

EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y LA MODERNA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA PERIFÉRICA EN ESPAÑA

Por ROGELIO MEDINA RUBIO

Cuando la administración central educativa española se dispone a estrenar la concentración unitaria de sus servicios periféricos en Delegaciones únicas, respondiendo con algún retraso a las acertadas ideas renovadoras de la Reforma general de la Administración Civil del Estado¹, vamos a detenernos a examinar uno de los principios básicos para la organización eficaz de servicios: el de la *coordinación* administrativa. Y ello con una doble finalidad: a) comprender cómo debe entenderse el funcionamiento efectivo de las Delegaciones Provinciales a la luz de ese principio; b) cómo fundamentar desde él, la necesidad de estructurar para un futuro, otras fórmulas de coordinación de la actividad administrativa desconcentrada, con marco territorial más amplio, distintas de la acción *jerárquica* integradora de unas Delegaciones Provinciales. Estas Delegaciones son un primer paso, que ha de ser completado en profundidad y extensión, según veremos, en aplicación del principio de coordinación de las actividades educativas.

1. *La administración educativa moderna basada en el principio de coordinación*

Los tratadistas de la Ciencia de la Administración consideran que toda organización administrativa, al margen del

¹ MEDINA RUBIO, R. *Reflexiones en torno a la concentración provincial de los servicios del M. E. y C.* "REVISTA DE EDUCACIÓN", enero, 1968.

signo político-social que la determine, ha de responder a unos principios fundamentales para ser eficaz: *unidad, competencia, jerarquía y coordinación*. Sin embargo estos principios no suelen considerarse autónomos², sino en función del principio básico por antonomasia en una organización administrativa: el de *unidad* o armonización de sus diferentes órganos o agentes. Sin el ejercicio de aquellos principios de organización (competencia, jerarquía y coordinación) no es posible lograr el de *unidad*, hoy cada vez más difícil de conseguir sin ellos, ante la multiplicación y dispersión de servicios y organismos de la Administración Pública en los planos estatal y provincial o local. Vamos a centrarnos en el principio de coordinación. Por él entendemos el principio esencial a toda organización que persigue una actuación jurídicamente armónica, basándose en criterios de economía, celeridad y eficacia.

Las razones que apoyan la necesidad de la coordinación de los servicios educativos, postulado previo para su unidad administrativa, son tres fundamentalmente: A) La diversidad y complejidad en el plano provincial de los servicios educativos; B) La cada vez más acusada "permeabilidad de competencias" entre diversos organismos; C) La concepción moderna de la administración educativa como una tarea "empresarial" o "gerencial" por analogía con el sentido privado de la empresa.

A) *La diversidad y complejidad en el plano provincial de los servicios educativos.* — La unidad de acción de una administración educativa moderna se ve comprometida, hoy, en su doble vertiente, estatal y local. Por una parte (y lo mismo sucede en otros sectores de la Administración) ante la congestión de actividades de los órganos centrales del Ministerio de E. y C., estos organismos, en virtud de los cada día más necesarios y frecuentes principios de *desconcentración y delega-*

² DE LA VALLINA VELARDE, J. L. *Derecho administrativo y Ciencia de la Administración*, Selecciones Gráficas, Madrid, 1960.

ción de atribuciones³, se multiplican en la periferia, con peligro de superposición de funciones o de existir áreas vacías ante criterios fácilmente autárquicos.

Por otra parte, en el plano provincial, y en virtud de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración local, existe no sólo esa administración escolar gubernativa o estatal que el Estado mediante sus órganos impulsa (administración directa o central periférica), sino la que puedan realizar, en un territorio determinado, los Ayuntamientos, Diputaciones o entidades locales, como entes con personalidad jurídica distinta del Estado, con medios y servicios propios, sirviendo indirectamente a los fines de aquél (administración indirecta o local autárquica)⁴.

