

COOPERACION UNIVERSITARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Por SEBASTIAN M.-RETORTILLO

A Rafael y a Fernando, a Marino y a Jaime,
compañeros entrañables en vía Zamboni.

LA nueva configuración del Estado, y por tanto de la Administración Pública, comporta ciertamente una serie de determinaciones electivas por su parte en orden al contenido de su conducta. Determinaciones que a su vez, al concretar una actuación, no vienen sino a enmarcar y limitar una posible actividad posterior al mismo tiempo que signan su característica, en cuento ciertamente la opción—lo ha señalado Mounier—es por excelencia el acto definitivo y generador de personalidad. Por otra parte, conviene recordar cómo, junto a la afirmación de las garantías ciudadanas, cuando ciertas y eficaces, el texto de Gentile de que «nada, positiva o negativamente, voluntaria o por la fuerza, es extraño al querer del Estado», comporta sin duda alguna una exacta concepción del Estado en su más actual sentido. Partiendo, pues, de ese doble fenómeno, puede observarse cómo el Estado y su Administración Pública, frente a los múltiples campos ante los que ha de determinarse, manifiestan una desequilibrada preocupación por el aspecto económico y material, hacia el que viene concretada casi exclusivamente la totalidad de la actuación pública propulsora.

Esta es la limitación, la triste limitación a que, como humana y carente por tanto de la ubicuidad, una orientación actuante predeterminada conduce, y que otros con muchísima más autoridad que la mía—me refiero concretamente a Ruiz Jiménez y Jordana Fuentes—ya han

denunciado. A la hora en que un régimen deba rendir cuentas a la Historia—dice este último—arrojará un balance de edificios construídos, de pantanos elevados, de kilómetros asfaltados, de hectáreas puestas en cultivo; de los entusiasmos que logró encender, de los hombres que hiciera más veraces y más justos, de las inteligencias que iluminó, poco o nada dirá, porque en no pocas ocasiones fue algo que siempre permaneció extraño en su actuar y en sus fines.

Es cierto, sí, que las necesidades económicas fundamentales de los individuos condicionan *primariamente* toda actividad pública: esto ciertamente no puede olvidarse, pero no justifica ni mucho menos que una excesiva preocupación económica desvíe muchas veces la atención de los organismos públicos, «para que sean adecuadamente percibidas las deficiencias, las llagas incluso», que en el orden del espíritu, de la enseñanza y de la cultura concretamente, existen en España. El liberalismo generó—y fue no solamente como reacción—el marxismo; ambos se engarzan en la misma línea en cuanto implican una valoración primordial y condicionante de lo económico, como ya demostraran Weber y Fanfani. Y el marxismo ha dejado su larva entre nosotros en lo que, a pesar de la inconsciencia general, tenía más de demoledor: que no es la lucha de clases, sino su dialéctica—personal y social, individual e histórica—, materialista y productiva. Es en definitiva el ahogo de lo económico—liberal o marxista—en lo que los hombres de hoy nos movemos. Frente a ello se impone, entre otras cosas, en la esfera pública, una política *espiritual* y humana, totalizadora, no sólo económica, y se nos muestra además como uno de los campos en los que con mayor insistencia se hace sentir la actividad renovadora, social y estatal, aquel de la cultura, de la enseñanza. Porque en definitiva no es sino enfocar la cuestión desde distintos puntos de vista: que no son pocos los problemas, casi diría que todos, que en una comunidad social cualquiera se resuelven, elevando verdadera y auténticamente el nivel cultural de sus componentes. ¡Escuelas!, gritaba Joaquín Costa—¡y cómo conocía él la realidad de nuestro *pueblo* y de nuestros *pueblos!*—, junto a obras hidráulicas, en un armónico programa de desarrollo cultural y económico. Y la Estadística, esa ciencia de que la cordialidad y el ímpetu español nos hacen no pocas veces prescindir, nos muestra, entre otros, dos fenómenos irrefragables: por una parte, la proporción inversa entre el índice delictual de un pueblo y su instrucción cultural, y, por otra, la proporción directa entre el número de parados, de hombres sin trabajo, y el de analfabetos o individuos carentes de formación cultural. Porque, y es

lógico el fenómeno, a medida que se sale de esa lenta ceguera que constituye la ignorancia, aumenta la potencialidad humana y es más fácil, por tanto, escalar los muros del pozo de esa otra agonía, no menos lenta y cruel, que es la desocupación. Dos experiencias ciertas, capaces sin duda alguna por sí solas de remover, si alguien quisiera oponerlas, cualquier objeción que a una urgente política educacional quisiera hacerse.

