

E S T U D I O S

EDUCACIÓN Y AUTONOMÍA EN EL MODELO ESPAÑOL DE DESCENTRALIZACIÓN (*)

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ (**)

«Es, pues, ineludible buscar entre el Estado –cuerpo demasiado grande y abstracto– y el Municipio –demasiado pequeño y no menos abstracto– un tipo de organismo intermedio que sea lanzado al agua de su propia responsabilidad (...) Como este tipo de organismo intermedio no puede ser tampoco la provincia, unidad demasiado arbitraria e insuficientemente amplia, sólo queda "la gran comarca", es decir, el principio anatómico de la región».

ORTEGA, *El Sol*, 7 de enero de 1926

«Los españoles somos el pueblo europeo que llevamos más tiempo viviendo juntos en una cierta estructura política (cien años antes que los franceses, doscientos más que los ingleses, casi cuatrocientos más que los italianos y los alemanes) y juntos hemos de seguir viviendo por mucho tiempo más, lo cual es seguro y creo que prácticamente nadie niega en parte alguna del país. Pero ello no quiere decir en absoluto que esa comunidad de vida deba identificarse indisolublemente con el armazón institucional que hoy la expresa políticamente».

GARCÍA DE ENTERRÍA, *El País*, 21 de septiembre de 1976

En 1925, con ocasión de la muerte de Antonio Maura, escribió Ortega varios artículos en *El Sol* glosando su figura. Aunque la política de Maura no fue monocorde, consideraba nuestro filósofo que primaba sobre todo lo demás su anclaje en la reforma de la Administración local. Pero esta idea de reforma, centrada en la conexión entre caciquismo y vida municipal, se le antojaba a Ortega un error de diagnóstico: «Maura lo espera todo del átomo municipal, habla poco de la provincia y con extrema timidez de la región (...) Sin embargo, al cabo de los años y las andanzas empieza

(*) Este trabajo es una reelaboración y ampliación de una conferencia sobre «Organización de la educación en el nuevo mapa autonómico», pronunciada en la segunda semana de enero de 1996, dentro del Seminario que el Consejo Escolar del Estado promovió para reflexionar sobre su propio futuro en un Estado autonómico plenamente integrado.

(**) Universidad Nacional de Educación a Distancia.

a entreverse que la salud estaría en poner boca abajo el proyecto de Maura y seguir un orden inverso: primero, la región; luego, la provincia, y al cabo, el municipio» (Ortega, 1988, p. 83).

Hace, pues, setenta años que Ortega mantuvo, casi en solitario, la insuficiencia de una descentralización exclusivamente municipal («Yo sostengo que con esto no basta»). Entonces, ¿cuál era su propuesta? Ésta: «Imagino una nueva anatomía de España: la Península organizada en grandes regiones. Cada una estaría gobernada por una Asamblea regional o Parlamento local, que nombraría sus magistraturas ejecutivas (...) En manos del Poder central y su Parlamento nacional quedarían muy pocos asuntos; a saber: los problemas y funciones estrictamente nacionales, incluso el derecho de intervenir en las regiones cuando alguna de ellas padeciese una situación anómala» (Ortega, 1988, p. 88).

El ramillete de artículos publicado en *El Sol* durante el invierno de 1925-1926, bajo el rótulo «Maura o la política», no era una improvisación. Un año después, Ortega dio a luz otro conjunto de artículos en el mismo periódico y sobre el mismo tema de la descentralización. Aunque el momento político no fuera propicio, Ortega proponía a la nación caminar «hacia la gran reforma», que no era otra cosa que «inventar un Estado que interese a las gentes», un Estado regional.

El penúltimo artículo de esta serie terminaba con esta máxima: «*La unidad política local* (1) es la gran comarca. Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas...» (Ortega, 1988, p. 256). Ortega volvía a insistir en lo que ya había anunciado a lo largo del invierno de 1925: «Separemos resueltamente la vida pública local de la vida pública nacional. Así lograremos poseer plenamente las dos. Organicemos a España en diez grandes comarcas: Galicia, Asturias, Castilla la Vieja, País Vasconavarro, Aragón, Cataluña, Levante, Andalucía, Extremadura y Castilla la Nueva (...) Yo imagino, pues, que cada gran comarca se gobierna a sí misma, que es autónoma en todo lo que afecta a su vida particular; más aún: en todo lo que no sea estrictamente nacional. La amplitud en la concesión de *self-government* (2) debe ser extrema, hasta el punto de que resulte más breve enumerar lo que se retiene para la nación que lo que se entrega a la región» (Ortega, 1988, pp. 257-258). Cámbiese gran comarca por región o por nacionalidad, incorpórense algunas entidades uniprovinciales no contempladas aquí, añádanse las provincias insulares, y tendremos, con alguna variación, el mapa autonómico vigente (3).

(1) En cursiva en el original. Cuando en 1931 la *Revista de Occidente* editó estos artículos en un libro, con la denominación *La redención de las provincias*, Ortega indicó en el prólogo que «aunque camuflé la figura de "la región" bajo el nombre de "gran comarca", mi empeño fracasó» (Ortega, 1988, 176). Así, el último artículo, titulado *La idea de la gran comarca o región*, no llegó a ver la luz en *El Sol*, debiendo esperar tiempos mejores con el advenimiento de la República.

(2) La cursiva es del original.

(3) Recuérdese también que cuando se plantea el problema catalán en la II República, Ortega defenderá la generalización de la autonomía frente a la opinión mayoritaria de conceder un estatuto específico sólo a determinadas entidades territoriales.

Cincuenta años más tarde del artículo de Ortega sobre la «gran reforma», cuando el problema de la distribución territorial del poder levantaba de nuevo inquietud en la opinión pública española, otro intelectual, García de Enterría, publicaba en *El País* –verano de 1976– una serie de artículos sobre «la cuestión regional». El punto de partida era nítido: los españoles vivimos juntos desde hace muchos siglos «pero eso no quiere decir en absoluto que esa comunidad de vida deba identificarse indisolublemente con el armazón institucional que hoy la expresa políticamente».

Lo que García de Enterría definía como armazón institucional era una estructura estatal rígidamente centralizada, inservible ya para la convivencia pacífica de los diferentes pueblos de España. De ahí que, al igual que Ortega se pronunciara en una situación similar a favor de una descentralización territorial para todas las regiones de España, García de Enterría, en tan temprana hora, afirmaría que «el sistema regional debe ser general y no particularista o excepcional, esto es, debe regionalizarse el país entero y no sólo algunas regiones, las que invocan un particularismo cultural» (García de Enterría, 1985, p. 62) (4). Aunque esta afirmación fuera prematura en aquellos momentos, la idea de una descentralización territorial del poder del Estado, abierta a todas las regiones y nacionalidades de España, sería pronto una de las bases fundamentales de la Constitución de 1978.

1. LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

No me parece que se haya subrayado lo suficiente que el éxito de la transición democrática fue debido a la feliz consecución de un doble proceso de democratización y de descentralización. Efectivamente, en los difíciles años que transcurren entre 1976 y 1979 –primera fase del proceso autonómico– el Estado español se transformó *al mismo tiempo* en un Estado democrático y en un Estado descentralizado: no sólo se produjo una división horizontal del poder estatal en los tres poderes clásicos, y con ello la democratización, sino que se efectuó también una división vertical –de arriba abajo–, asignándose un poder político a unas entidades territoriales nuevas, reconocidas por la Constitución (5).

(4) Todos los artículos citados fueron después reproducidos con pequeñas variaciones en un libro que lleva por título *Estudios sobre autonomías territoriales*. Véase la referencia bibliográfica al final de este trabajo.

(5) Es importante precisar que el Estado no se identifica con el Gobierno, ni siquiera con el conjunto de instituciones centrales que atienden los intereses generales de la nación, sino que comprende también a las entidades territoriales que viven en su seno. De ahí que la teoría moderna del Estado haya acuñado un doble concepto: el Estado-organización, que comprende el conjunto de instituciones que son titulares de los poderes clásicos –legislativo, ejecutivo y judicial– y el Estado-ordenamiento, ámbito político que integra a las entidades territoriales –Comunidades Autónomas, provincias y municipios–. Esta distinción, respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, explica que, por ejemplo, las Comunidades Autónomas puedan legítimamente considerarse Estado (ordenamiento), al mismo tiempo que podemos hablar de reparto de competencias entre el Estado (organización) y las Comunidades Autónomas.

Que este doble y complejo proceso se produjera, en general, con más aciertos que errores, se debe, sin duda, al consenso de todas las fuerzas políticas y al refrendo de la gran mayoría de la población. Como se ha dicho, el consenso fue «el nervio de hierro» de esta refundación del Estado.

A la hora de proceder a una ordenación territorial del poder del Estado dos eran los modelos antitéticos que tenían a la vista los constituyentes españoles: el modelo centralizado y el modelo federal. Ambos sometidos, sin embargo, a un proceso singular: desde la Segunda Guerra mundial los históricos Estados europeos centralizados alumbran en su interior poderosas fuerzas centrífugas que los encaminan hacia fórmulas de descentralización territorial (primero fue Italia, luego Bélgica, más tarde el Reino Unido, finalmente la centralizada Francia), mientras que los históricos Estados federales ven crecer en su seno importantes fuerzas centrípetas que tienden a fortalecer los poderes de la Federación, del poder central.

Ante esta doble y aparentemente contradictoria situación, la forma de Estado regional, adoptada por Italia en 1947 e inspirada en la Constitución republicana de 1931, pareció a muchos un punto de encuentro entre el Estado centralizado y el Estado federal, una forma política a la que podían dirigirse nuestros constituyentes (Parejo, 1981, pp. 7-8). Una primera lectura de la Constitución de 1978 así parece indicarlo, ya que el Estado que allí se crea es una combinación de dos principios, el de unidad y el de autonomía (hay un tercer principio, el de solidaridad, sobre el que tendremos que volver). El principio de unidad es inequívoco: un solo ordenamiento constitucional, una única nacionalidad española, un idéntico y básico estatuto jurídico para todos los españoles, unos órganos constitucionales para todo el territorio nacional, etc. También el principio de autonomía se afirma con rotundidad: las nuevas entidades territoriales de carácter intermedio que la Constitución reconoce –las regiones y las nacionalidades– aparecen dotadas de la máxima autonomía, aunque sometidas a los límites derivados del principio de unidad y del de solidaridad (Parejo, 1981, pp. 10-11).

