

# LOS AYUNTAMIENTOS Y LA EDUCACION GENERAL BASICA

352:37

por

**Angel Sánchez Martín**

Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Granada

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. CARACTER DEL SERVICIO DE EDUCACION GENERAL BASICA.—III. PROPIEDAD DE LOS COLEGIOS NACIONALES: 1. ANTECEDENTES. 2. DECRETO DE 15 DE JUNIO DE 1934. 3. LEY DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA DE 17 DE JULIO DE 1945. 4. LEY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953. 5. LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1964. 6. LEY DE 21 DE DICIEMBRE DE 1965. 7. DECRETO DE 2 DE FEBRERO DE 1967.—IV. ORIGEN LEGAL Y ESTADO ACTUAL DE LAS ESCUELAS PUBLICAS MUNICIPALES.—V. EVOLUCION HISTORICA DE LAS CARGAS ESTATALES.—VI. ORIGEN LEGAL Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS OBLIGACIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE EDUCACION GENERAL BASICA: 1. ENUMERACIÓN DE OBLIGACIONES. 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. 3. ASEGURAMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES. 4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OBLIGACIONES MUNICIPALES.—VII. LEGISLACION ACTUAL SOBRE CARGAS ESTATALES: 1. DISPOSICIÓN DEROGATORIA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. 2. LEY DE BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL. 3. TEXTO ARTICULADO DE 6 DE OCTUBRE DE 1977.—VIII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCION

Ante el elevado incremento del coste de las obligaciones que en materia de Educación General Básica pesan actualmente sobre el Ayuntamiento, y en cumplimiento de órdenes recibidas de la Corporación, se emite informe referente a la subsistencia legal de tales obligaciones.

A tal efecto, resulta preciso analizar el problema desde todos los puntos de vista con la finalidad de estudiarlo con la profundidad que el tema requiere y de obtener conclusiones con la máxima rigurosidad posible, para que sirvan de base a la adopción en su caso de una postura municipal firme y sostenible ante el Ministerio de Educación y Ciencia y ante cualquier área de la Administración.

En diferentes apartados se examinan a continuación los diversos aspectos de la cuestión sometida a informe.

## II. CARACTER DEL SERVICIO DE EDUCACION GENERAL BASICA

En primer lugar, y como presupuesto clave para resolver toda la temática, debe examinarse si el servicio de enseñanza que se presta a nivel de Educación General Básica es un servicio estatal o, por el contrario, se trata de un servicio municipal. Si se llegase a la conclusión de que nos encontramos en presencia de un servicio municipal, la subsistencia de las obligaciones de los Ayuntamientos resultaría innegable.

Ante la falta de definición legal de lo que son servicios públicos municipales, se transcriben a continuación los artículos 30 y 33 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, indicativos de las notas constitutivas de este tipo de servicios. Dicen así: «Las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos con arreglo a la Ley de Régimen local y a sus Reglamentos y demás disposiciones de aplicación». «Las Corporaciones locales determinarán en la reglamentación de todo servicio que establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y, si no se hubieren de desarrollar íntegramente, de quien asumiere la prestación en vez de la Administración».

A la vista de la regulación anterior es evidente que el servicio

que nos ocupa no es un servicio municipal, puesto que los Ayuntamientos ni lo crean, ni lo organizan, ni lo reglamentan, ni pueden darlo por finalizado.

Por el contrario, lo que resulta evidente es que nos encontramos ante un servicio estatal. Y para comprobarlo basta examinar someramente la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, de la cual entresacamos los siguientes textos:

a) El artículo 3.º, que declara que la educación tendrá la consideración de servicio público fundamental.

b) El artículo 4.º, cuando dice que corresponde al Gobierno en materia de educación, entre otras facultades, «crear y suprimir centros estatales de enseñanza», y «la reglamentación de todas las enseñanzas y la concesión o reconocimiento de los títulos correspondientes», así como «la supervisión de todas las Instituciones de enseñanza estatal».

c) El artículo 12, en cuanto establece que uno de los niveles educativos será el de la Educación General Básica.

d) Los artículos 15 a 20, que regulan este nivel educativo.

e) El artículo 59, incluido en el capítulo II del Título II, capítulo que trata de los centros docentes estatales, que expresa que los Centros de Educación General Básica, que se denominarán Colegios Nacionales, impartirán las enseñanzas correspondientes a las dos etapas que la integran.

f) El artículo 54, 1, en el que se dice que todos los centros docentes quedarán sometidos a las normas de la Ley y disposiciones que la desarrollen, y que en el Ministerio de Educación habrá un Registro de Centros Docentes en el que deberán inscribirse.

Efectivamente, en el Registro abierto en la Delegación de Educación y Ciencia figuran inscritos los centros. Los privados, con su correspondiente titular; sin embargo, los Colegios Nacionales figuran como centros docentes estatales, sin que se indique la titularidad de los Ayuntamientos.

g) El significativo artículo 55, a), en el que se dice literalmente: «Se entiende por centros estatales los creados y sostenidos por la Administración del Estado, sin perjuicio de las aportaciones que obligatoriamente correspondan a las Entidades locales, de acuerdo con la legislación vigente».