Pero, precisamente hemos de insistir—y quizá sea por aquello de que se habla más de lo que más se carece—en que, la posibilidad de actuar cualquier renovación, de la mística o interior a la social, de la educacional a la política, no puede consistir sino en la determinación de lo concreto, de lo particular, basado, claro es, en la fundamentación de los principios. Por eso, hablar de misión cultural del Estado, manifestar que entre sus fines existe el de la facilitación a todos los ciudadanos de un determinado nivel de instrucción, señalar la necesidad de actuar prepotentemente los servicios públicos administrativos que con la educación nacional se refieren, no puede en buenos principios sino llevarnos a determinadas y específicas medidas administrativas. Queda así establecida la cuestión. Del planteamiento hecho, y quizá como prólogo al tema vayan siendo ya excesivamente largas estas líneas, pueden ciertamente derivarse muchas consecuencias; nosotros habremos tan sólo de perfilar una de ellas, la referente al aspecto universitario. Y no porque le concedamos una supervaloración sobre los demás matices educacionales, porque aquí como en todo, la veracidad y la existencia auténtica radican en los cimientos, en lo elemental y primario, en el nivel de los más que es en definitiva el que señala, sobre las apariencias, el índice real de una determinada situación; pero tampoco se puede olvidar, y es fundamental, que sobre una sociedad se puede actuar o bien directamente sobre todos y cada uno de sus miembros—la falta de profundidad viene compensada por la extensión—, o bien por medios fermentadores en los que la reducción numérica—no en balde son fermentos—viene contrarrestada por su potencia e intensidad. Estas son sin duda las perspectivas de una política educacional: elevar la cultura popular y perfilar exigentemente los elementos rectores. Una coordinación de las dos facetas es lo que ciertamente genera una eficacia educacional.

Problema universitario que queremos impostar desde su punto *social*, pero entendiendo lo *social* con todo lo que de «vulgar y desagradable» pueda encerrar, y a pesar de la siempre inicial desconfianza, quizá por demasiado manido, que frente a ello existe: es decir, la *dificultad*

de acceso a los estudios universitarios—y me concreto a la dificultad, no a la imposibilidad—por razones económicas y materiales por parte de los estudiantes. Y en este campo, de antemano, no queda sino señalar felizmente la labor, cada vez lógicamente más intensa, desarrollada por la Administración Central española ¹. Un análisis de los porcentajes de las cantidades a estos fines asignadas en los presupuestos actuales comparativo con los de hace veinte años, no es sino consolador. Pero el camino es tan largo... Porque no se trata de un aumento de la masa universitaria, que sería contraproducente; esta es, insisto en ello, cuestión del todo distinta, y ya la Universidad se encarga, o al menos se debe encargar, de eliminar a aquellos intelectual o humanamente no capaces. No es sino facilitar el camino, obviar las dificultades e inconvenientes que muchísimas veces hay, para realizar los estudios superiores, basadas únicamente en razones económicas. Que en definitiva no se trata sino de dar más al que no tiene o al que tiene menos. Y aquí surge la primera dificultad: la determinación de esas condiciones económicas. Tal como entre nosotros las cosas están planteadas, sólo tienen acceso a las ayudas—y mientras el criterio social permanezca, deben tristemente mantenerse—aquellos que casi totalmente carecen de recursos.

El problema ciertamente tiene reflejos políticos. Recuerdo—y no conservo sino la simple memoria de una nota cualquiera de prensa—el *proyecto* francés del gobierno Mollet sobre la gratuidad total de la enseñanza primaria, media y superior, y de la asignación de las correspondientes subvenciones residenciales por parte de los organismos públicos, previa determinadas pruebas, cuando en el domicilio habitual no existiese el centro de estudios correspondientes. Pero en el fondo, más que político, no es sino un problema que entraña una complejidad de matices, entre las que los jurídicos y humanos tienen relevancia importante: es la necesidad de asegurar una igualdad de condiciones en un ambiente de desigualdad natural; necesidad, y también *deseo*, de liberarse por parte de no pocos de la desproporción en los puntos de partida—desproporción en los puntos de partida sobre la que Einaudi construirá toda su política social—por la que algunos al iniciarse en la vida están ya, según la vieja observación pascaliana, adelantados en muchos años respecto a los demás.