Pero una segunda lectura nos revela que la autonomía política y administrativa que la Constitución preconiza va más allá de lo que, por ejemplo, consagra la Constitución italiana que dio a luz el Estado regional. Así, pronto se comenzará a hablar entre nosotros de Estado regional *sui generis* (T. R. Fernández), Estado federo-regional (Trujillo) o federalizante (Martín Mateo), Estado autonómico (Sánchez Agesta), aludiendo de este modo a una nueva forma de Estado que admite tal grado de descentralización territorial que lo acerca a los modelos federales. Podemos, pues, decir que estamos ante un Estado autonómico de corte federal. Es así porque, frente al modelo italiano, se parte en realidad de un sistema de lista única de competencias, las exclusivas del Estado del artículo 149.1 de la Constitución, tratamiento similar al de la Federación en los modelos de este tipo, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas todas las competencias no especificadas en el citado precepto constitucional, siempre que así lo asuman en sus correspondientes estatutos de autonomía.

A la hora de detectar la influencia de los modelos federales en nuestra Constitución, existe también un amplio acuerdo en indicar que es el alemán el que mayor influencia ha ejercido. Pero tanto el modelo alemán como el suizo son hoy arquetipos de lo que se ha llamado federalismo de ejecución, federalismo cooperativo o federalismo de asociación. Basta leer el artículo 149.1 de la Constitución para ver que el Estado se ha reservado fundamentalmente competencias de legislación, programación o planificación, coordinación y control, dejando un amplio espacio para lo que es básicamente competencia de las Comunidades Autónomas: desarrollo legislativo y de ejecución. Dicho en otras palabras: «La Constitución ha querido, al propiciar la fórmula de la ejecución autonómica de la legislación estatal, articular certeramente dos principios políticos: que la legislación, en las materias de que se trata, sea uniforme a todo el territorio nacional, uniformidad que se asegura atribuyendo su formulación al Estado (...), pero a la vez ha querido también que la ejecución de esa legislación uniforme sea propia de las poblaciones de cada Comunidad Autónoma» (García de Enterría, 1983, pp. 39-40). La existencia de dos poderes concurrentes, uno facultado para dictar esa legislación que el constituyente ha querido que fuese uniforme en virtud de su condición básica, y otro habilitado para el desarrollo legislativo y para la gestión, hace que inevitablemente ambos poderes tengan que ejercerse bajo el principio de la cooperación. La cooperación de las instituciones es, como veremos, el alma de este federalismo de ejecución en que los constituyentes se inspiraron y el principio que forma el eje cardinal de Estado autonómico.

2. EL PROCESO AUTONÓMICO

Toda la doctrina está de acuerdo en que el *título VIII* de la Constitución española es la parte más deficiente, contradictoria y ambigua de nuestra superley. Y, sin embargo, el título VIII fue, y sigue siendo, la clave de bóveda de todo el entramado que constituye el Estado autonómico. La explicación debe buscarse en la difícil situación en que se encontraron los constituyentes españoles para encontrar un fórmula viable de organización territorial del Estado que fuera susceptible de consenso. Esta fórmula consistió en eludir en el texto constitucional un modelo de Estado cerrado, perfectamente delimitado, cosa harto improbable de conseguir en aquellos momentos, y acordar un conjunto de principios básicos que permitiera la delimitación del Estado en un futuro más o menos mediato. De ahí que el artículo 149 remita a un postrer desarrollo estatutario e, incluso, en algunas materias, a normas básicas estatales, es decir, a lo que después se ha llamado el «bloque de constitucionalidad».

El título VIII, pues, no impone una estructura territorial definida. En cierto sentido, puede hablarse de un modelo abierto dentro de unos principios básicos bien delimitados. Así lo entendió el Tribunal Constitucional que en su primera sentencia autonómica, la 32/1981 sobre la Ley de las diputaciones catalanas, señaló que el constituyente en el título VIII sólo «prefigura una distribución territorial del poder político», lo que equivale a «sugerir una forma territorial de Estado que requería todavía para su concreción

de un proceso autonómico cuyo ritmo y características tampoco aparecían impuestos» (Cruz Villalón, 1991, p. 3343).

Se ha dicho que el Estado autonómico es un proceso incesante, una estructura *in fieri*, algo que está haciéndose (6). Efectivamente, puede decirse que hasta el momento este proceso autonómico ha recorrido tres fases claramente diferenciadas: una primera que comienza en los meses iniciales de la transición y que incluye las preautonomías, el período constituyente y la aprobación de los estatutos autonómicos vasco y catalán en 1979; una segunda fase que abren los acuerdos autonómicos de 1981 y que abarca la aprobación de los restantes estatutos, el debate político de la LOAPA y su anulación parcial por el Tribunal Constitucional, el impulso a los trasposos de funciones y servicios a las Comunidades con plenas competencias y la aparición de las administraciones autonómicas; hay aún una tercera fase, en fin, en la que nos encontramos, que aparece presidida por los pactos autonómicos de 1992, y que se concreta en la aprobación de varias leyes de transferencia a las Comunidades sin competencias plenas, la posterior reforma de sus estatutos y el consiguiente proceso de trasposos a partir de 1995 (7).

Estamos, pues, en una fase de plena integración en el Estado de aquellas Comunidades que iniciaron el camino de la autonomía por el procedimiento más lento del artículo 143 de la Constitución. Dotadas de una embrionaria administración para hacer frente a las competencias limitadas del artículo 148 de la Constitución, la recepción de los trasposos de servicios revela que a su término, España se habrá dotado de un Estado integrado por diecisiete Comunidades Autónomas en el pleno ejercicio de sus competencias. Nos encontramos, pues, a las puertas de la realización plena de un modelo. Es la hora de la complejidad autonómica y el momento de la política y de la administración.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

El sistema educativo español surge en el siglo XIX de manos del liberalismo moderado. Dos principios básicos, entre otros, han inspirado la organización de la educación española desde su nacimiento: centralización y uniformidad. Estos rasgos han permanecido prácticamente intactos desde su origen hasta 1978, a pesar de las innumerables reformas que han tratado de modificar el sistema educativo. Como ha señalado Viñao, en nuestra historia contemporánea sólo ha habido tres rupturas profundas de la organización de la educación, dos de ellas frustradas: la primera se produce con la revolución de 1868, de mano de los progresistas, partidarios, como es sabido, de la

(6) Véase el prólogo de Lucas VERDÚ a SANTOLAYA MACHETTI (1984); la referencia en la página 11.

(7) Un importante estudio de las dos primeras fases, que incluye no sólo problemas sino también propuestas, puede hallarse en J. TORNOS. *et al.* (1988).

descentralización; la segunda está ligada a la implantación de la II República y a los intentos de descentralización política y administrativa; la tercera, la que inaugura la Constitución de 1978, es la única que ha superado hasta el momento la prueba del tiempo, permitiendo la formación efectiva de un sistema educativo descentralizado (Viñao, 1994, pp. 35-48). Veamos, pues, brevemente, lo que ha establecido la Constitución a este respecto.

Aunque no sea el objeto de nuestro estudio la distribución de competencias educativas (8), debe indicarse que al artículo 149 asigna al Estado, en su acepción de organización o aparato institucional, las siguientes competencias:

- a) una competencia genérica, como es la de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales (artículo 149.1.1.^ª). Es un precepto importante para nosotros porque habilita al Estado para ser garante de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, catalogado como un derecho fundamental en el capítulo segundo del Título primero de la Constitución. Este precepto respalda, por tanto, la función compensatoria del Estado, aunque referida siempre a los contenidos básicos y esenciales del derecho a la educación;
- b) la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30.^ª);
- c) las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30.^ª).

Éstas son las referencias –una genérica y dos específicas– que hace la Constitución sobre las competencias educativas del Estado. Como puede observarse, son competencias fundamentalmente normativas. De ahí que las Comunidades Autónomas reservaran para sí en sus estatutos las competencias propias de la ejecución, bien cifradas en potestades de desarrollo legislativo bien en facultades de gestión del subsistema educativo existente en su ámbito territorial (9). Finalmente, las leyes orgánicas que han asumido, como normas básicas, el desarrollo del artículo 27 han incidido también en este campo, aportando nuevos elementos de delimitación competencial y nuevos cauces de cooperación.

(8) Remito para ello al trabajo de VIÑAO ya citado. También puede consultarse el Informe que sobre la descentralización educativa presentó el Ministerio de Educación y Ciencia a la Conferencia de Ministros de Educación de Bogotá (1993), que hace un análisis exhaustivo del reparto competencial en educación. Asimismo puede consultarse la ponencia que presenté al V Congreso Interuniversitario de la Educación, celebrado en Sitges (1995), bajo el título «La política educativa del Estado autonómico», pp. 94-98 (véase para todos estos estudios la referencia bibliográfica).

(9) Recuérdesse también que algunas Comunidades tienen además potestades de legislación en los supuestos de competencias exclusivas en sentido estricto (por ejemplo, en los casos de cooficialidad de lenguas).

4. LOS MODELOS EUROPEOS DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE ALEMANIA Y DE SUIZA

Las dificultades existentes para efectuar una tipología de la descentralización, fruto de la variedad de elementos que cabe contemplar en el ámbito de la organización de la educación, explica que las clasificaciones al uso no sean demasiado satisfactorias. Así ocurre, por ejemplo, con la que formula el Consejo de Europa que, tratando de englobar prácticamente a todos los países europeos, presenta una taxonomía muy sencilla: sistemas educativos centralizados, sistemas educativos en vías de descentralización y sistemas educativos descentralizados (Conseil de l'Europe, 1994, pp. 11-12).

Otra catalogación más refinada sería la de la OCDE, que distingue, desde la perspectiva de la organización de la educación, cuatro niveles: el nivel máximo de descentralización aparece atribuido a aquellos países en los que la descentralización llega a las propias aulas, es decir, donde hay una auténtica autonomía del centro escolar; un segundo nivel de descentralización sería ocupado por aquellos países en los que la descentralización permite que el poder de decisión llegue hasta las autoridades locales o municipales; un tercer nivel de descentralización vendría dado por países donde la competencia es ejercida por una entidad territorial distinta del poder central, sea ésta una administración regional o federal; finalmente, un cuarto nivel en el que el poder de decisión recae sólo en la Administración central del Estado (OECD, 1993).

