el correcto funcionamiento de la Universidad. Pero la Universidad, aun con una organización educativa provincial, por su misma naturaleza de «alma mater» de la educación, de la enseñanza, de institución superior al servicio de la cultura, por su universalidad, sin fronteras ni distinciones, no puede permanecer ajena o marginada en una función directiva y coordinadora de las actividades culturales supraprovinciales. Desligarle al rector de su función, por otros órganos provinciales, con el pretexto de ensalzar así más su figura, desvincular a la Universidad de sus fuentes nutricias (los centros culturales previos a su acceso) es hacerla inconsecuente si pretende ser el órgano cultural jerárquico del Estado de nivel superior (como la concebían la ley de 1943 en sus arts. 37, 38 y 41). Garantía también, con la presencia prestigiosa universitaria, de evitar la excesiva politización que pudieran tomar las actividades culturales desconcentradas del Estado en las provin-

(11) A semejanza de la descentralización funcional o por servicios, querida por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en su Congreso de Wiesbaden de 1959.

(12) A. GUAITA: *El Distrito universitario*. Escuela de funcionarios 1967, p. 53. Aunque así lo disponga el artículo 12 de la Ley Orgánica del Ministerio de 10 de abril de 1942, desarrollado por el decreto de 4 de agosto de 1952 y el decreto de 16 de junio de 1965 a propósito de las autoridades universitarias con proyección de distrito: Consejos de Distrito universitario y Patronatos universitarios.



cias (13). Por ese carácter estimamos una aberración que las comisiones provinciales delegadas de acción cultural no sean presididas por el rector (hoy vicepresidente 2.º), después del gobernador y del presidente de la Diputación (según el decreto de 8 de mayo de 1961, art. 6.º), si es la primera autoridad académica del distrito.

En esos consejos de distrito, y a efectos de una alta dirección y coordinación educativa y cultural, debieran integrarse las distintas autoridades docentes del Ministerio, representaciones y jefes de servicios, presididos por el rector. Una autoridad coordinadora sólo es posible con una comunidad moral de intereses, que no puede tener un administrativo directivo, porque no es un docente. La cultura, por su complejidad, pide órganos colegiados, no monocráticos, como una intervención de Hacienda o una jefatura de policía. Esa coordinación regional, con criterios generales y superiores, ha de ser por niveles educativos que han de ser los elementos base de una estructura orgánica territorial, bien que, con la utilización en los servicios administrativos de sistemas de automatización, podrían ser normalizados y modernizados, a nivel regional, aquellas actividades administrativas susceptibles de ese tratamiento.

b) *Puestos de trabajo sin delimitar ni clasificar.*—La base VI de la ley de Bases de funcionarios civiles del Estado de 20 de julio de 1963 considera como fundamento de una política de personal la clasificación previa y orgánica de puestos de trabajo (gran novedad y compleja de la vigente ley), entendida como fijación de niveles y funciones jerarquizadas de los distintos órganos de la Administración en función de su relativa valoración; tras ella vendrá la formalización de las «unidades administrativas», con las

(13) Francia, patrón de nuestras reformas administrativas, con la excepción de la enseñanza y actividades culturales (reservadas al rector y autoridades académicas), ha desconcertado todo el montaje administrativo estatal en circunscripciones departamentales, regidas por un prefecto. España ha seguido hasta la fecha casi fórmulas correlativas al módulo francés en sus estructuras provinciales, regidas por los gobernadores civiles. Si bien como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, estas figuras hermanadas en su concepción creadora tienen hoy muy poco en común; mientras el gobernador tiene una personalidad jurídica política, el prefecto es un profesional técnico de Administración superior capaz de refundir en una visión integradora los exclusivismos de Cuerpos solamente especializados; mientras la dimensión política fue cediendo paso a la técnica de la Administración en el sistema francés, la naturaleza política de nuestros gobernadores ha quedado petrificada, siendo una de las raíces de la proliferación de servicios y organismos provinciales dependientes de un mismo Ministerio. A lo sumo, y como norma más próxima al modelo francés (bien que subordinada a la política), el estatuto de gobernadores les atribuye funciones de coordinación de las misiones propias de los delegados de servicios.

GARCÍA DE ENTERRÍA: «Prefectos y gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España.» *La Administración española*. Madrid, 1961 (concretando esas diferencias de funciones de que hablamos).

ALVAREZ GENDIN, S.: «El decreto regulador de las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles.» *Revista de Administración Pública* núm. 27, Madrid.

