

*Obligaciones autonómicas y
municipales sobre centros
docentes públicos de
enseñanza básica y viviendas
de maestros.*

Belarmino
Calaza
Ramudo

Editado polo Servicio de Publicacións da
Deputación Provincial de Lugo; 189 páxinas.

A Constitución de 1978 organiza territorialmente o Estado en municipios, provincias e comunidades autónomas, atribuíndolles a todos eles a autonomía necesaria para a xestión dos seus respectivos intereses. Desda organización territorial deriva a existencia dunha pluralidade de entidades administrativas ás que corresponden parcelas diferenciadas do poder público. Coa distribución de funcións e potestades entre as administracións públicas, cubriuse unha primeira e importante etapa no proceso de estruturación do sistema administrativo. Sen embargo, esa distribución funcional xera problemas característicos: comezando pola existencia de ámbitos nos que as competencias non están axeitadamente delimitadas, seguindo pola tendencia á actualización independente e descoordinada de cada unha das entidades existentes, e rematando coa falta de canles axeitadas para articular as súas relacións. Consecuentemente, a articulación desda rede

de poderes plurais constitúe un dos grandes retos dos nosos tempos, ademais de seren unha esixencia constitucional derivada, en primeiro lugar, do principio de unidade que proclama o seu artigo 2, e, en segundo lugar, dos principios de eficacia e coordinación do artigo 103.1 .

A obra que nos ocupa contribúe, precisamente, a facilitar a identificación dos medios de articulación entre as actuacións das administracións públicas, nun eido moi concreto do sector público; o autor preocúpase por determinar se as entidades locais teñen a obriga de asumir os gastos de conservación, mantemento e vixilancia dos edificios destinados ós centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria ou especial, dependentes das administracións educativas correspondentes, a máis dos custos de construír e proporcionarlles casa-habitación ós mestres. Este problema suscítese debido á defectuosa delimitación das competencias entrámbalas dúas administracións implicadas: a Administración local e a Administración educativa. Defectuosa delimitación que se manifesta, por unha banda, en que dunha interpretación literal da LOXSE se deduciría a imputación dos gastos ás entidades locais, xustamente as que dispoñen de menos recursos, e, por outra banda, maniféstase en que os eidos do ordenamento xurídico que inciden sobre o problema (lexislación local e educativa) non discorren por camiños coordinados. Superando o criterio da interpretación literal e illada das normas (“segundo o sentido propio das súas palabras”), máis axeitada para supostos nos que non exista esa duplicidade normativa e a conseguinte complexidade, neste libro óptase por unha interpretación do conxunto do ordenamento a través da evolución histórico-lexislativa na normativa educativa e local.

Todo iso pon de manifesto o interese desta obra, sobre todo para os responsables municipais que necesitan ter coñecemento de cales son as obrigas que recaen sobre eles neste aspecto, e tamén de cales son os xeitos de instrumentala vía de colaboración ou cooperación, que é a que o autor defende como máis axeitada a dereito, ó longo de todo o libro. Salientar, finalmente, que o autor ten unha posición privilexiada para a análise desta materia, xa que á súa dilatada experiencia profesional como secretario da Administración local, engádese a condición particular de ter casado cunha mestra.

Os dous primeiros capítulos destínanse a expoñe-lo obxecto da análise e a fixa-los seus *límites*. Nese sentido, Belarmino Galaza sinala que o estudio se vai referir ós centros docentes dos que sexa titular un poder público, excluindo os centros docentes públicos dos que sexan titulares as corporacións locais instrumentados por convenios coa Administración educativa, ós que se refire a disposición adicional 2 da LODE e que teñen distinto tratamento.

No que respecta á titularidade deses centros educativos públicos de réxime xeral, indícase que corresponde á Administración educativa, que, para o caso de Galicia, é a Comunidade Autónoma, a cal exerce sobre a materia competencia plena, nos termos do artigo 31 do seu Estatuto de Autonomía; consecuentemente: quen ten a titularidade e a competencia dun servizo público debe exercela e sufragala, sen prexuízo de que se articulen mecanismos de colaboración nos casos de competencias compartidas.

A continuación realízase un exhaustivo seguimento dos *antecedentes lexislativos*, tanto da normativa educativa coma da local, co obxecto de observar a evolución experimentada polas mesmas e facilitar así a interpretación conxunta da lexislación vixente que é a que se propón. Ese seguimento componse da cita dos corpos legais que se sucederon desde 1945 e que afectaron, directa ou indirectamente, a materia; da reprodución, ás veces literal, dos contidos que interesan e dun breve comentario sobre eles. Por último, faise unha valoración global dos antecedentes lexislativos nunha e noutra parcela do ordenamento xurídico.

■ Polo que atinxe á lexislación educativa, o autor diferencia tres etapas no seu proceso evolutivo. A primeira, correspondente ós anos corenta, caracterízase pola imposición, sen contrapartida económica, ás entidades locais, da obriga de construír e conserva-las escolas e vivendas de mestres; e tamén porque a casa-habitación ten a consideración dun auténtico dereito retributivo. A partir dos anos cincuenta iníciase unha segunda etapa, na que se instaura o principio pacional ou de colaboración mutua na construción e reparación das escolas nacionais e vivendas de mestres. A última etapa destacada nos antecedentes lexislativos, comeza coa entrada en vigor da Lei 14/70, Xeral de Educación e Financiamento da Reforma Educativa, que rebaixa a lexislación anterior a normas regulamentarias, e que se singulariza pola estatali-

zación do servizo público educativo e a asunción pola Administración educativa dos gastos que aquel comporta, cando menos na teoría.