La lista que plantea la OCDE tiene la virtud de establecer los cuatro grandes planos de decisión de cualquier organización de la educación: autoridades centrales, autoridades regionales o federales, autoridades locales y autoridades escolares *stricto sensu*. Sin embargo, esta ordenación no permite establecer las debidas matizaciones entre los diferentes sistemas educativos ni, sobre todo, señalar los diversos grados de descentralización existentes.

Partiendo de dos criterios fundamentales –¿quién tiene el poder de decisión? ¿sobre qué materias?– podría hablarse de hasta siete niveles de descentralización que configuran otros tantos modelos weberianos, distintos según se residencie, en definitiva, el poder de decisión: el primer nivel del que partimos es el de los sistemas educativos centralizados –por ejemplo, Irlanda–; un segundo nivel lo ocupan aquellos sistemas que siendo centralizados han manifestado legislativa y orgánicamente tendencias hacia la descentralización –Francia, a partir de la creación de la región, sería uno de estos modelos–; un tercer nivel es el de aquellos países que tienen un Estado regional y, en consecuencia, desarrollan competencias en el ámbito de la educación de alguna entidad –Italia sería aquí el paradigma–; España ocuparía el cuarto nivel de descentralización educativa, más desarrollado que el caso italiano pero menos exigente que los modelos siguientes; un quinto nivel lo desempeñan los sistemas educativos federales, como es el caso típico de Alemania; en un sexto nivel de descentralización estarían aquellos países como Suiza o Estados Unidos en los que la descentralización no se agota en los Estados federados, sino que se sitúa en las corporaciones locales; el séptimo nivel, en fin, es aquel en el que la descentralización no se detiene en las autoridades locales sino que pe-

netra hasta el interior de las mismas aulas –Gran Bretaña, a pesar de la reforma de 1988, ocuparía este último nivel– (Puelles, 1992).

¿Por qué sitúo nuestro sistema educativo en el cuarto nivel, justo como un sistema intermedio de descentralización, distante, aunque no por igual, del sistema regional y del federal? Porque las competencias que la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas de educación (LRU, LODE y LOGSE) asignan al Estado en cuanto organización, en cuanto conjunto de instituciones centrales o generales, son importantes desde el punto de vista del poder de decisión: el Estado determina la ordenación general del sistema educativo –niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza–; fija las enseñanzas mínimas que integran el currículo básico nacional; regula las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales; finalmente, controla la observancia de las leyes estatales en las Comunidades Autónomas mediante la alta inspección. Como se ve, son competencias sustanciales que alejan al sistema español del modelo federal donde el poder central, la Federación, no tiene apenas competencias en educación.

En función, pues, de las competencias asignadas por el «bloque de constitucionalidad», el modelo español ocupa una posición intermedia, porque si bien no lo podemos identificar en un sentido estricto con los modelos federales, se encuentra, sin embargo, lejos de un sistema centralizado como Irlanda, no se limita como en el caso francés a medidas correctoras de la centralización, ni asigna competencias de menor cuantía a las Comunidades Autónomas como en el caso de Italia. Visto el modelo desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, se aprecia que, en aquellas Comunidades que han recibido los traspasos de servicios, se ha suprimido la Administración periférica del Estado que allí existía, se ha transferido a las Comunidades parte importante del poder de decisión sobre el profesorado, se ha puesto a disposición autonómica la totalidad de los servicios de inspección técnica, se han traspasado todos los centros docentes –incluidas las Universidades–, se ha dado una amplia participación a las Comunidades en el desarrollo del currículo nacional –un 35 por 100, salvo en las que cuentan con lengua propia que asciende a un 45 por 100, se ha transferido la competencia para la expedición de los títulos –no obviamente la regulación– y, para hacer frente a sus nuevas obligaciones, se ha otorgado la autonomía financiera a las Comunidades de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente previsto. Por todo lo expuesto, parece que podemos decir que estamos ante una descentralización administrativa prácticamente total y una considerable descentralización política. Por eso pensamos que, tanto desde la perspectiva del Estado (organización) como de las Comunidades Autónomas, el modelo puede calificarse de intermedio, aunque más cercano al modelo alemán, que le supera, que al modelo italiano, al que excede con creces. Es precisamente esta cercanía a los modelos federales lo que un autor ha denominado «*la proximidad objetiva*» (10) del Estado autonómico a las formas

(10) En cursiva en el original.

organizativas federales (Trujillo, 1993, p. 131), la que aconseja utilizar como referentes, en nuestro caso, los modelos alemán y suizo (11).

La organización de la educación en el modelo alemán

Frente a la tradición anglosajona, anclada básicamente en las autoridades locales, y frente al legado francés, de fuerte vocación central, el sistema alemán, si aislamos el paréntesis de la dictadura nacionalsocialista, ha sido desde su nacimiento histórico un modelo de organización federal. Como es sabido, la organización de la educación echa sus raíces en la llamada «soberanía cultural» de los *Länder*.

En Alemania existe un Ministerio federal de Educación desde 1969, pero sus competencias en este ámbito son muy limitadas. Puede decirse que, en general, son facultades de coordinación y de cooperación, no poderes de decisión (12); en cualquier caso, nunca son potestades de ejecución. La competencia está realmente en los *Länder*, no en la Federación (13).

Ahora bien, en virtud de un fenómeno que ya hemos señalado, el ascenso de las fuerzas centripetas en Alemania ha producido varias reformas de la Ley Fundamental de Bonn que han ampliado el poder competencial de la Federación. Entre las nuevas competencias cabe destacar principalmente dos: a) la regulación de las condiciones de ayuda para la formación; b) la promulgación de directrices generales para el funcionamiento de las Universidades. Aún así, las competencias de la Federación siguen siendo escasas, si las comparamos, por ejemplo, con las del Estado español. En realidad, el modelo alemán sigue siendo fiel a la Carta fundacional de 1949 que estableció abiertamente un federalismo educativo cooperativo. Veamos, por tanto, los cauces de cooperación que utiliza el modelo alemán (14).

(11) Excluimos del análisis comparado el federalismo austríaco, porque aquí los *Länder* funcionan como una administración indirecta, es decir, cumplen la función de ejecución de las leyes federales con subordinación jerárquica a la Federación, que no sólo supervisa la ejecución, sino que también emite instrucciones vinculantes para los *Länder*, resuelve en apelación los recursos contra las decisiones de ellos, etc. No hay, pues, puntos de contacto con el caso español, donde las administraciones autonómicas no están sometidas al principio de jerarquía, sino al de competencia.

(12) No obstante, en la carta magna alemana se dan algunos poderes a la Federación en materia de educación, especialmente tres: competencia sobre la formación profesional no reglada u ocupacional, regulación de las condiciones de acceso a la Función Pública docente y promoción de la investigación (tan ligada a la Universidad).

(13) La organización que reflejamos corresponde a la República Federal Alemana, si bien después de la reunificación esta organización, como tantas otras cosas, ha sido impuesta a los *Länder* de la antigua República Democrática Alemana.

(14) Para más información me remito al «Informe educativo» del Instituto Max-Planck de Investigación Educativa. Ha sido publicado por la *Revista de Educación*, números 296 a 300; la información sobre las fórmulas de cooperación puede verse en el núm. 297, pp. 431-438.

En primer lugar, la Conferencia Permanente de los Ministros de Cultura de los Estados, de gran influencia sobre la Conferencia de Consejeros de Educación española. Creada en 1949, funciona desde entonces ininterrumpidamente con la misión de ocuparse de los asuntos que afectan a todos los *Länder* y adoptar decisiones conjuntas de interés general.

Sus órganos de trabajo son el Pleno –integrado por todos los ministros–, la Presidencia –rotativa para cada uno de ellos–, un secretariado –con funciones de planificación y coordinación–, comisiones y subcomisiones.

La Conferencia funciona con el criterio de la unanimidad, tanto en el Pleno como en las diferentes comisiones. A pesar de la unanimidad, los acuerdos carecen de valor vinculante desde el punto de vista jurídico, aunque tienen un gran peso político. Son, sin embargo, recomendaciones que sólo adquieren valor cuando los *Länder* adoptan las medidas legislativas, reglamentarias o de ejecución oportunas.

Como habrá podido apreciarse, la unanimidad es la base de la Conferencia, criterio que sigue siendo discutido en Alemania pero que fuerza a las partes a buscar el consenso. Lo cierto es que la Conferencia ha conseguido grandes aciertos en el campo de la coordinación educativa. A título de ejemplo señalemos los siguientes: el convenio de Sarrebruck sobre la enseñanza secundaria superior (1960), el programa experimental para la escuela comprensiva (1969), el acuerdo sobre plazas universitarias (1972), la revisión del grado superior del Bachillerato (1982), etc.

Además de la Conferencia existe otro organismo muy notable, la Comisión Mixta para la Planificación de la Enseñanza. Creada en 1970, ha funcionado como un órgano paritario integrado por once representantes de los Estados federados y siete del Gobierno federal (estos últimos con once votos también). Aunque las decisiones son fruto de una mayoría de tres cuartos, carecen de valor vinculante para la minoría discrepante, lo que ha hecho del consenso el criterio básico de actuación de este órgano.

La Comisión Mixta no tuvo éxito en su proyecto más ambicioso, el Plan Global de Enseñanza de 1973, que fracasó definitivamente en 1982. En cambio ha sido más afortunada en la formulación de proyectos de reformas parciales llevados a cabo por la cooperación bilateral de la Federación y de algunos *Länder*. Financiados, por regla general, a partes iguales entre la Administración federal y la de los miembros federados, los proyectos han sido muchos y de singular importancia: integración de alumnos extranjeros, promoción educativa de minusválidos, nuevos modelos de educación profesional, programas experimentales de enseñanza superior, etc.

Además de estos órganos existen o han existido otros de participación y asesoramiento que conviene subrayar: la Comisión Alemana de Educación y Enseñanza, el Consejo Alemán de Educación y el Consejo Científico.

La Comisión Alemana de Educación y Enseñanza fue creada en 1953 con la misión de analizar el desarrollo del sistema educativo y proponer recomendaciones y sugerencias. Sus miembros lo eran en función de su condición de personalidades independientes pero, en realidad, la Comisión fue un foro mixto de asesoramiento pedagógico y de

representación de intereses. No ha sido un órgano con vocación de permanencia, aunque haya tenido algunos éxitos, como sus recomendaciones para la reforma de la escuela elemental, que ejercieron una gran influencia. No obstante, desapareció en 1965.