ROMERO NAVARRO y SÁNCHEZ PINTO: *El desarrollo económico social y la reforma de la Administración periférica en Francia*. ENAP. Colección Documentos núm. 1.

tareas y funciones que le son propias, y la categoría personal de los funcionarios. Una clasificación de funcionarios en cuerpos generales y especiales o facultativos (14) es una clasificación precaria (y vieja al mismo tiempo, pues data de la R. O. de Bravo Murillo de 1852) (15), pues hay que analizar y justificar previamente las funciones que desarrolla cada uno, sus matizaciones y exigencias a la hora de establecer las funciones administrativas, técnico-directivas que a cada uno le corresponden, para evitar tensiones entre diferentes cuerpos administrativos profesionales. El número 21 del decreto de 9 de abril de 1964 exige que para establecer un nuevo puesto de trabajo se le atribuyan «funciones que determinen una carga de trabajo que justifique su existencia». Sin embargo, bien están los principios inspiradores de estas normas que atribuyen como puestos de trabajo de los Cuerpos generales aquellas funciones administrativas comunes que no se hayan reservado expresamente a funcionarios de Cuerpos especiales. Y precisar un nivel de responsabilidad. Además, el apartado d) del artículo 53 de la ley de Funcionarios dice que dentro de los puestos reservados a cada Cuerpo general o especial se determinarán sus caracteres singulares, condiciones de ejercicio y su nivel en la respectiva ordenación jerárquica; estimando el número 16 del decreto de 9 de abril de 1964, que la Presidencia del Gobierno regulará (aún no lo ha hecho) un sistema objetivo de niveles que jerarquice todos los puestos de trabajo, según la importancia, dificultad y grado de responsabilidad correspondiente, niveles en los puestos de trabajo que han de ir en función del rango que los Cuerpos tengan.

Entonces ¿cómo se pueden concretar, cuáles son las funciones comunes a la actividad administrativa de los Cuerpos especiales (de que habla el artículo 23-1 de la ley de Funcionarios) para los Cuerpos generales, sin una clasificación previa de puestos de trabajo y de nivel (exigidos por la misma ley previamente)? Además, si el artículo 23 de la ley (y el decreto de 27 de noviembre de 1967) no dice que sea actividad común administrativa el control, la inspección y la supervisión, y en cambio configura al Cuerpo Técnico de Administración Civil como aquel que realizará «funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior». ¿Cuáles son esas funciones? ¿Qué tareas se consideran de nivel superior? ¿Quedan excluidas, como parece que da a entender, el artículo 23, las funciones de control, inspección y supervisión del campo de los Cuerpos generales? ¿Cuál es la línea divisoria entre este Cuerpo Técnico y el Cuerpo Administrativo que

(14) Como la prevista en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo, y los artículos 52 y 53 [ap. a), núm. 1] de la Ley de Funcionarios, decreto 865/1964, de 9 de abril (núms. 13 a 15) y Orden de la Presidencia de 30 de junio de 1964 (ap. 4.1).

(15) DE LA OLIVA DE CASTRO: «La articulación en Cuerpos de la función pública española», diciembre 1965, *Documentación Administrativa* núm. 96.



«desempeñará las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico». ¿Cuál es la misión del Cuerpo Administrativo?

Habría que promulgar las reglamentaciones orgánicas del Cuerpo general directivo; pero antes la clasificación de puestos de trabajo, y la descripción de los mismos habrá de tropezar con la diferenciación cualitativa del sector educación, que le hace refractario a una asimilación de la dirección de servicios docentes y culturales al de otras unidades administrativas (16).

c) *Falta de preparación en técnicas directivas de educación.*—¿Se ha realizado ya la capacitación del personal, con las pruebas selectivas correspondientes en función de las exigencias administrativo-educativas propias de un nivel superior? ¿Se han adecuado ya los conocimientos exigidos para obtener diploma directivo en educación a las auténticas exigencias de las funciones administrativas de educación a nivel superior? Si aún no se han concretado los cometidos propios de una clasificación de puestos de trabajo, los títulos o conocimientos para ocupar hoy esos cargos hacen referencia a una preparación administrativa ordinariamente burocratizada y anquilosada, por el mismo sentido conservador que la Administración ha tenido entre nosotros, desfasada de lo que la moderna Administración exige para esos cargos directivos de nivel superior en educación; y si esto es cierto, ¿por qué en una etapa inicial de la reforma administrativa no se admite, para obtener el diploma de técnico directivo (en educación) a funcionarios de Cuerpos especiales en posesión de títulos de enseñanza universitaria y técnica superior, afines o iguales, que los exigidos para el ingreso en el Cuerpo Técnico de Administración Civil (mas con una experiencia más próxima en cuestiones de planificación cultural y educativa), a los cursos de especialización directiva, por Ministerios, regulados en el Centro de Funcionarios? Y esto, sobre todo, cuando cuantitativamente se ha hablado de una «crisis en el reclutamiento de funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil» (17). Frente a una rigurosa descalificación de los funcionarios especiales para el acceso a puestos directivos (reservado a funcionarios tipo, art. 24 de la ley de Funcionarios), se tolera