Pues bien, la unidad administrativa educativa provincial,

³ Sin entrar en el problema de si la administración educativa debe ser centralizada o descentralizada, siguiendo a Vallina Velarde distinguimos de una manera breve y clara los conceptos de *descentralización* (que un poco más adelante utilizaremos), *desconcentración* y *delegación*. En la *desconcentración* existe un solo ente sujeto de derecho, quien transfiere unas competencias para que sean realizados en su nombre por unos órganos que él ha creado; en la *descentralización* se reconoce personalidad jurídica propia a entes distintos del Estado, con una voluntad que no es ni superior ni inferior al Estado, sino distinta, como responsables directos de una actividad, bien que se integre esa voluntad en el marco de una organización estatal y se sometan a su tutela. En la *delegación* la actuación administrativa *propia* de un superior jerárquico, que tiene plenitud de autoridad, se ejercita en su nombre por un subordinado en un marco territorial determinado. Puede darse, pues, una desconcentración sin descentralización y una administración muy delegada, muy desconcentrada y muy centralista al mismo tiempo. Los llamados Delegados Ministeriales, que unen a sus facultades delegadas la competencia directiva sobre servicios provinciales desconcentrados, no realizan una actividad administrativa descentralizada, en nuestro derecho positivo sólo propia de Ayuntamiento y Corporaciones en cuanto no actúan como simples órganos cooperadores del Estado.

⁴ El art. 5.º de la L. R. L. dice que "los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales son Corporaciones a las que corresponde el Gobierno y la Administración de los intereses públicos *peculiares* de su territorio", que han de cumplir "sin perjuicio de su carácter representativo de la integridad de la vida local y de las funciones cooperadoras en los servicios del Estado".

Por razón de espacio y por ser marginal al tema, no entramos en el sugestivo análisis de las competencias educativas en nuestro derecho positivo: *las propiamente estatales, las propiamente locales, las delegadas* por el Estado en los entes locales en cuanto cooperadoras de los servicios del Estado ("funciones impropias" de que habla Entrena"), y las competencias *mixtas, concurrentes o alternativas*.

está hoy resentida, sin una articulación de hecho armónica en un organismo determinado. Por un lado existen unos órganos de la administración central que ostentando una representación aislada tienen interferencias en sus funciones. Es el caso no sólo de órganos representativos de distintos Ministerios (pensemos, por ejemplo, en la serie de organismos que tienen asignadas funciones de proyección cultural post-primaria en el plano provincial) sino del mismo Ministerio de Educación y Ciencia. (Por ejemplo, señalemos el carácter fragmentario y repetitivo con el que han debido hacerse las planificaciones de centros escolares de primaria y de bachillerato por las Inspecciones correspondientes, ante el solapamiento de estas enseñanzas). Por otro lado, junto a esas lagunas en la administración directa provincial hay, como hemos dicho, una actividad descentralizada, la de los entes y corporaciones provinciales y locales, que debe de armonizarse con aquélla, por actuar en un mismo territorio y ante comunes problemas y necesidades. La administración moderna si quiere aplicar a sus actuaciones los principios gerenciales de la empresa privada, de economía, celeridad y eficacia, debe abordar con criterio unitivo esa dispersión de actuaciones. Y el principio de *jerarquía* sólo, no sirve para alcanzar la unidad, porque aun contando con una unificación y mejor división de competencias a nivel provincial, entre los Ministerios que integran la Administración Central (por ejemplo, concediendo todas las actividades de proyección cultural al Ministerio de Educación y a sus órganos delegados), y aun reconociendo la acertada medida de concentrar las funciones delegadas educativas en última instancia en un Delegado único del Ministerio, que garantizase la unidad de acción por ese principio de jerarquía, quedaría en pie la necesidad de articular en las provincias los planos que no pueden superponerse jerárquicamente porque son distintos y deben respetarse: el central y el local o provincial. Sólo el principio de *coordinación*, recatemente configurado, puede hacer realidad esa necesaria unidad que debe presidir la acción educativa provincial o regional, armonizando tanto la Administración estatal como la local.