En 1965 surgió a la luz el Consejo Alemán de Educación con la intención de superar las deficiencias de la extinta Comisión citada. El instrumento para ello fue doble. Se dotó al Consejo, por una parte, de una instancia consultiva, la Comisión pedagógica, compuesta por notables personalidades del mundo de la educación, y, por otra, de una instancia más operativa, la Comisión gubernativa, que albergaba a los representantes de los ministros de los *Länder*, la Federación y autoridades municipales de alto nivel (la Comisión pedagógica elevaba sus propuestas a la gubernativa). El Consejo como tal jugó un buen papel en la vida de la educación alemana. Importantes fueron, por ejemplo, sus recomendaciones sobre la reforma estructural del sistema educativo, pero las tensiones políticas entre partidos de distinto signo hicieron inviable este órgano de participación y asesoramiento.

Finalmente, el Consejo Científico. Aunque es un órgano para el fomento y coordinación de la investigación científica, lo traigo a colación porque es una muestra más de la riqueza de técnicas de cooperación que ha sabido desplegar el federalismo moderno (15). El Consejo se compone de una Comisión científica, integrado por personalidades propuestas por las más importantes organizaciones científicas, y una Comisión administrativa, nombrada por la Federación y los *Länder*. Ambas comisiones tienden a formar comités mixtos a fin de conseguir el mayor acuerdo en sus propuestas, que elevan a una Asamblea general conjunta. Esta Asamblea decide por mayoría de dos tercios. La originalidad de este Consejo está en que trata de conjugar la organización bicameral –las comisiones– con una estructura decisoria unicameral –la Asamblea–. Por otra parte, su fuerza y su debilidad está en el consenso: cuando éste se alcanza la influencia del Consejo es decisiva.

La organización de la educación en el modelo suizo

Un profundo conocedor del sistema educativo suizo señaló hace pocos años que este modelo, no suficientemente conocido, es posiblemente uno de los mejores ejemplos de federalismo cooperativo. Y lo es porque los suizos, pasados los años setenta, de intenso debate escolar, han conseguido hacer de la educación «una cuestión de Estado que refleja pactos políticos fundamentales: el pacto constitucional que reconoce la soberanía de los cantones en la materia, el pacto social que reconoce la contribución de la escuela a la conservación de la identidad nacional suiza y del orden social establecido, y el pacto económico de conservación y desarrollo de un sistema de organización y producción que ha dado a la población suiza una situación de bienestar que el resto del mundo envidia» (Rodríguez Durántez, 1989, 425).

(15) Debemos resaltar que el Consejo Científico ha tenido un papel destacado por sus recomendaciones para el desarrollo y creación de nuevas Universidades.

Por otra parte, el modelo suizo de descentralización educativa federal y municipal tiene para nosotros un doble atractivo: primero, porque Suiza es, como España, un país de una gran diversidad geográfica, histórica, cultural y lingüística; segundo, porque también en Suiza existe la opinión generalizada de que las reglas competenciales de la Constitución son imprecisas, escasamente técnicas y ambivalentes. Quizás por ello, Suiza ha desplegado un fuerte mecanismo de integración presidido por dos principios básicos que aglutinan la disparidad existente: el consenso como norte político y la cooperación como cauce de los distintos niveles de competencia (federal, cantonal y local).

La organización de la educación responde al modelo federal. No existe aquí un Ministerio específico de Educación. Más aún, las limitadas competencias de la Confederación (16) corresponden, de una parte, al Ministerio del Interior, en cuyo seno se encuentra la Oficina Federal de Educación y Ciencia, y, de otra, al Ministerio de Economía, que tiene a su cargo la competencia legislativa y de gestión respecto de las ayudas federales a la formación profesional.

Pero la competencia sustantiva la tienen los *cantones* o Estados federados, si bien no deja de ser otra singularidad suiza que hayan sido los propios cantones, por medio de sus Constituciones o mediante leyes atributivas de competencias, los que hayan «llenado» el ámbito competencial de los municipios, circunscrito fundamentalmente a la educación infantil y a la educación primaria.

Que la complejidad de tres niveles decisorios no haya obstaculizado la calidad del sistema educativo suizo, comúnmente reconocida, se debe sin duda a la existencia de «unos principios generales que forman parte del régimen constitucional no escrito y que condicionan de manera fundamental las relaciones entre las diferentes Administraciones educativas, como son los de cooperación entre la Confederación y los cantones y entre los cantones entre sí, los de fidelidad confederal y de acuerdo mutuo y el principio de espíritu federal que supone que cuando la Confederación ejerce sus competencias, siempre debe dejar a los cantones toda la autonomía que sea compatible con la justa realización de los cometidos que aquélla tiene confiados» (Aubert, 1983) (17).

Suiza tiene en su haber uno de los más veteranos instrumentos de cooperación. En efecto, la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de la Instrucción Pública nació en 1897, precisamente para resolver problemas de interés común. Formada por los ministros cantonales de Educación (no incluye a la Administración federal o central), ha venido funcionando desde entonces y resolviendo problemas importantes, si bien siempre como consecuencia de largos plazos de estudio y de negociación, amplios procesos de experimentación, procedimientos de evaluación, etc. Entre sus logros debemos destacar el Concordato de 1970, que incide sobre materias fundamentales para la educación suiza y que fue aprobado por unanimidad.

(16) Corresponde a la tradición suiza la singularidad de mantener este término, a pesar de que desde 1845 Suiza es jurídica y políticamente una federación.

(17) Citado en RODRÍGUEZ DURANTEZ, 1989, p. 448.

Los órganos de la Conferencia son: la Asamblea general, el Presidente, el Comité y el Secretario general. El Comité, órgano efectivo de gobierno, integra a las cuatro conferencias regionales existentes. Hay además comisiones de trabajo, especialmente la de secretarios regionales, que se ocupan sobre todo de presupuestos y de programas diversos, y la comisión pedagógica, compuesta por representantes de las conferencias regionales, asociaciones y expertos en educación, que prepara las recomendaciones de coordinación en materia de enseñanza. Además de estas comisiones iniciales, existen otras referentes a la enseñanza secundaria, medios audiovisuales, comunicación e información, etc.

Especial relieve cobran las conferencias regionales. Hay cuatro conferencias regionales, que agrupan a todos los cantones, actuando como un mecanismo de coordinación para asuntos propios de carácter geográfico, cultural y lingüístico. Como ya hemos visto, estas conferencias no sólo no son toleradas por la Conferencia general sino que ésta las ha integrado en su seno.

Como ejemplo de la riqueza de fórmulas de coordinación y de cooperación tenemos que la Confederación, el poder central, y la Conferencia de Directores Cantonales han creado, conjuntamente, el Centro Suizo de Documentación educativa y el Centro Suizo de Coordinación para la investigación en materia de enseñanza. Ambos organismos se financian a partes iguales y están regidos por una comisión mixta de presidencia rotatoria. También merece citarse, como ejemplo de cooperación intercantonal, el Centro Suizo para el Perfeccionamiento de los profesores de enseñanza secundaria, creado por la Conferencia general. Existen, además, múltiples convenios de cooperación intercantonal.

Como vemos, son muchos los órganos de coordinación que funcionan en Suiza, si bien aquí la coordinación no aparece como un principio jerárquico de dirección, sino como un proceso de abajo arriba en el que los órganos superiores de nivel intercantonales garantizan el marco político y legal de relaciones entre todos los niveles decisivos que constituyen la razón de ser del sistema educativo suizo. En realidad, lo que los suizos llaman coordinación, nosotros lo calificaríamos como cooperación. Si la organización de la educación en este país nos parece tan sugerente es porque, en definitiva, los suizos, con paciencia y con tenacidad, han sabido forjar un sistema educativo basado en los principios de ayuda mutua y contribución recíproca.

5. EL MODELO ESPAÑOL DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Del mismo modo que el proceso autonómico puede contemplarse en tres fases distintas, la formación del modelo concreto de descentralización educativa admite también dos periodos diferenciados: se podría hablar de un modelo material de descentralización, forjado básicamente por los gobiernos de la extinta Unión de Centro Democrático (UCD) y, en una segunda fase, podría decirse que este modelo ha sido completado, sobre todo en lo que concierne a los procedimientos de coordinación y cooperación, por los gobiernos de la etapa socialista.

Sentadas las reglas competenciales en la Constitución y en los estatutos de autonomía, el modelo material de competencia fue precisado por la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE), y ratificado posteriormente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De ahí que las relaciones competenciales en el campo específico de la educación quedaran establecidas de la siguiente manera: el Estado tendría fundamentalmente competencias sobre la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección; las Comunidades Autónomas tendrían básicamente competencias de desarrollo legislativo y de administración de la educación, dentro del marco estatal delimitado por el «bloque de constitucionalidad».

Con posterioridad, y dado que el proceso autonómico en educación es relativamente abierto, varias leyes orgánicas de los gobiernos socialistas han ido delimitando el campo relacional de competencias. Así, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 (LRU) distribuyó el ámbito competencial de la enseñanza superior en tres niveles distintos: el del Estado, el de las Comunidades Autónomas y el de las propias Universidades, si bien, de acuerdo con el artículo 27.10 de la Constitución, el peso de la autonomía recayó fundamentalmente sobre las Universidades; la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE) amplió el campo competencial definiendo una nueva competencia, la programación general de la enseñanza, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que introducía la reserva reglamentaria a favor del Estado en algunos supuestos, si bien es cierto que la restringía a sólo dos casos (reglamento de los aspectos básicos del régimen de conciertos y reglamento de requisitos mínimos de los centros escolares); finalmente, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) ensanchaba las competencias de las Comunidades Autónomas, no porque les confiriera el desarrollo de la reforma educativa –competencia autonómica comprendida en las facultades de ejecución–, sino porque sometía la potestad reglamentaria del Estado, en determinadas materias, a la necesidad de obtener el acuerdo expreso de las Comunidades Autónomas o someter a consulta o a informe de ellas determinados aspectos de la ley. Sin embargo, a mi juicio, más importante que las innovaciones competenciales de este período ha sido la creación y puesta en marcha de dos instituciones llamadas a tener un peso considerable en la organización futura de la educación: la Conferencia de Consejeros de Educación, creada por la LODE, y el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, fruto de la LOGSE (18). De ambos organismos tendremos que ocuparnos ampliamente.