■ Por outro lado, a lexislación local relevou de cargas estatais ós municipios que viñan soportando os gastos educativos, sobre todo desde que se rebaixou a lexislación educativa a norma regulamentaria, operada pola Lei 14/70, xa que é común na normativa local esixir unha norma con rango de lei para impoñer cargas ás entidades locais.

Ademais, tódolos antecedentes coinciden en atribuírle-la titularidade dominical dos edificios escolares ós municipios, sen prexuízo da súa afectación ó servizo público educativo.

O capítulo seguinte contén unha exposición e valoración da *lexislación vixente*, educativa e local.

■ O bloque da lexislación básica local está constituído pola L. 7/85 e polo Texto Refundido, RD legislativo 781/1986, e non impón cargas unilaterais sobre centros docentes públicos, senón que se inclina polas formas de colaboración ou cooperación, instrumentadas a través de convenios ou consorcios.

■ A lexislación educativa vixente, integrada pola LO 8/85 (LODE) e pola LO 1/1990 (LOXSE), require unha interpretación conxunta e sistemática, e a observancia do principio de xerarquía normativa do cal deriva a superioridade xerárquica da DA 2.1 da LODE (que propugna un sistema de cooperación mutua entre a Administración local e a educativa) sobre a DA 17.1 da LOXSE (en virtude da cal lles corresponderían ós municipios os gastos de conservación, mantemento e vixilancia dos edificios). Deste xeito, e por primeira vez, pódese dicir que hai coherencia entrámbolos dous sectores do ordenamento xurídico.

O libro no seu capítulo V, "*Vivendas para mestres*", aborda dúas cuestións relevantes:

■ O feito de que as vivendas para mestres, anteriormente equiparadas ós edificios escolares, contan hoxe cun tratamento diferenciado ó dos centros escolares; isto é así a partir da LO 5/1980 do Estatuto de Centros Escolares (LOECE), que fai referencia exclusivamente ós centros escolares, como tamén ocorre na LODE e na LOXSE; diso derívase o cuestionamento da súa configuración como bens de dominio e servizo público e do procedemento no que se require au-

torización previa da Administración educativa para a súa desafectación.

■ En segundo termo, cuestiónase a supervivencia do dereito á casa-habitación, máis que dubidosa trala derogación da DT 9 da L. 14/70 operada pola DF 4.1 da LOXSE, xa que aquela constituía un dos fundamentos básicos para apoiar a subsistencia deste dereito. No caso concreto de Galicia, parece amparado polo Decreto autonómico 250/88 que regula o dereito á casa-habitación dos profesores de educación xeral básica; este xurdiu nun intento de interpreta-la normativa da que trae causa e foi obxecto de varios recursos contencioso-administrativos deducidos por diversos concellos. Precisamente a propósito destas sentencias do Tribunal Superior de Xustiza da Galicia, o autor leva a cabo unha interesante valoración global, sintetizada, entre outros, nos seguintes puntos:

■ As sentencias estudias aceptan a tese segundo a cal as entidades locais non están obrigadas na actualidade a soportar a carga de construír e proporcionar casa-habitación, como non sexan as preexistentes.

■ O dereito á casa-habitación non é un dereito gratuito e, polo tanto, pode estar suxeito a canon arrendatario (se a vivenda é un ben de dominio ou servizo público), ou ó pago dunha renda ou alugueiro (no caso de que sexa un ben privativo da entidade local).

Finalmente, as sentencias do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 10 de decembro de 1991 e do 6 de marzo de 1992 considéranos "un dereito eventual preexistente non retributivo, limitado á posibilidade de adxudicación e ocupación das vivendas dispoñibles no lugar de destino".


O libro ofrece tamén un exame da natureza xurídica dos bens municipais, interesante para os efectos de desafectación ou desafuzamento administrativo.

O capítulo VII recolle unha selección de sentencias do Tribunal Supremo sobre centros docentes públicos de ensino básico e vivendas para mestres. Derivada da dobre lexislación contradictoria, Belarmino Galaza observa na xurisprudencia tres correntes perfectamente diferenciadas:

1. A que sostén que as cargas dos municipios no referente á casa-habitación dos mestres "constitúen a supervivencia ilegal dunha carga municipal".

2. A que mantén a obriga de facilitar vivendas aínda que non sexa de maneira gratuíta.

3. A que declara subsistente o dereito á casa-habitación.

Tras recolle-las conclusións do estudio e facer un resumo da lexislación vixente, o libro remata cunha alínea de indubidable interese práctico, que ten por obxecto ilustra-los responsables municipais e demais persoas interesadas, cun modelo de convenio de cooperación entre a Administración local e a Comunidade Autónoma sobre obrigas educativas. 

Gloria Carolina Pereira Santiso