B) Otra razón que apoya la necesidad de la coordinación de servicios educativos se debe a la figura administrativa moderna llamada “permeabilidad de competencia”. Esta figura, como dice Ortiz Díaz, si bien no supone la anulación de estrictas competencias que los órganos tienen asignadas como propias, sí en la práctica, y parece un fenómeno general muy extendido e irreversible, nos hallamos con muchos órganos que tienen competencias culturales muy semejantes, “*ratione materiae*”.

C) También la Administración educativa moderna justifica la coordinación al concebirse aquélla como tarea “empresarial”, y por tanto más allá del marco jurista y conservador que hasta ahora ha tenido. Por ello, hoy, esa administración, más parece orientarse con el signo de los tiempos, como conjunto de principios y reglas propios de la organización empresarial (campo de la Ciencia de la Administración) que como actividad puramente jurídica que se inscriba sólo en el Derecho Administrativo. Organizándose la Administración con ese espíritu de eficiencia, es preciso no ya sólo que los directivos de esta administración educativa tengan un conocimiento de los problemas estrictamente jurídicos, sino, y ante todo, de los problemas educativos, económicos, sociales y de organización. De ahí la necesidad de órganos muy coordinados en estas especialidades que eviten visiones parciales, siempre dificultosas, y aseguren una unidad de criterios. La eficacia de toda actuación administrativa en el plano educacional por estas razones, y por la misma dificultad del acto educativo, dependerá del grado de coordinación y compenetración que se logre en sus servicios.

2. *Naturaleza de la coordinación de los servicios educativos a nivel provincial*

Fiel al doble carácter de la provincia como “circunscripción determinada por la agrupación de municipios (ente local), a la

vez que división territorial de la Administración del Estado” (que dice el art. 45-II de la Ley Orgánica del Estado de 10-I-67), la coordinación periférica educativa a nivel provincial ha de ser también doble; a) entre los diversos órganos delegados (coordinación de tipo *interno* que pretende conseguir la Delegación, única del Ministerio); b) y entre la administración estatal periférica y los entes provinciales o locales (coordinación de índole *externa*).

a) La primera coordinación ha sido una de las metas propuestas en la moderna reforma administrativa española que ha afectado, con retraso, a los servicios del M. de E. y Ciencia. El principio de unidad que ha de regir en toda Administración eficaz es incompatible con la existencia de tanta comisión, tantos organismos autónomos y jefes de servicio especializado y desconectado con los demás, como tiene en las provincias este Ministerio. A corregir este defecto acusado unánimemente por los administrativistas y por el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1962), tendió ya, de un modo genérico, el D. Ley 20-XII-56 para la Reforma administrativa, la disposición final 2.^a de la Ley de 28-XII-63 que al aprobar el Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967) dijo: “se faculta al Gobierno para integrar en Delegaciones territoriales unificadas, todos los servicios y dependencias periféricas de los departamentos ministeriales actualmente existentes a propuesta del Ministro correspondiente”, y sobre todo el D. 27-XI-67 (art. 16) al decir que “los servicios y organismos de ámbito provincial de cada Departamento Ministerial se integrarán en una Delegación Provincial única”. De una manera más próxima, el D. 25-IX-68 y la O. M. 24-II-69, “la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa de todos los Centros y dependencias del Departamento en la provincia, se realizará por la Delegación Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia”.

b) Sin embargo, el segundo aspecto de esa coordinación, la que hemos calificado de “externa” (Ministerio y entes locales a nivel provincial) está, por lo menos estructuralmente, or-

gánicamente, inédita entre nosotros; no existe ninguna entidad en las provincias que integre armónicamente la administración educativa central y local. Y es lógico que no exista, cuando el propio Ministerio no ha resuelto prácticamente el problema de la propia coordinación interna de sus servicios provinciales.

3. *Fórmulas organizativas que proponemos para esta coordinación*

Vamos a examinar dos tipos de problemas organizativos desde el punto de vista coordinador con posibles soluciones futuras; a) Uno propiamente de estructura orgánica, y b) Otro referido a la circunscripción territorial.