Los pactos autonómicos de 1992

Como es sabido, la Constitución estableció una nueva distribución territorial del poder del Estado en función del llamado principio dispositivo. Es decir, asenta-

(18) Existe un tercer organismo creado por la LRU: el Consejo de Universidades. La ley le asigna funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento, lo que hace de este órgano una pieza básica de la enseñanza superior en el Estado autonómico. Sin embargo, no nos ocupamos ahora de este órgano ya que el presente trabajo se centra básicamente en la organización de la educación escolar.

das las reglas básicas competenciales en el artículo 149, correspondía a los territorios históricos, provincias y municipios, disponer sobre múltiples cuestiones: vía de acceso a la autonomía, denominación de la Comunidad, asunción estatutaria de competencias –conectada con las vías de acceso a la autonomía–, instituciones de autogobierno, etc.

Producto del principio dispositivo –y de otros preceptos constitucionales concordantes– fue el ingreso en la autonomía plena de siete Comunidades, adoptando las restantes el camino más lento del artículo 143 de la Constitución. De este modo, mientras que de 1980 a 1983 se realizaron los traspasos a las Comunidades de competencia plena (Navarra se incorporó más tarde, en 1990), las restantes Comunidades fueron administradas por el Estado a la espera de que transcurriera el plazo de los cinco años previstos por la Constitución para proceder a la reforma de sus estatutos y al consiguiente traspaso de funciones y servicios.

No vamos a entrar ahora en la polémica que surgió una vez transcurridos los cinco años: ¿cada Comunidad debía proceder a una reforma de sus estatutos o debía perverse un procedimiento común para la ampliación de las competencias? Dada la diversidad con que los estatutos regulaban las diferentes materias competenciales, el primer camino –según unos– llevaría a una excesiva heterogeneidad que impediría el normal funcionamiento del Estado autonómico; en el segundo caso –según otros– se produciría una mayor homogeneidad, necesaria para la buena marcha del Estado autonómico, aunque con ello perdiera algo la diversidad.

La solución vino dada por los pactos autonómicos de 1992, sellado entre los dos principales partidos del arco parlamentario. Los pactos se pronunciaron por allanar el camino hacia un Estado integrado por diecisiete Comunidades plenamente Autónomas, inclinándose, por tanto, por una homogeneidad básica que permitiera el acceso a un mismo techo competencial. El procedimiento para ello fue la promulgación de las correspondientes leyes orgánicas de transferencias, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, y posterior reforma de los estatutos de autonomía. Dicho procedimiento se consumó en marzo de 1994, por lo que concierne a la reforma estatutaria y en 1995-1996, por lo que se refiere a la práctica realización de los traspasos de funciones y servicios.

¿Que ocurrió en educación? Aparte de extender a todas las Comunidades la fórmula autonómica de competencia que ya conocemos, los pactos autonómicos de 1992 hicieron especial énfasis en la cooperación y, por tanto, en los siguientes aspectos:

- deber de información de las Comunidades sobre el funcionamiento del sistema educativo;
- creación de nuevos centros docentes e implantación de nuevas enseñanzas, basados ambos aspectos en los criterios generales de planificación que establezca la Conferencia de Consejeros de Educación;

- adopción de mecanismos que garanticen una prestación homogénea del servicio público de la educación;
- puesta a punto de procedimientos de evaluación del sistema educativo en su conjunto;
- establecimiento de procedimientos para la determinación de las estadísticas de interés estatal;
- adopción de las medidas estatales precisas para corregir las desigualdades que puedan producirse en la educación;
- principios comunes en las políticas de inversiones y de personal.

Mención especial merece el tratamiento que los pactos dan a la Conferencia de Consejeros de Educación, consagrada como un órgano de coordinación y de cooperación con la misión de garantizar el funcionamiento del sistema educativo. Los pactos indican también que la Conferencia deberá ser reforzada institucionalmente y proceder a su regulación (periodicidad de las reuniones, funciones, procedimiento de toma de decisiones, seguimiento del sistema educativo y examen de los desequilibrios con vistas a su corrección).

Finalmente, el plazo de realización de los traspasos no se determina en los pactos de modo uniforme. En educación, dado que la LOGSE ha puesto en marcha una reforma educativa compleja, sometida a un dilatado calendario de implantación gradual, consideraron necesario las partes firmantes «adecuar el calendario a los compromisos establecidos para implantar la reforma educativa aprobada por las Cortes Generales» (MAP, 1992, 28-29), lo que, según declaraciones ministeriales, suponía que los traspasos en materia de Universidades se harían de inmediato (se han efectuado prácticamente todos a lo largo del año 1995 y parte de 1996), mientras que los relativos a la educación escolar se producirían cuando se generalizara la educación secundaria obligatoria, esto es, en el curso 1996-1997. Todo ello quiere decir que la hora de establecer una organización de la educación en un Estado autonómico en pleno funcionamiento, de cumplirse las previsiones pactadas, está muy próxima.

6. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

El Ministerio de Educación y Ciencia ha sido hasta el momento una organización híbrida: de un lado, ha seguido siendo un organismo gestor respecto de las Comunidades que no accedieron a la plena competencia en la primera fase; de otro, ha asumido con dinamismo las funciones autonómicas (aunque no todas); finalmente, ha acometido una profunda reforma del sistema educativo que ha traído inevitablemente una considerable carga de gestión.

Este Ministerio ha ejercido con gran amplitud la competencia relativa a la ordenación general de la educación, sobre todo a partir de la reforma educativa de 1990: la potestad legislativa ha determinado los diversos niveles educativos, los ciclos, etapas, modalidades y especialidades de la enseñanza, el número de cursos correspondiente a cada uno de los niveles, la duración de la escolaridad básica y los requisitos de paso de un nivel a otro. Y lo ha hecho no sólo respetando los cauces procedimentales establecidos por la LOGSE (acuerdo previo, consulta e informe de las Comunidades Autónomas) sino llevando también las decisiones principales al seno de la Conferencia de Consejeros de Educación.

Asimismo ha ejercido la competencia sobre las enseñanzas mínimas, entendiendo como tales aquellas enseñanzas comunes a todo el territorio nacional que garantizan por sí mismas una formación general a todos los españoles: fruto de esta competencia ha sido el currículo básico nacional de la educación escolar. En el ámbito universitario, esta competencia se ha ejercido diseñando las directrices generales de los nuevos planes de estudio.

Especial relieve ha presentado el ejercicio de la competencia de la alta inspección, competencia que fue introducida precisamente por los estatutos de autonomía. El Ministerio de Educación y Ciencia ha regulado el contenido de esta competencia en fecha temprana (1981) y ha extendido los servicios de alta inspección a cada una de las siete Comunidades Autónomas en pleno ejercicio de sus competencias. Se trata de una competencia fundamentalmente de control normativo, es decir, vigila el cumplimiento de la legislación estatal por las Comunidades, aunque, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no debe descartarse el ejercicio de facultades ejecutivas inherentes a la función de fiscalización. Por otra parte, entre las funciones de los servicios periféricos de alta inspección se halla la de elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la situación de la educación en las respectivas Comunidades Autónomas, lo que sin duda puede constituir una fuente de información importante sobre el funcionamiento del sistema educativo.

Otros aspectos básicos, desde la perspectiva de la potestad de normación del Estado, han sido también cubiertos por el Ministerio de Educación y Ciencia: regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, tanto relativa al ámbito escolar como al universitario; regulación de los nuevos títulos de la formación profesional media y superior, en el ámbito de la reforma educativa; régimen estatutario de la Función Pública docente, etcétera.

En cambio, una competencia compartida, la programación general de la enseñanza, no ha sido hasta el momento suficientemente ejercida. Por el momento, digamos solamente que la programación general de la enseñanza constituye, según el artículo 27 de la Constitución, una garantía del derecho a la educación y un cauce para la participación efectiva de todos los sectores afectados. A mi entender, la programación general de la enseñanza está llamada a desempeñar un papel principal en el nuevo mapa autonómico, cuestión ésta sobre la que volveremos después.

7. LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades autónomas que asumieron sus competencias en el proceso de traspasos durante los años 1981 a 1983 (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias; Navarra lo haría en 1990), ejercieron sus potestades legislativas y de ejecución desde el primer momento. En contra de lo que algunos pensaron, todas estas Comunidades supieron crear una Administración educativa de nueva planta, si bien lo hicieron importando el modelo binario de la vieja tradición estatal (servicios centrales y órganos periféricos).

Aunque las Comunidades autónomas recibieron en los traspasos las direcciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia, la rígida y firme centralización operada durante la segunda Dictadura hizo de los órganos periféricos del Estado servicios de pura ejecución, poco abastecidos de personal y con escasos recursos. El ramo de la educación no fue una excepción, lo que explica que las Comunidades tuvieran que improvisar una Administración educativa. Diez o quince años más tarde podemos decir que la organización de la educación en estas Comunidades, a pesar de múltiples dificultades, ha funcionado razonablemente bien.

Ello no significa que en el ámbito de relación con las autoridades educativas del Estado no se hayan producido tensiones ni se hayan generado conflictos de competencias. Como ya quedó indicado, las relaciones entre los poderes dentro de un marco autonómico o federal son siempre relaciones dinámicas en que ambos poderes tratan de preservar su ámbito competencial. Utilizando un símil ajeno, el sistema autonómico puede ser comparado con el sistema solar: «Cada planeta describe u ocupa una órbita alrededor del sol, cada órbita es el resultado del equilibrio entre dos fuerzas de distinto signo y a su vez el conjunto de los planetas y el sol suponen un sistema equilibrado. En el supuesto que nos ocupa, ese equilibrio final, resultante de equilibrios particulares entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin embargo, no es el resultado de leyes físicas, sino de leyes sociales que en el caso de no ser actua-das pueden determinar el desequilibrio de todo el sistema» (Linde, 1981, 13). De ahí que, a veces, el equilibrio se rompa y surja el conflicto. No obstante, en el caso que nos ocupa, según fuentes oficiales, los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, en el período 1981-1992 han sido sólo 32, sin que en estos últimos años se registren apenas conflictos. Sin duda esto ha sido fruto del esfuerzo de las autoridades ministeriales y de las autonómicas que, al igual que en otras materias, han ido creando lazos de relación y espacios de cooperación, de los que debemos ocuparnos ahora.

8. LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

No resulta fácil deslindar los principios de coordinación de los de cooperación, ni en la teoría ni en la práctica política. De hecho, muchos autores utilizan ambos términos

como indistintos. Sin embargo, son principios de naturaleza diferente y, lo que es más importante, de consecuencias distintas.