1. Una visión general de estos problemas, con su planteamiento, en LUIS JORDANA DE POZAS, *Los estudiantes y la seguridad social*, en «Alcalá», núms. 18-19.

Indiscutiblemente debe empezarse por la ayuda a los más necesitados, pero el que a ellos se reduzca y limite es fundamentalmente injusto. Son muchas las familias—y el recuerdo me personaliza ejemplos de mis años de Facultad—en las que costear estudios universitarios a un hijo supone un esfuerzo excesivo al que en estricta justicia no está ni debe estar obligado el amor paternal; en no pocos casos, «el dar un a carrera» a uno de los hijos condiciona el porvenir profesional de los demás hermanos; en otros—y los ejemplos acuden incontables—, el fin de la enseñanza media de un hijo supone el desplazamiento a una ciudad universitaria, dejando muchas veces tras sí una discreta posición adquirida, un camino labrado profesionalmente por el padre, unas relaciones consolidadas, con una perspectiva de casi volver a empezar, con la única y noble finalidad de que, no pudiendo costear los gastos de una pensión o de un Colegio Mayor, sea posible el que uno de los hijos frecuente la Universidad. Y no me concreto solamente a la faceta económica que estas situaciones entrañan: en todas ellas hay una cantidad de matices y aspectos personales, familiares, sociales e incluso religiosos, muy de tenerse en cuenta.

Que estas situaciones se eviten, si no totalmente, sí al menos en mayor número. Necesidad por tanto de un mayor número de ayudas, de becas universitarias. Y corroborando este planteamiento—y no porque creamos que fuera de nuestras fronteras no las haya crudas, y todas sean maduras—, la concepción diversa, de verdadera excepción y anomalía que el becario tiene en España, a diferencia de otros países, donde, por ejemplo en Francia e Italia, cuyos supuestos concretos conozco, representa un cuarenta, un sesenta o hasta un setenta por ciento de la masa total de estudiantes que gozan de los beneficios de la ayuda universitaria, no sólo en cuanto a la reducción o exención de tasas académicas, sino también, y esto es lo importante, en relación a su alojamiento cuando se trate de residentes en sitios donde no exista Universidad.

El problema es indiscutiblemente más grave de lo que aparentemente pudiera parecer; y la mayor gravedad radica precisamente en la inconsciencia social que frente a él existe². Y es fácil, como siempre, echar culpas al Estado y exigir una mayor cooperación por su parte en la tarea de resolverlo. Admito que también sea materia de revisión la

2. Ya L. GARCÍA ARIAS analizó en *Universidad y Sociedad*, en «Cerbuna», núm. 9, las situaciones que esta falta de cooperación social en el campo universitario engendra.

política educacional estatal; sin embargo, esta objeción, vulgar, fácil y escurridiza, por demasiado común e inexacta, no viene en la mayor parte de los casos sino a ser capa que impermeabilice a toda cooperación social y personal. El problema planteado en su punto, implica una atención y preocupación de la sociedad entera, real y eficiente: ésta falta, y se deja solamente al Estado, aislado, para que lo resuelva y solucione casi exclusivamente. Hacer realizable lo del viejo medallón salmantino de «la Universidad para la Sociedad, la Sociedad para la Universidad», sólo es posible como fruto de una convicción sincera que debe granar en la conciencia colectiva.

Frente a esta insolidaridad, cultural y universitaria, de la sociedad española, habría una forma de realización inmediata, sin nuevas estructuraciones político-administrativas, que ayudaría no poco en la tarea de facilitar y hacer menos penosos los estudios superiores a los económicamente débiles: sería haciendo entrar de lleno en esta misión a las corporaciones locales. Sin embargo, actuar esta colaboración, no puede implicar una mayor o menor gratuita concesión, sino algo que puede, entra y debe entrar dentro de la competencia propia de los Ayuntamientos. Las ciudades y los pueblos, de los que los Ayuntamientos son su representación y símbolo, entrañan una unidad indiscutible, con un patrimonio espiritual y material que es preciso actuar. Ellos no son sino la expresión completa, orgánica y arquitectural de una comunidad social, económica, política y espiritual que implica indiscutiblemente algo más que el simple conglomerado de seres superpuestos. No trato de divagar sobre la esencia de la ciudad y la simbiosis que ella entraña, por pequeña que sea: muchos son los que desde muy diversos puntos de vista la han analizado. Quiero solamente insistir en ese espíritu comunitario de nuestros municipios, que hoy retorna al menos potencialmente, y que permaneciendo a través de los tiempos, debe actuarse hasta el fin en la más moderna trayectoria política y administrativa. García de Enterría³ ha señalado, confirmando la vieja tesis de la radicalidad del municipio como entidad social, cómo aún en el apogeo de la concepción individualista continuaron en su seno como baluarte irre-

3. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial y mercantil de los municipios*, en «Revista de Administración Pública», núm. 17, págs. 87 y sigtes.

ductible instituciones tan comunitarias como los Pósitos, los montes comunales, etc., y un recorrido personal y directo por nuestra geografía municipal no vendría sino a confirmárnoslo plenamente. Y esta observación puede análogamente extenderse, superando el campo concreto de la actividad económica municipal, a aquel otro cultural y artístico, que siempre encontró puesto y eco en las mil actividades que nuestros Ayuntamientos realizaron, si bien en no pocos casos hayan pasado ya al capítulo de la historia.

Y aquí aparece una triste paradoja sobre la que es preciso insistir. El Estado moderno, consciente de fines y obligaciones, extiende su acción innegablemente en el mundo de la cultura, de la instrucción; ésta queda sin embargo no pocas veces olvidada o al menos minusvalorada en aquella otra comunidad, indiscutiblemente más íntima y personal, que es el municipio, el cual como ente público tiene también—y de aquí recibe su carácter—unos fines públicos a desenvolver. Si el Estado ha superado teleológicamente sus funciones representativas y tutelares que son sustituidas por aquellas otras impulsadoras y sociales, el Ayuntamiento—al que por otra parte su tradición le ofrecía mayores posibilidades—no puede permanecer solamente como el guardia urbano o el barrendero o el bombero o incluso el médico que asiste a los necesitados, sino que muy al contrario debe ser el promotor de toda la compleja actividad ciudadana, cultural, social y económica. La dirección político-administrativa de la comunidad territorial que un municipio entraña, no puede reducirse a los sectores tradicionales de intervención, a la sola gestión de los tradicionales servicios públicos, frente a determinados ingresos, fiscales o no. Que los municipios tienen, como señala Lentini ⁴, adscribiendo a la vida local la tesis de von Stein, junto a una actividad jurídica una actividad social o impulsora que determina en cierto sentido, mientras aquélla lo reviste todo formalmente, el contenido de toda la actuación municipal. Por eso, si admitimos y circunscribimos las obligaciones municipales al alumbrado público, a la limpieza urbana y al servicio de incendios, el diálogo sobre este punto se hace imposible; es sin duda mejor no entablarlo. Pero si, por el contrario, admitimos en el Ayuntamiento la misión de reagrupar a sus habitantes en esa unidad social—y por ende real—, que es la ciudad o el pueblo, de proporcionar igualmente el desarrollo de sus personalidades, especialmente quitando aquellos obstáculos que se opongan; si admitimos

4. A. LENTINI, *L'Amministrazione Locale* (Como, 1953), págs. 158 y sigtes.

que también ellos deben colaborar en la labor educacional basados en una valoración y aprecio de las categorías espirituales hasta su más perfecto desarrollo; si admitimos todo esto, es fácil llegar a una solución eficiente.

Un aumento de las subvenciones para facilitar los estudios universitarios a aquellos vecinos que lo precisen, significa sin duda alguna un desarrollo de esa labor educacional y social que a los Ayuntamientos compete, y por la que no sólo se cooperaría en un problema de ámbito general, cuya solución sería en no poco adelantada, sino que eficazmente vendría a hacerse realidad ese levantamiento deseado del nivel y de la situación de muchos de nuestros pueblos y ciudades. ¡Qué estirilidad honda y profunda encierra no pocas veces aquello que se realiza...! Ciertamente que no sería obra de bombo y platillo—¡qué fuerza tiene esto, Dios mío!—: no sería la urbanización de la zona A que a la posteridad habrá de pasar como realizada por un alcalde y un Ayuntamiento determinado, ni sería tampoco el nuevo lavadero o el campo de fútbol inaugurado. Sería tarea que quedaría oculta sin duda, testimoniada tan sólo en el silencio de aquellos a los que se les permitió realizar unos estudios, y en la eficacia de su realización.