A) *La actuación colegiada y el proceso coordinador.* — La estructura de las Delegaciones Provinciales estimamos que es un *primer* eslabón necesario en una administración educativa, coordinada y eficaz, pero insuficiente.

Liet-Veaux⁵ estudia 4 sistemas para alcanzar la coordinación a nivel local: a) que las facultades decisorias las tenga un solo órgano; b) que la actuación decisiva corresponda a los distintos servicios desconcentrados, bien que haya un órgano superior, con la facultad de conocimiento previo, que marque las pautas que deben seguirse; c) que los jefes de los distintos servicios formen un órgano colegiado, deliberante, que exprese su voluntad coordinadora y la realice a través de uno de sus miembros, el representativo del grupo; y d) actuación libre de los distintos servicios provinciales, bien que sometidos, por una autoridad única provincial, a un control permanente de legalidad u oportunidad. Creemos que ante la complejidad de la tarea educativa que, como antes dijimos, exige un profundo conocimiento de problemas técnico-pedagógicos, económicos, sociales, de organización, jurídico-administrativos, de planificación..., y a muy distinto nivel, la fórmula de coordinación

⁵ LIET-VEAUX, *Le regionalisme constitutionnel*, París, 1943, pág. 29.

que se adopte es fundamental. A nuestro juicio se hace imprescindible coordinar las jefaturas de los distintos servicios u órganos especializados, integrados en las Delegaciones, como constituyendo una “unidad funcional”, de forma que, si bien están presididos por este Delegado único, como autoridad coordinadora, tengan un carácter no sólo asesor, como hoy les configura la O. M. de 24-II-69, art. 4.º (que estructura las Delegaciones), sino deliberante, de *efectiva participación* en las decisiones (apartado de la clasificación de Liet-Veaux), con responsabilidad compartida, en suma, como auténtico *grupo de trabajo asociativo* con el Delegado. Esta fórmula de coordinación viene avalada no sólo por esas motivaciones psicológicas (de que mejor se consigue la adhesión de voluntades a una tarea, si se las incorpora efectivamente a ella, “principio de adhesión”), o estratégicas (por cuanto se armonizarían mejor al situarse ante esa necesidad por vez primera, servicios tradicionalmente inconexos entre sí, y con una buena carga de “espíritu de cuerpo”, celo de que la coordinación les “merme atribuciones”), sino, porque como dice Ordway Tead⁶, para que la coordinación en realidades complejas se dé, es preciso que las decisiones se adopten por *integración de voluntades*, que los representantes de grupos funcionales, a quienes afecte la realización de la nueva estructura, tomen *parte efectiva* en todo el proceso decisorio; sólo así habrá una buena disposición moral que aliente la acción coordinada. Sólo así la Delegación Provincial “de acuerdo con las aspiraciones y necesidades sentidas en nuestra época será instrumento esencial de la reforma educativa y promotora del desarrollo educativo mediante una acción *eminentemente creadora y flexible* en concordancia con las peculiaridades de cada Provincia” (a que alude la O. M. 24-II-69 citada).

Una *Comisión o Consejo coordinado y coordinador* realizaría la labor de impulso, coordinación y fiscalización última a

⁶ ORDWAY TEAD, *El arte de la administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 335.

nivel provincial, coordinando internamente tanto las distintas actividades desconcentradas de las Direcciones Generales, como las actividades de los entes locales que han de vincularse a la acción estatal. Integrarán esta Comisión o Consejo, con acción permanente, el Delegado y todos los jefes y directores de Servicios educativos de la Provincia, y de forma ocasional los representantes provinciales de las Diputaciones, partidos judiciales o municipios afectados, que con arreglo a la Ley de Régimen Local tengan misiones culturales o educativas. A las reuniones a su nivel, periódicas, de esta Comisión o Consejo, asistirán sólo estos últimos cuando se trate de abordar la política estatal provincial de inversiones en obras y servicios, a fin de actuar en la aplicación de los recursos nacionales y provinciales con visiones más *amplias y conjuntas*⁷. Los Planes de necesidades e inversiones elaborados por estas Comisiones o Consejos podrían vincularse mejor a las perspectivas políticas de un desarrollo regional y Nacional.