Me parece muy atinada la afirmación de que «el concepto coordinación no solamente no excluye, sino que parece destinado a incluir unas ciertas relaciones jerárquicas, que son incompatibles con la idea de cooperación o colaboración» (Santolaya, 1984, pp. 33-34). En el mismo sentido, Ignacio de Otto precisa que el principio de coordinación implica necesariamente una decisión unilateral, mientras que la cooperación supone una decisión compartida, bilateral o plurilateral (Otto, 1991, p. 3382). Obviamente, el principio de coordinación va ligado a la supremacía que se predica del Estado (organización) respecto de las Comunidades Autónomas, y constituye, en sentido estricto, una auténtica competencia del Estado que impone a las Comunidades deberes de relación y deberes de ejecución.

Ahora bien, importa indicar que como competencia del Estado es, como todas ellas, una competencia tasada. En el sentido estricto que estamos dando a la coordinación, el Estado sólo puede, en general, imponer deberes en los casos establecidos en el artículo 149 de la Constitución (planificación general de la actividad económica, investigación científica y sanidad).

La coordinación, entendida, repetimos, como potestad unilateral ¿sólo puede ejercerse en los tres casos citados por la Constitución? Entienden los expertos que así es, salvo una excepción, la que señala como competencia del Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales (artículo 149.1.1.^a). Es decir, la situación del Estado como garante de una igualdad básica implica la potestad coordinadora, precisamente para evitar las desigualdades regionales entre las Comunidades Autónomas (Otto, 1991, pp. 3387-3390). Pero incluso en este caso, el principio de coordinación no implica en modo alguno ampliación de las competencias del Estado ni invasión de las competencias ajenas de las Comunidades Autónomas. Más aún, debe partirse de una interpretación restrictiva respecto de las llamadas condiciones básicas de la igualdad.

Tales conceptualizaciones, aplicadas a la descentralización educativa, suponen, a mi entender, que en sentido estricto no cabe hablar de coordinación, sino de cooperación, con la única salvedad de que el Estado, en el ejercicio de la función compensatoria, y siempre que afecte a las condiciones básicas de la igualdad, puede ejercer una competencia de coordinación que lleva consigo no sólo deberes de relación, sino incluso de ejecución (por supuesto, a cargo de las propias Comunidades Autónomas). Todo ello equivale a decir que, en general y, desde luego, en educación, el principio básico que debe presidir la articulación del sistema autonómico es la cooperación.

La cooperación es el principio que mejor se adapta a la solución autonómica y el que se predica hoy en los modelos federales. Implica una decisión compartida generalizable a todas aquellas materias que, como la educación, son objeto constitucio-

nalmente de una competencia compartida. Así lo ha entendido desde los inicios el Tribunal Constitucional que en una sentencia temprana, la 18/1982, señaló que la cooperación es un deber que dimana del «general deber de auxilio recíproco entre las autoridades estatales y autonómicas», añadiendo que «este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución».

Es cierto que muchas veces la cooperación implica en el fondo coordinación, esto es, deberes relacionales y de información recíproca, pero en este caso debemos decir que la cooperación es «la forma de coordinación en la actividad de sujetos dotados de poderes públicos, establecida en base a la utilización de poderes propios, no jerarquizados, de cada uno de los sujetos en presencia» (Santolaya, 1984, 34). El principio de jerarquía no es compatible con el principio de competencia, pivote fundamental del sistema autonómico, salvo en aquellos supuestos tasados derivados de la supremacía del Estado (organización).

En la primera fase del proceso autonómico se utilizó abundantemente, como fórmula de cooperación, las comisiones paritarias, auténticos órganos de administración mixta, idóneos para la compleja labor de los trasposos de funciones y servicios. Habría que esperar a la segunda fase para que comenzaran a surgir las conferencias sectoriales que agrupaban a todos los consejeros del ramo correspondiente, junto con el ministro de la Administración central del Estado. Éste ha sido, también, el caso de educación, si bien la Conferencia de Consejeros de Educación fue pionera en cuanto a su temprana creación.

Conferencia de Educación

La «Conferencia de Consejeros titulares de educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación y Ciencia», largo título con el que nace la Conferencia de manos de la LODE (artículo veintiocho), surge en 1985 con tres funciones muy específicas: la programación general de la enseñanza –competencia compartida–, la coordinación de la política educativa y el intercambio de información.

A la vista de lo ya expuesto, resulta evidente que la Conferencia de Consejeros es un instrumento de cooperación y no de coordinación en el sentido estricto señalado anteriormente. O si se quiere, es una forma de coordinación entre partes dotadas de poderes propios no jerarquizados. En el mismo sentido se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional al señalar con carácter general que las Conferencias sectoriales «no pueden sustituir los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de los problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción». Al igual que en los modelos federales que hemos examinado, los acuerdos de la Conferencia de Educación, aún gozando de la unanimidad, carecen de fuerza jurídica de obligar y exigen de las autoridades estatales

y autonómicas, en el ámbito respectivo de sus propias competencias, el uso de poderes normativos y de ejecución para poner en prácticas tales decisiones autónomas.

La Conferencia de Educación se constituyó formalmente en 1986. Hasta el momento no existe ninguna norma que regule su funcionamiento, aunque los pactos de 1992 así lo exigen. La frecuencia de sus reuniones viene dada por el programa de actuación que la propia Conferencia acuerda. Desde 1990 se ha reunido con mayor frecuencia para consensuar el proyecto de LOGSE y su desarrollo reglamentario. Desde 1989 se levanta acta de las sesiones.

Las decisiones de la Conferencia se preparan en Comisiones, constituidas de mutuo acuerdo entre las partes, integradas por representantes ministeriales y de las Consejerías de las Comunidades, con categoría personal de director general o asimilados. Las Comisiones que han ido surgiendo muestran cómo en pocos años se ha afianzado este instrumento de cooperación. Estas Comisiones son, hasta el momento, las siguientes:

- *Comisión de Personal.* Es la más antigua. Le compete la coordinación, en un amplio sentido, de normas y políticas relativas al régimen de la Función Pública docente (esta Comisión ha preparado los acuerdos sobre normas tan importantes como la provisión de puestos en los centros de EGB, el acceso a la Función Pública docente, la movilidad del profesorado, la adquisición de la condición de catedrático, etc.).
- *Comisión de Ordenación Académica.* Su campo de acción incide de lleno en el nervio central del sistema educativo (ha informado y elevado a la Conferencia decretos tan notables como el calendario de aplicación de la LOGSE, el currículo básico nacional de los distintos niveles educativos, el régimen académico de los alumnos, etc.).
- *Comisión de Centros Escolares.* Entiende de todos los asuntos relacionados con la organización escolar (ha impulsado normas tan sustanciales como el decreto de requisitos mínimos de los centros docentes, el procedimiento de autorización de los centros privados, el régimen de conciertos, etc.).
- *Comisión de Programas Internacionales.* Ha sido el cauce para la presencia de las Comunidades Autónomas en los programas educativos de carácter internacional que les afecta, especialmente los de la Unión Europea, facilitando así la participación de las Comunidades en los foros internacionales en los que actúa el Estado como única organización política competente.
- *Comisión de Estadística.* Ha sido decisiva para arbitrar un procedimiento que permita la elaboración de las estadísticas educativas de carácter estatal, esto es, las estadísticas del conjunto del sistema educativo.

Finalmente, las Comisiones han utilizado en múltiples ocasiones la constitución de grupos de trabajo *ad hoc*, de carácter mixto, en función de las materias que debían ser

objeto de estudio. Estos grupos no suelen tener carácter permanente y desaparecen una vez que entregan a la Comisión respectiva el estudio requerido.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE)

La LOGSE de 1990 ha creado un órgano llamado a realizar funciones de peso en el ámbito de la coordinación de los poderes públicos y de su cooperación. La ley le encomienda al INCE la evaluación general del sistema educativo, así como la evaluación de las distintas enseñanzas. Para ello, la Ley Orgánica dispone que, tanto en su organización como en su funcionamiento, el principio básico inspirador será el de la participación de las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, regulador del INCE, ha sido fiel a este principio inspirador al establecer los órganos de gobierno del Instituto. Estos órganos son: la Conferencia de Educación que ya conocemos; el Consejo Rector, integrado por representantes de la Administración central y de las Administraciones autonómicas; el Comité Científico, integrado por personalidades de prestigio, y el Director, constituido no como una autoridad jerárquica sino como impulsor y animador del Instituto.

De todos los órganos señalados es la Conferencia de Educación la que se configura como máxima instancia decisoria, lo que significa que estamos ante un auténtico órgano de cooperación en la línea de los modernos modelos federales de asociación o de cooperación. Así lo atestiguan las funciones asignadas a la Conferencia: ella es la que acuerda los criterios y las prioridades que deben presidir la labor del Instituto; ella la que aprueba los planes de actuación del organismo; ella la que da su conformidad a los informes elaborados por el Instituto y ella la que toma los acuerdos en relación con la evaluación del sistema educativo. Le siguen, por orden de importancia, el Consejo Rector, órgano operativo que eleva a la Conferencia los asuntos indicados, y el Director, órgano fundamentalmente de propuesta, gestión y vigilancia de los planes de actuación del Instituto (para las propuestas este órgano unipersonal se apoya en el Comité Científico, formado por auténticos consultores encargados de velar por la calidad de los trabajos). Obviamente, la aplicación de estos planes en el territorio de las Comunidades Autónomas corresponde a sus respectivas Administraciones educativas.

En síntesis, podría decirse que «el INCE tiene atribuido dos conjuntos de funciones, correspondientes a sendos ámbitos fundamentales de actuación. Un primer grupo de funciones son las relacionadas con el ámbito de competencias exclusivas del Estado en materia educativa; el segundo tiene que ver con la participación, colaboración o cooperación en tareas de evaluación sobre la base de acuerdos con otras Administraciones» (Tiana, 1995, p. 149).

En mayo de 1994 se constituyó el Consejo Rector y en junio de ese mismo año se debatió en su seno el primer plan de actuación para el trienio 1994-1997, inspirado en tres criterios fundamentales: relevancia, es decir, atención a aquellos aspectos más significativos del sistema educativo; factibilidad, esto es, asignación de objetivos realistas y de razonable consecución; flexibilidad, como corresponde a una etapa inicial que debe permitir la reorientación de los planes conforme la experiencia así lo aconseje (INCE, 1994, 1).