(16) La Dirección General de Selección y Formación de la Función Pública, en Bélgica, ha tropezado con esta dificultad, y en Francia las funciones de enseñanza e investigación constituyen una de las seis especialidades jerárquicas profesionales entre las actividades de la Administración del Estado. En este sector vertical se incluye una división horizontal que comprende nivel superior, que son los funcionarios directivos y de organización y planeamiento, ejerciendo poderes decisorios delegados; nivel medio con funciones aplicativas o de gestión y último nivel con funciones de ejecución material al servicio de los anteriores. Véase M. LONG: *Coloquio internacional sobre clasificación de puestos de trabajo*. Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica. Enero 1965.

(17) DE LA OLIVA DE CASTRO, A.: *Clasificación de puestos de trabajo*. Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno, 1965, p. 113.

ese desfase de que hablamos como normal política de reclutamiento del personal directivo. Esa traba legal de los Cuerpos especiales, acaso pudiera obviarse también legalmente. El artículo 53, número 1, apartado c), establece que en la clasificación de puestos de trabajo se determinen aquellos que pueden ser desempeñados indistintamente por funcionarios de diversos cuerpos; y en las instrucciones de la Presidencia del Gobierno (orden ministerial de 30 de junio de 1964, apartado 4.1.8) se especifica que cuando se trate de puestos «que tienen atribuidas funciones para cuya ejecución sean necesarios requisitos de formación específica comunes a varios cuerpos de funcionarios se adscribirán dichos puestos indistintamente a todos ellos» (18). Una acertada política de compensación entre los diversos cuerpos, que en los niveles técnico-directivos de Educación y Ciencia tiene sobrada justificación, de seguirse el sistema legal.

¿Puede legítimamente privarse, por ejemplo, a la Inspección Profesional de Enseñanza Primaria del Estado (19) del acceso a una vocación técnico-directiva a nivel superior, cuando el Reglamento del Cuerpo prevé tras la oposición un curso de especialización en esas técnicas y cuando las Facultades de Pedagogía pretenden crear la Subespecialidad de directivos en educación en el último curso de especialidad (de donde han de salir los futuros inspectores), en razón a una mayor eficacia en los no licenciados necesariamente en materias educativas, que, tras la oposición de técnicos de Administración civil, sigan un curso de Organización y Métodos?

Los puestos directivos deben estar asentados sobre bases reales, no jurídicas; mejor dicho lo jurídico debe plegarse a lo real. En otro caso, los abusos lógicos en personas no preparadas no tardarán en producirse, con efectos contrarios a las eficacias perseguidas.

Planificar bien en educación, en orden a obtener una enseñanza cualitativa más perfecta, es muy difícil (20). El «método analítico» de planificación regional (comúnmente el más seguido) opera sobre «mapas escolares» zonales, que partan en su concepción de un conocimiento concreto de la demográfica de la comarca, de su desarrollo por sectores de actividad, de la concentración de la enseñanza en función de las tasas de escolaridad...; y estos medios de tra-

(18) El decreto de 2 de agosto de 1964 (*Boletín Oficial del Estado* de 11 de septiembre), a propósito de la coordinación de competencias, prevé la posibilidad de que la Presidencia del Gobierno estudie fórmulas de solución con arreglo a criterios técnicos y no exclusivamente legales.

(19) Citamos a la Inspección por ser un Cuerpo especial al que la Ley de Enseñanza Primaria le ha conferido amplias funciones de «supervisión, dirección técnica y orientación pedagógica de la enseñanza y de los servicios escolares en el ámbito de su jurisdicción», más próximas a un administrador de la educación que el simple docente.

(20) Y en enseñanza primaria más, según se analiza en *La Planification de l'enseignement au niveau regional*. OCDE. Paris, 1965.



bajo, que sólo el contacto vivo, constante, fluido, con la realidad permite ponderar, no pueden desgajarse de la función programadora y directivo-técnica.