No hay razón para desintegrar en las Provincias las atribuciones educativas del Estado y las de los entes locales. Las materias en uno y otro campo deben ir ensambladas. Dice García Trevijano⁸ (y con más razón en algo tan común a los hombres como es la educación) que la "separación absoluta entre el Estado y los entes locales ha sido totalmente superada; hoy día no puede hablarse de competencias exclusivas y excluyentes entre los distintos campos administrativos".

¿Y en qué marco de acción territorial debería moverse esta Comisión o Consejo? Es el segundo problema a que antes nos referíamos.

B) *El marco territorial y el principio de coordinación.* — Legalmente hoy el marco territorial de cualquier acción edu-

⁷ Sería la forma de dar cumplimiento a un precepto infringido constantemente: "no podrán concederse subvenciones ni ayudas económicas de cualquier tipo por parte del Estado u organismos paraestatales para obras o servicios... que no figuren en el correspondiente plan provincial" (Art. 1-4.º del Decreto de 13-XI-58).

⁸ ("Titularidad y afectación en el ordenamiento jurídico español en R. A. P., número 29, pág. 57.) Cit., por Pallarés en *ob., cit.*

cativa coordinada es la Provincia. Pero la actual división provincial debida a la iniciativa de Javier de Burgos (Decreto de 30-XI-1833) no tiene más justificación de existencia que el arraigo de la abulia tan peculiar en la tradicional administración burguesa. La Provincia, como unidad administrativa, está hoy totalmente superada⁹; no tiene más que un sentido de unidad formalista jurídico-administrativa, pero vacío de contenido, sin vitalidad alguna.

El Plan de Desarrollo que a través de los “polos de desarrollo”, de los “polos de promoción” y de los “polígonos industriales” en zonas nodales, está trazando las líneas directrices que van a modificar las estructuras productivas y de empleo de esas zonas, está acelerando ese vacío sentido de las Provincias, configurando unas nuevas unidades geo-económicas, regionales y sub-regionales que, con base natural, van presentando altos porcentajes de homogeneidad con referencia a determinados parámetros económicos y sociales¹⁰. Además si el Plan de Desarrollo quiere hacer compatible una política *nacional* del desarrollo con la necesidad de que cada región sea artífice de su propio desarrollo, realizando sus propios medios y posibilidades de producción, parece preciso ir a la elaboración de unos planes peculiares de promoción cultural y educativa, acordes con el desarrollo regional selectivo. Y como dice López Rodó¹¹ no es suficiente la planificación nacional para resolver los problemas regionales sino que es preciso que existan planes de acción regional, complementarios del nacional y que le den mayor estabilidad. Ello exigirá, pues, una política educativa de acompañamiento que sienta la infraestructura

⁹ CORDERO TORRES, *La redistribución geográfica de la administración española*, “Estudios: homenaje a Jordana de Pozas”, t. III, vol. 2.º Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

¹⁰ Una referencia concreta a los índices provinciales de homogeneización económica y porcentajes de desviación entre sí, puede verse en Plaza Prieto. “El desarrollo regional y España”, Universidad de Madrid, Madrid, 1968.

¹¹ Prólogo a los trabajos de MARTÍN LOBO, *Realidad y perspectiva de la planificación regional de España*, “REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES”, números 33 y 34, 1960-1961.

cultural de organismos y servicios supraprovinciales, precisos para llevar a cabo los peculiares planes educativos regionales que exige la evolución del país.

Ese regionalismo administrativo asentado sobre las nuevas bases socio-económicas, que está estimulando el Plan de Desarrollo, debería definirse por el Gobierno en sus límites concretos y acomodarse a él *paralelamente* la acción educativa desbordada y empequeñecida en su dimensión provincial. Si hoy se parte como dice López Rodó¹² de la Región como "núcleo unitario de Desarrollo" para toda integración nacional y supranacional, ¿qué sentido tiene una configuración provincial del más importante de los agentes del desarrollo, la educación?¹³ Hemos de hablar, pues, de la Región educativa, como unidad mínima, como respuesta a los nuevos enfoques conceptuales de las estructuras económicas, sociales y culturales del país. Regionalismo educativo que no puede tener un carácter político, hoy en franco declive, sino solidario y nacional.