A fin de aproximarnos a las complejas funciones a desempeñar por este Instituto, conviene describir brevemente las líneas de trabajo y los proyectos concretos previstos en este plan trienal, aprobado posteriormente por la Conferencia de Educación. Como líneas de trabajo se han señalado básicamente cuatro (INCE, 1994, 1-2):

- a) evaluación de los resultados de la educación, cuantitativos y cualitativos, cifrados en las enseñanzas mínimas y en su correspondiente desarrollo curricular por las Comunidades Autónomas y por los centros docentes;
- b) evaluación de la implantación de la reforma educativa pergeñada en la LOGSE, especialmente del proceso gradual de aplicación a los distintos niveles educativos;
- c) construcción de un sistema estatal de indicadores de la calidad que permita obtener una información constante sobre el estado real del sistema educativo (en esta tarea la cooperación se instrumenta por medio de la Oficina de Planificación del Ministerio de Educación y Ciencia y de la Comisión de Estadística de la Conferencia de Consejeros de Educación);
- d) participación en estudios internacionales de evaluación, lo que permitirá comparar la situación y los resultados de nuestro sistema con el de otros países de referencia.

Finalmente, los programas concretos para el trienio señalado suponen la realización de las siguientes actividades (INCE, 1994, pp. 2-11): evaluación de la educación primaria, cuya implantación termina en 1996; evaluación piloto de la educación secundaria obligatoria; evaluación piloto de la formación profesional e implantación de los ciclos formativos; elaboración del sistema de indicadores, compatible con los modelos internacionales y con su aplicación por las Administraciones educativas; realización de estudios internacionales de evaluación (de matemáticas y ciencias, de lenguas vivas, etc.). Cada uno de estos proyectos ha sido aprobado con su correspondiente calendario de trabajo.

9. REFLEXIONES CRÍTICAS ANTE EL FUTURO AUTONÓMICO

En los dos últimos siglos los españoles no hemos sido muy proclives a la autosatisfacción. Sin embargo, algunas cosas hemos hecho bien, tanto en un siglo como en otro.

En lo que concierne al tema que nos ocupa ahora, no es una constatación aislada señalar que «resulta patente el impresionante esfuerzo descentralizador que en el orden político y administrativo se ha llevado a cabo en nuestro sistema constitucional del Estado de las Autonomías» (Bassols, 1991, p. 3447). Este juicio no es sólo de uso doméstico, también desde el exterior se estudia la descentralización española con interés y con respeto. En el caso de la educación, un competente y asiduo observador, en un estudio comparado sobre la descentralización educativa en Venezuela, Colombia y España, ha podido decir que «diez años después de que comenzaran los esfuerzos de la descentralización, España y Colombia consiguieron un considerable éxito en el logro de sus objetivos, mientras que Venezuela no» (Hanson, 1989, p. 52) (19).

Ahora bien, reconociendo que el doble proceso de democratización y descentralización del poder político ha sido uno de los logros de este siglo, tan negativo en otras cosas, debemos examinar ahora las carencias y deficiencias que subsisten en la actualidad y que, si no se subsanan adecuadamente, pueden malograr el proceso autonómico de descentralización educativa.

Veamos en primer lugar la organización del Ministerio de Educación y Ciencia. La verdad es que resulta preocupante contemplar el organigrama del Ministerio, incluyendo aquí la última reforma orgánica (20). Es cierto que este Departamento ministerial, como ya quedó indicado, ha tenido un carácter bifronte, con funciones autonómicas – en las siete Comunidades de pleno ejercicio– y con actividades de gestión –en las diez restantes–, además de impulsar una compleja reforma educativa para el conjunto del sistema educativo. Pero lo inquietante es que no haya dado signos de estar preparando un nuevo modelo de organización administrativa, inevitable tras los traspasos de 1997.

No es sólo un problema de tamaño, de volumen orgánico (que en parte lo es, con la inevitable supresión de unidades y consiguiente reajuste de plantillas), sino, sobre todo, de funciones. El futuro modelo de organización tendrá que ser, por exigencia interna del Estado autonómico, un Ministerio pequeño, altamente cualificado, como sucede en los Ministerios federales, con escasas o nulas competencias de gestión, y con funciones legislativas, de programación general de la enseñanza –competencia compartida–, de coordinación –función compensatoria del Estado–, de control –alta inspec-

(19) La traducción es mía. Es interesante reproducir aquí lo que Hanson considera las claves del «considerable éxito» español: el consenso básico, la neutralidad política de la Administración, un proceso gradual, continuidad política en la descentralización, preocupación por los costes del proceso, autonomía financiera, delimitación regional y aplicación efectiva del modelo autonómico legal (pp. 52-53).

(20) El Real Decreto 1954/1995, de 1 de diciembre (BOE del día 2 de diciembre) es un muestra más de la resistencia interna de toda la Administración central a reducir sus espacios de poder. Traspasadas prácticamente todas las Universidades a las Comunidades Autónomas, la única modificación orgánica que se realiza es la fusión de las dos Direcciones generales –la de Enseñanza superior y la de Investigación científica– en una sola, manteniendo, empero, todas las Subdirecciones generales de ambas (sólo se modifica el nombre de algunas de ellas). La pregunta que deberían responder las autoridades educativas es ésta: ¿se justifica hoy una Secretaría de Estado de Universidades e Investigación?

ción-, de cooperación y de evaluación general del sistema educativo. Un Ministerio de estas características lleva consigo una reducción drástica de las unidades de gestión y una reconversión cualitativa del personal a su servicio. La pregunta, por tanto, es ésta: ¿está preparado, o está preparándose, el Ministerio de Educación y Ciencia para esta transformación, inexcusable ya en 1997?

En este nuevo modelo ministerial todas las funciones señaladas son extremadamente importantes, pero una de ellas debería desempeñar un papel cardinal: *la programación general de la enseñanza*. Aquí el problema puede residir en que se continúe manteniendo la interpretación restrictiva que hasta ahora ha recibido, incluso por vía legal (LODE, Art. 27). La programación general de la enseñanza es algo más que una compleja operación cuantitativa de programación de puestos escolares, o si se quiere, de planificación de la oferta. La programación general debe incluir también variables cualitativas, tales como la organización escolar, los contenidos de la educación, los métodos didácticos, la formación del profesorado, la autonomía pedagógica de los centros docentes, etc., etc. Permítaseme recordar una vez más, que la programación general de la enseñanza es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera, punto dos, de la LODE en conexión con su artículo 27). El ejercicio dual de esta competencia exigirá un amplio esfuerzo de cooperación por parte de los poderes públicos, especialmente si se parte de una concepción no restrictiva de la programación general de la enseñanza (21).

Veamos ahora la organización de la educación en las Comunidades Autónomas. Ya hemos señalado que las Comunidades adoptaron el modelo binario de tradición estatal, aunque algunos estatutos autonómicos prevén fórmulas de administración indirecta, como la delegación de servicios en las corporaciones locales. La realidad es que, exceptuado el País Vasco por razones derivadas de su foralidad y Canarias por mor de su insularidad, la administración indirecta no se ha producido de modo efectivo en las demás Comunidades.

Es cierto que las Comunidades Autónomas han tratado lógicamente de robustecer su organización en los primeros momentos de la autonomía. Como es cierto también que la Administración central no ha sufrido la profunda transformación que la nueva forma de Estado exige (lo que no constituye un estímulo para las Comunidades a la hora de proceder a la autolimitación de su poder). Pero no es menos cierto que se ha desaprovechado, hasta el momento, la ocasión de introducir fórmulas innovadoras de organización: «No se ha producido, por tanto, una renovación del esquema que la Administración estatal presenta como consecuencia de una historia de la que carecen

(21) Es cierto que alguna de las materias reseñadas ha sido objeto de atención por la Conferencia de Educación, pero se trata de dar nuevos cauces a lo que la Constitución bautiza como programación *general* de la enseñanza (recordemos, por ejemplo, que en el modelo alemán se creó un órgano específico, la Comisión Mixta para la Planificación de la Enseñanza). Por lo demás, una concepción amplia de la programación general de la enseñanza daría ancho juego a dos organismos diferentes, uno político y otro de participación: la Conferencia de Educación y el Consejo Escolar del Estado.

las nuevas entidades» (Argullol, 1991, p. 3467). Es más, el mimetismo de la organización estatal ha llevado a veces a las Comunidades a vaciar de competencias de gestión a sus propios órganos periféricos o a reproducir el modelo de servicios centrales de la vieja Administración estatal (pensado con una óptica centralizadora desde su nacimiento decimonónico).

Por otra parte, la dinámica de la descentralización no se agota en las Comunidades Autónomas, so pena de caer en lo que un autor ha llamado la aparición de un nuevo policentrismo. Sin duda, la municipalización de la educación, circunscrita sobre todo a la educación infantil y a la educación primaria, es un reto pendiente que no debe desestimarse. Ello no implica que las Comunidades deban hacer frente a este reto a solas, ni que deba hacerse bruscamente: la descentralización exige tiempo (una de las claves del éxito ha sido la de realizar el proceso de descentralización de un modo gradual (22)). Pero, asentado el Estado autonómico, la municipalización de la enseñanza será una necesidad indeclinable (recordemos que en el modelo suizo han sido los cantones los que han «llenado» las comunas de competencias educativas). Para ello las Comunidades disponen de múltiples técnicas de administración que pueden ir dosificando el proceso (la delegación, el encargo de gestión, la codependencia de órganos, los convenios, etc.). Empezar con prudencia, pero con firmeza, la vía de la municipalización significa reforzar la construcción del Estado autonómico, colocando bajo sus pies unos cimientos sólidos.

Finalmente, la descentralización debe llegar también a las aulas. Se trata de alcanzar una autonomía lo más amplia posible para el entorno mismo en que se produce el proceso educativo: el centro docente (cosa que solemos olvidar). Se trata de una autonomía que «puede afectar, por ejemplo, a la determinación del número de alumnos por clase; al número de unidades y de profesores; a su selección y retribución; al tamaño, emplazamiento y características del edificio; a los contenidos y disciplinas y a su distribución temporal; a los métodos y procedimientos de enseñanza; al calendario y horarios; a la organización del centro y del aula, etc. La simple lectura de estas posibilidades hará sonreír a más de un lector o lectora (...) Nuestra mentalidad en relación con los centros sigue siendo básicamente centralista. Cuando pensamos en un centro docente lo que tenemos en la mente son espacios para la realización de objetivos y determinaciones adoptadas en escenarios administrativa y territorialmente superiores» (Viñao, 1994, 50). Sin duda, queda mucho camino que recorrer por la senda de la descentralización.