Que se hace algo de esto en este sentido es cierto, y falsear la realidad sería negarlo. Pero ni se hace lo suficiente ni, lo que es peor, se hace orgánicamente. Y no me refiero exclusivamente a los grandes Ayuntamientos en los que generalmente lo cultural encuentra siempre eco, con mayor o menor intensidad, aunque no con la fuerza debida, y en donde cuantitativamente debe sin duda alguna aumentarse la ayuda. Me refiero también, y a ellos quiero concretarme especialmente, a la cantidad de pueblos de mediana población, cuyos presupuestos generalmente superan al par de millones—y son no pocos los que en estas circunstancias se encuentran—: en dichos presupuestos, salvo las mínimas obligaciones con el magisterio primario, cuando éstas vienen legalmente exigidas, ningún otro aspecto cultural encuentra asiento. Y no se me diga que las obligaciones legales establecidas recargan ya en exceso las siempre estrechas cuentas municipales, para defender a ultranza la intangibilidad y la tradición de unos balances. Que las diez mil pesetas que es preciso «distraer» para una beca anual de estudios universitarios encuentra su contrapartida en no pocos gastos de menor interés e importancia; unos viajes, un banquete quizá.

Porque, además, la materia encuadra legalmente dentro de la competencia municipal, cuya ley fundamental en su artículo 101 no sólo

indica que a ella pertenece el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos, sino que señalando los fines de la actividad municipal, indica entre ellos en el § f del apartado segundo, el de la instrucción y cultura. Lo que es necesario es crear conciencia de que estas ayudas entran de lleno como objeto de esas *necesidades generales*, y de las *aspiraciones ideales de la comunidad* cuyo fomento y realización al municipio corresponde. (Lo subrayado, que es textualmente de nuestra Ley de Régimen Local, creo sería interesante pudiera servir como base de una imaginaria encuesta realizada entre los nueve mil alcaldes españoles: ¿Cuáles son las necesidades generales y aspiraciones ideales de su comunidad municipal?). Que muchas veces falta sentido ecuménico en los rectores de los intereses municipales, que, metidos entre los árboles, no abarcan la «universitas rei» que el bosque representa.

Pensar en las consecuencias que produciría una mínima atención sobre estos problemas, es verdaderamente consolador. ¿Es que no sería posible en la mayoría de los distritos universitarios la realización de ciento cincuenta o doscientas becas subvencionadas por las corporaciones locales? La afirmación creo que no puede ser sino positiva. Pero repetimos que ni se ha hecho lo suficiente, ni se ha hecho siquiera como debiera hacerse.

Si la coordinación en los servicios públicos es lo que comporta en gran parte sin duda alguna su eficacia, ¿por qué no realizar esta ayuda a través de los colegios mayores que en la universidad están ya constituidos? La verificación de los beneficiarios, que se impone realizar con toda exactitud y la propia formación de los mismos serían ciertamente más eficaces y ventajosas. Hacemos hincapié en la forma de realización de esta ayuda en los Colegios Mayores: ello proporcionaría una cierta dimensión antilocalista a los estudiantes que, más controlados académicamente, facilitarían en definitiva la renovación o suspensión de la beca por parte de las corporaciones otorgantes.

Y habré de terminar refiriendo una realización de estas ayudas, conocida en la vieja Universidad de Bolonia. El rector Battaglia fundó hace unos años un colegio universitario: era el primero que para estudiantes italianos nacía en la más antigua Universidad del mundo, precisamente junto al Colegio Mayor Español de San Clemente, que el cardenal Gil de Albornoz fundara hace seiscientos años. Las plazas eran

alrededor de las ochenta, y de ellas, tan sólo media docena de estudiantes no eran becarios. Dejando el detalle de la procedencia determinada y concreta de las ayudas, una gran parte de éstas venía sufragada por las corporaciones locales: un Ayuntamiento tenía cuatro plazas, el otro dos, otro una solamente. Ellos convocaban los concursos y los resolvían, indicando al centro universitario el beneficiario de las ayudas, en cuyo disfrute continuaba hasta el término de la carrera, siempre y cuando las condiciones exigidas en las calificaciones venían satisfechas. La eficacia es plena y el control máximo.

¿Sería mucho pedir una realización análoga en España? ¿Cuáles no serían sus frutos?