Las llamadas "divisiones especiales territoriales" (a propósito de minas, confederaciones hidrográficas, transportes...) han sido brotes, unilaterales y necesarios, de ruptura con el marco territorial y provincial de unas actividades que no podían acompañarse, para su eficacia, al servicio de una administración provinciana desfasada. Y en esta hora en que la educación quiere alinearse con las estructuras del Desarrollo nacional, al ir desapareciendo en los planes de éste su circunscripción a Provincias para insertarse en marcos regionales, necesariamente la organización educativa ha de estructurarse como una "división especial territorial", sobre órganos intermedios, la región educativa, más allá, por tanto, de unidades provinciales. Si bien, mientras no se reestructure administrativamente el territorio nacional en unidades territoriales operativas, más acordes con la evolución de los tiempos, no podrán eliminarse las provincias como entidad jurídica, sí sería posible ir estudiando la

¹² Obra anteriormente citada.

¹³ La Ley orgánica de 10-1-67 dice con carácter general: "también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de las provincias".

integración en forma concreta, de servicios educativos territorialmente, impulsando, además, la existencia de Comisiones coordinadas¹⁴ más amplias en función de las regiones económico-sociales que se van perfilando en el Plan de Desarrollo. Los criterios de comarcalización, la elaboración del mapa escolar, la adaptación de los mismos programas educativos, la ubicación de centros profesionales..., todo el planeamiento de la educación en suma, ya no puede hacerse, con sentido de futuro, por unas Delegaciones provinciales aisladas, si éstas no se integran en esas "unidades funcionales" supraprovinciales de que hablamos. Esas Delegaciones provinciales, antes de nacer en la realidad, y a impulsos de la aceleradora evolución económica y social de los tiempos, van a ser víctimas del mismo papel fragmentario (con todas sus desventajas) que ha venido realizando la proliferación de servicios que ellas mismas combatieron¹⁵.

4. *La coordinación de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia con otras Delegaciones*

Finalmente vamos a referirnos a otro aspecto marginal de la coordinación periférica, y no menos importante. Es aquélla

¹⁴ A semejanza de como se ha hecho en algunos estudios recientes para otros sectores de la Administración por el Gabinete Técnico del Consejo Económico Sindical Nacional (en especial, "Esquema de división económica de España", Madrid, 1966), PÉREZ DÍAZ, *Emigración y sociedad en "Tierra de Campos"*, Estudios del Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1969.

I. N. I. "Regiones socioeconómicas españolas", Madrid, 1964.

CAPELO MARTÍNEZ, *Fundamentos del desarrollo económico de Andalucía*, C. S. I. C., 1963 y PALLARÉS MORENO, *La coordinación de la Administración periférica de España*, Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1969, y otras de difusión restringida.

¹⁵ Francia se encuentra empeñada en esta tarea para todos sus servicios generales. El Decreto 251-14-marzo-1964 sobre reorganización de servicios estatales en regiones creó el cargo de Prefecto de la Región que desarrolla la política del Gobierno en materia económica y social, coordinando (salvo en lo docente—tarea del Rector y del Inspector de Academia—, impuestos, inspección de la legislación laboral y establecimientos de estadística) los servicios del Estado.