Ocupémonos ahora de los órganos de coordinación y de cooperación. La existencia de una organización híbrida en el ámbito del Estado (organización) no ha facilitado posiblemente un gran desarrollo de las fórmulas de coordinación y de cooperación. Pero en el nuevo mapa autonómico que se perfila, el desarrollo de estas técnicas, tan acusadas en los federalismos modernos, será absolutamente necesario.

(22) Es verdad que, como se ha señalado recientemente, la LODE (disposición adicional segunda), pero sobre todo la LOGSE (artículos 7, puntos dos y tres, 11.2, 54.3, 57.5, 60.2 y 65) han abierto vías de cooperación entre las Administraciones educativas y las corporaciones locales (Gallego Herranz, 1995, pp. 109-112). Pero de lo que hablamos aquí es de una nueva descentralización territorial del poder que acerque la educación a las comunidades básicas.

Desde la perspectiva de la coordinación, considerada como una competencia estatal (artículo 149.1.1.^a de la Constitución), quisiera resaltar la ineludible necesidad de desarrollar técnicas que permitan ejercer la función compensatoria del Estado. En cierto modo, estas técnicas han sido ya utilizadas –me refiero a los convenios de educación compensatoria–, pero el escenario de diecisiete Comunidades en pleno ejercicio de su competencia exigirá del Estado una postura más dinámica y más vigilante respecto de las desigualdades regionales. Ahora bien, no se trata sólo de una mayor diligencia en este punto, también hay que aportar recursos. En este sentido, que las partidas presupuestarias del Ministerio de Educación y Ciencia, dedicadas a la educación compensatoria, se hayan reducido fuertemente en estos últimos años no me parece un signo tranquilizador para lo que constitucionalmente es una función irrenunciable del Estado, tanto en el presente como, sobre todo, en el futuro.

La cooperación ha encontrado en la Conferencia de Educación un cauce adecuado. Pero que diez años después de su nacimiento no se haya regulado este organismo indica que posiblemente necesite de un mayor impulso de cara a una nueva fase. Me parece admirable que la Conferencia haya ido produciendo su propia organización y su propio funcionamiento, pero un Estado de diecisiete Comunidades exigirá un mayor desarrollo y una mayor complejidad de la Conferencia. Basta contemplar la secretaría general de la Conferencia alemana, dotada con una plantilla de más de doscientos funcionarios, para comprender que las funciones a asumir por el organismo español necesitarán de un buen soporte administrativo, unas reglas claras de funcionamiento y un procedimiento flexible para la toma de decisiones. En cualquier caso, el camino deberá seguir siendo el de la autorregulación de la Conferencia y el del consenso.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, puesto en funcionamiento en 1994, ha nacido con vigor y con empuje. Su organización puede resultar idónea para las importantes funciones que tiene que asumir. Una cámara decisoria, un consejo rector de administración mixta, un comité asesor cualificado y un órgano unipersonal de dirección y animación parecen buenos mecanismos para las complejas misiones que se le encomiendan. Habrá que esperar a los primeros productos del Instituto y, sobre todo, a la entrada en él de las diez restantes Comunidades para ver si esta organización es lo suficientemente flexible para desempeñar bien su labor.

Hay un tercer organismo del que no hemos hablado: el Consejo Escolar del Estado. Constituido como un órgano de participación y de asesoramiento, ha desempeñado bien hasta el momento –yo diría que muy bien– sus funciones como organismo consultivo, incluso como cámara de expresión de los diversos intereses que existen, el mundo de la educación, pero no se le han dado medios para su labor de participación ni el propio organismo ha tomado iniciativas institucionales en este sentido. Por otra parte, no están presentes en él las Comunidades Autónomas, lo que de cara al nuevo mapa autonómico puede llevar a la revisión del papel de este importante organismo (23), revisión que

(23) En el anteproyecto de LODE las Comunidades Autónomas estaban representadas en el Consejo Escolar del Estado, pero se «descolgaron» de él por iniciativa de Convergencia y Unión. Sin embargo, las Comunidades Autónomas sí están presentes en el Consejo de Universidades, sin duda porque éste desempeña funciones más decisorias.

puede venir por el lado de las funciones, conectando la participación con la descentralización.

Le llega ahora el turno a la información. Si no queremos que el sistema educativo español adolezca de una gran opacidad es preciso que la información fluya de manera transparente. Como ya indicamos, está en marcha la puesta a punto de un sistema de indicadores estatales en el seno del INCE que podrá sentar las bases de un sistema nacional de información de la educación, pero, a la par, es preciso que las Comunidades Autónomas suministren información de sus propios subsistemas educativos sin temor a la comparación, al análisis o a la crítica. Nadie debería olvidar que en un sistema democrático no existen espacios de inmunidad. Todos los organismos y poderes públicos, además de estar sometidos a los correspondientes controles jurídicos y políticos, están sujetos a la crítica y al juicio de la opinión pública.

Como recapitulación de todo lo expuesto abogaré por subrayar, en primer lugar, que el camino hacia una nueva fase del proceso autonómico conduce necesariamente a la cooperación: las técnicas de cooperación deben ser objeto de un mayor desarrollo y de una mayor riqueza. Hay que pensar, pues, en la aplicación de técnicas que ya han tenido en el federalismo cooperativo amplia realización: comisiones paritarias, órganos de administración mixta, nuevos entes *ad hoc*, delegación de competencias, delegación de servicios, participación en órganos centrales, convenios, programas nacionales del Estado, etc. Los tiempos del federalismo dual, de la concepción de las competencias como compartimentos estancos y separados, han dado paso hace ya muchos años al federalismo de cooperación. En nuestro caso, debemos dar un paso decidido y, como se ha dicho con expresión afortunada, tenemos que dejar atrás la mitología de las competencias exclusivas, consideradas en un sentido excluyente, para caminar firmemente por el sendero del autonomismo cooperativo.

En segundo lugar, habría que reforzar la aplicación a la educación de los principios constitucionales básicos. En nuestra Constitución los principios de unidad y de autonomía son inseparables. Justamente, en ese equilibrio de la unidad y la autonomía está el sostén más firme de un Estado integrador de regiones y nacionalidades. Ese equilibrio reposa sobre un tercer principio constitucional, el de la solidaridad, entendida como lealtad al Estado autonómico, como libre y recíproco respeto del juego competencial. La solidaridad, como término que supone la lealtad a la Constitución, y por tanto de las Comunidades Autónomas al Estado, pero también del Estado a las Comunidades Autónomas, la solidaridad, repito, puede ser la clave del arco de un Estado complejo, compuesto de diecisiete Comunidades Autónomas en pleno ejercicio de sus competencias.

La construcción de este Estado autonómico exige, sin duda, el esfuerzo de todas las partes implicadas, pero ese esfuerzo debe conducir a la realización de un Estado donde todos, ciudadanos, municipios, provincias y Comunidades Autónomas encuentren su lugar, su papel y su participación. Como decía Ortega, hace ahora setenta años, ha llegado el momento de «inventar un Estado que interese a las gentes», es decir, que nos interese a todos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGULLO MURGADAS, E. (1991): «La Administración de las Comunidades Autónomas», en S. Martín-Retortillo (coordinación), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, vol. IV.
- AUBERT, J. F. (1983): *Exposé des institutions politiques de la Suisse á partir de quelques affaires controversées*. Lausana, Payot.
- BASSOLS COMA, M. (1991): «La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas», en S. Martín-Retortillo (coordinación), *Estudios sobre la Constitución española*. Madrid, Civitas, vol. IV.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1994): *Législations scolaires: dialogue sur les réformes en Europe centrale et orientale*. Strasbourg, Conseil de la Coopération Culturelle, DECS/SE/Sec. 5.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1991): «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en S. Martín-Retortillo (coordinación), *Estudios sobre la Constitución española*. Madrid, Civitas, vol. IV.
- GALLEGO HERRERIZ, J. C. (1995): «Education in the State of Autonomous Communities», en O. BOYD-BARRET y P. O'MALLEY (eds.), *Education Reform in Democratic Spain*. London, Routledge.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid, Civitas.
- (1985): *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid, Civitas.
- HANSON, E. MARK (1989): «Decentralisation and Regionalisation in Educational Administration: comparisons of Venezuela, Colombia and Spain», *Comparative Education*, volume 25, 1.
- INSTITUTO MAX-PLANCK DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA (1992-1993): «Informe educativo», *Revista de Educación*, 296 a 300.
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (1994): *Plan de actuación 1994-1997*. Madrid, INCE/CR/1994. 17 (documento multicopiado).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1993): «Informe sobre la descentralización educativa en España». Madrid (documento multicopiado).
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1992): *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- OECD (1993): *Education at a glance. OECD Indicators*, Paris, Centre for Educational Research and Innovation.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1988): *Obras completas*. Madrid, Alianza-Revista de Occidente, vol. 11, 2.ª edición.
- OTTO, I. DE (1991): «Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control», en S. Martín-Retortillo (coordinación), *Estudios sobre la Constitución española*. Madrid, Civitas, vol. IV.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981): *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional (el artículo 149.3 de la Constitución)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- PUELLES BENÍTEZ, M. DE (1992): «Informe sobre las experiencias de descentralización en el mundo occidental», *Revista de Educación*, 299, Madrid.
- (1995): «La política educativa del Estado autonómico», en Vv.AA. *Política y educación*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- RODRÍGUEZ DURÁNTEZ, L. (1989): «Sistema educativo y Administración educativa en Suiza», *Revista de Educación*, 289.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*. Madrid, Instituto de Administración Local.
- TIANA FERRER, A. (1995): «Perspectivas españolas actuales para la evaluación del sistema educativo: el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación», en M.^a J. SÁEZ BREMES (editora), *Conceptualizando la evaluación en España*. Madrid, Universidad de Alcalá de Henares.
- TORNOS, J. et al. (1988): *Informe sobre las autonomías*. Madrid, Civitas.
- TRUJILLO, G. (1993): «Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico», en VV AA, *Organización territorial del Estado*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- VIÑAO FRAGO, A. (1994): «Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España», *Revista Iberoamericana de Educación*, 4.