Salvo que a pesar de las buenas intenciones de la reforma administrativa se llegue como resultado práctico, en la mayoría de los casos, a una concentración de funciones, puramente

estadística, y a lo sumo repetitiva de los criterios apuntados por quienes *realmente* van a dirigir la educación y la cultura en sus diversos niveles provinciales (21).

(21) VILLAR PALASÍ: «La clasificación de los puestos de trabajo y las líneas generales de la organización administrativa», en *Clasificación de puestos de trabajo*. Presidencia del Gobierno. Estudios núm. 3, 1965.

## Apuntes para una historia de los tebeos

### II. La civilización de la imagen (1917-1936)

ANTONIO MARTIN MARTINEZ \*

El estudio de los primeros tebeos, surgidos a partir de 1915, y de las circunstancias que les dan vida se encuentra ligado al conocimiento de los procesos económicos, políticos, sociales y técnicos por los que las estructuras españolas atraviesan al término del siglo XIX. Remito por ello al lector interesado al primer capítulo de este estudio, significando al tiempo su simple condición de apuntes para un acercamiento histórico al tema de la prensa periódica infantil de carácter recreativo, género que por su popularidad alcanza incluso a un público no infantil.

La evolución que estas publicaciones presentan entre 1917 y 1936 responde a causas complejas, la mayoría planteadas ya a principios de siglo. «Las transformaciones sociales dieron paso a un público nuevo, un público cuyos gustos se orientaban hacia géneros originales. La industrialización modificó el aspecto de las ciudades. Nunca se insistirá lo suficiente sobre lo que han significado las nuevas técnicas de impresión y de fabricación de papel, así como la elaboración y aplicación de las primeras leyes sobre ense-

ñanza primaria» (1). El periódico para la infancia desaparece paulatinamente, transformándose, al ceder sus páginas al folletín y a la imagen, hasta perder su aire aburrido y moralizante, dando lugar a la aparición de los tebeos (2).

Es precisamente por la importancia que el tebeo llega a alcanzar posteriormente en la cultura de masas española por lo que he pasado rápidamente sobre el tema de los periódicos infantiles a fin de centrarme en la industrialización del tebeo y su condición de producto social. No se trata de juzgar, sino de testimoniar cómo los tebeos, por circunstancias comunes a toda la prensa, dejan de lado el paternalismo y la moral decimonónica, para llegar a través de la industrialización de los procesos editoriales a las grandes masas consumidoras del siglo XX. Es por el desarrollo del propio sistema capitalista cómo la burguesía debe renunciar a parte de sus enunciados ideológicos para lograr mantener su predominio económico. Se extiende así la cultura y el bienestar social, y a su favor crecen los negocios. Logran entonces los tebeos repercusión nacional e influencia sobre los esquemas socioculturales de los lectores.

He tomado para este capítulo el periodo comprendido entre 1917 y 1936 por entender que en estos años se produce la primera expansión de los tebeos, dándose a partir de 1936 circunstancias nuevas que determinarán decisivamente la edición, siendo por ello conveniente dejar su estudio para más tarde. Importa particularmente

\* Universitario. Diplomado en Prensa Infantil y Juvenil por la Escuela Oficial de Periodismo en 1964. Investigador de las Literaturas de Expresión Gráfica, con especial dedicación a su proyección y desarrollo históricos. Jurado de los Premios Nacionales de Prensa Infantil y Juvenil en 1964 y 1965. Miembro de la Junta Directiva del Centro de Expresión Gráfica. Actualmente trabaja como experto en *comics* y publicaciones gráficas en la Comisión de Información y Publicaciones Infantiles y Juveniles. Ha publicado anteriormente en *REVISTA DE EDUCACIÓN*: «La Prensa infantil. Lectura de nuestros niños. Descripción general» (núm. 171, abril 1965) y «Lecturas infantiles. Reflexiones en torno al libro» (número 180, abril 1966). Es colaborador de las revistas *Triunfo*, *La Estafeta Literaria*, *Índice*, *Gaceta de la Prensa Española* y *Cuto*.

(1) FERREYDOUN HOVEYDA: *Historia de la novela política*. Alianza Editorial. Madrid, 1967, p. 20.

(2) TERESA ROVIRA: *La revista infantil en Barcelona*. Diputación provincial de Barcelona. Barcelona, 1964, página 5.