Vid: *Reformas en los Departamentos y regiones en Francia*, E. N. A. P., 1964, y GREVIÉR, J. *La ordenación del territorio y el futuro de las regiones francesas*, Presidencia del Gobierno, Colección Estudios, n.º 4, 1969.

que cabría plantear desde un punto de vista más general referido a la coordinación de los distintos delegados ministeriales. La realidad actual es que nuestra organización administrativa provincial no puede ser eficaz, porque han crecido, lógicamente, con mayor rapidez las actuaciones individuales de delegar funciones o servicios especializados, para que actúen con más agilidad los servicios centrales, que el estudio de aquellas fórmulas o sistemas que aseguren la coordinación. Las delegaciones ministeriales hoy, fuera de la relación jerárquica con su respectivo órgano ministerial, no tienen una relación clara y permanente entre sí. La figura del Gobernador Civil, pese a estar conceptuado como representante de la Administración central, a efectos no sólo políticos, sino de coordinación administrativa, se ha visto desbordada ante tanto empuje "individualista". El Decreto de 10-X-1968, reconoce que en la lenta, pero incesante evolución se apunta "la progresiva tendencia a excluir de las facultades del Gobernador el ejercicio de determinadas funciones cuya atribución se confiere a delegados ministeriales". La Comisión Provincial de Servicios Técnicos "de la Diputación" (art. 52 del Decreto de 10-X-1958) no ha hecho aportaciones más positivas al problema. En primer lugar, porque se la ha configurado, en la práctica, como un órgano deliberante "de la Diputación", que presta una colaboración técnica a las Diputaciones y a los Gobernadores; en segundo lugar, porque el propio art. 52 se encargó de limar las facultades efectivas de esta Comisión, al disponer que en su actuación debe quedar a salvo esa autonomía de las Delegaciones ("sin perjuicio de aquellos otros objetivos que les atribuye (a las Delegaciones) la legislación vigente"). Tal vez y aunque este aspecto es tangencial a nuestro tema, sería conveniente como han apuntado Ortíz Díaz y Pallarés Moreno estructurar, además de esa Comisión Provincial de Servicios Técnicos de la Diputación, que seguiría prestando asistencia técnica efectiva a los entes locales (Diputaciones y Municipios), una Comisión Coordinadora (provincial o mejor regional), a semejanza del Consejo de Ministros en el plano central (y ayu-

dadas por Comisiones delegadas, constituidas¹⁶ por Delegados con funciones más próximas). Esta Comisión Coordinadora presidida por el Gobernador Civil, “titular de facultades efectivas... garantía imprescindible para coordinar las distintas actividades de la Administración provincial” (que dice el Reglamento de Gobernadores), tendría como finalidad principal realizar: a) funciones coordinadoras de la actividad desconcentrada del Estado en las provincias, y b) servir como órgano que encauze y coordine esas ayudas económicas del Estado y organismos paraestatales, que hoy, con criterios un tanto oportunistas, se otorgan para realizar obras y servicios provinciales¹⁷. A esta Comisión irían ya elaborados los planes de acción de la Comisión o Consejo Educativo. Tal vez así, como dice Pallarés Moreno, se pudiera “someter y armonizar el criterio individualista del especialista al que surja del intercambio de criterios en el seno de un órgano coordinador dirigido por una autoridad coordinadora”¹⁸.

5. Resumen

Las Delegaciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia constituyen un paso inicial para la actuación armónica y coordinada de los servicios desconcentrados provinciales del Departamento. Sin embargo, para que el principio de *coordinación* logre una *unidad* de acción basada en criterios de *economía*, *celeridad* y *eficacia*, es necesario conseguir una *efectiva* (y no sólo una integración *jerárquica* legal) participación de los distintos servicios especializados del Ministerio en la política educativa de la Delegación Provincial, que ha de

¹⁶ Algunas, si bien con una gran complejidad en su composición y funcionamiento fueron creadas por Decreto de 8-V-1961. Su inoperancia ha sido evidente.

¹⁷ ORTIZ DÍAZ, *Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial*, el Decreto de 10-X-1958.

R. E. V. L., n.º 106, pág. 490.

¹⁸ *Ob. cit.*, pág. 301 y sigs.

ser concebida como una "unidad funcional", *especializada*. Como fórmula organizativa se sugiere la creación de una Comisión o Consejo coordinador presidido por una autoridad académica única, de ámbito supraprovincial o regional en armonía con las nuevas delimitaciones territoriales, con bases socioeconómicas, que va perfilando el Plan de Desarrollo.