En consecuencia, los Colegios Nacionales son centros estatales y no municipales.

h) El artículo 54, 3, por el que se establece la facultad de vigilar el rendimiento educativo de los centros a través de la inspección.

i) La determinación de los órganos de gobierno de los Colegios (artículo 60).

j) El nombramiento del profesorado de estos centros (artículo 108, 3, a) y la determinación de las facultades de los Profesores de E. G. B. (art. 109).

Si con lo anterior no bastare para quedar patente el carácter de servicio estatal que ostenta el de Educación General Básica se puede añadir:

1. Las normas técnicas sobre edificaciones escolares, que dicta el Ministerio.

2. La determinación del régimen de permanencias.

3. El otorgamiento de las autorizaciones para uso de locales de escuelas.

4. La dotación de mobiliario de los centros, que corresponde igualmente al Ministerio.

5. La creación de Colegios de E. G. B. por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, hecho que viene comprobándose con asiduidad mediante la inserción en el *Boletín Oficial del Estado* de las correspondientes Ordenes ministeriales.

En conclusión, queda demostrado palpablemente que el servicio de enseñanza en el nivel de Educación General Básica tiene el carácter de servicio estatal.

### III. PROPIEDAD DE LOS COLEGIOS NACIONALES

La propiedad de los Colegios Nacionales de E. G. B. ha tenido una curiosa evolución, que trataremos de exponer, aunque sea sólo someramente.

#### 1. ANTECEDENTES

La Constitución de 1812, en su artículo 366, dispuso que «en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras...»

Como dice el historiador Miguel ARTOLA, en su libro *La burgue-*

*sia revolucionaria*: «En el terreno educativo la Revolución estableció las nuevas bases de instrucción pública considerada como un servicio público que el Estado tiene la obligación de prestar». «En el régimen hasta entonces vigente (se refiere al anterior a 1808) la primera enseñanza se impartía en escuelas públicas que no eran sino establecimientos privados regentados por los maestros asociados en un colegio académico...»

Siguiendo al mismo autor, manifiesta que en la «Instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias», se atribuyó la realización de las escuelas de primeras letras ordenada por la Constitución de 1812 (ordenada) a los Ayuntamientos, que habrían de atender asimismo a su dotación.

El 9 de septiembre de 1857 se promulga la denominada Ley Moyano, vigente hasta muy avanzado el presente siglo. Siguiendo al mismo autor, manifiesta lo siguiente: «La Ley del 57 confería al Consejo de Instrucción Pública una decisiva función de control al atribuirle la formación de los programas, que se revisarían cada seis años, y la de las listas de libros utilizados en la enseñanza, control que se completa con el asignado a la jerarquía eclesiástica después del Concordato.

La aplicación de la Ley tuvo una eficacia limitada en la base, por cuanto el analfabetismo siguió siendo una característica dominante de la población española, a pesar de que las estadísticas mostraban una gran abundancia de escuelas. La causa de este fenómeno cabe atribuirla al hecho de que los gastos de enseñanza, incluida la retribución del maestro, se puso a cargo de los pueblos, sin que se previesen en el presupuesto del Estado más que un millón de reales anuales para atender a los Municipios que no tuviesen medios suficientes. El sueldo de los maestros se fijó en un mínimo de 2.500 reales para los pueblos superiores a 500 habitantes y quedó a discreción de los Gobernadores el de los que enseñaban en lugares de menor población. Aunque se prevenía un complemento procedente de las retribuciones pagadas por los niños en condiciones de hacerlo, las dificultades del maestro de escuela se hicieron legendarias y los resultados de la enseñanza distaron mucho de las previsiones iniciales».

En la citada Ley se atribuía a los Alcaldes cierta intervención en la educación primaria a través de las Juntas Locales de Primera Enseñanza.

La Constitución republicana de 1931, en sus artículos 48 a 50,

se ocupan de la cultura, estableciendo, entre otros extremos, que la enseñanza primaria será gratuita y obligatoria y que los maestros de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. Además, se dispone que una Ley de Instrucción Pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad y el contenido de los planes pedagógicos.

Se observa de esta somera exposición histórica que en la enseñanza primaria va interviniendo cada vez más el Estado y va quedando disminuida la intervención municipal.

## 2. DECRETO DE 15 DE JUNIO DE 1934

Es un Decreto sobre construcciones escolares subsistente hasta su derogación por la Ley de 22 de diciembre de 1953, que se mencionará más adelante. Este Decreto dispone en su artículo 1.º: «Los Ayuntamientos están obligados a construir los edificios necesarios a la Enseñanza Primaria y a dotarlos de mobiliario escolar», agregando en su artículo 2.º que cuando los Ayuntamientos no cumplan voluntariamente estas obligaciones el Estado las cumplirá, imponiendo al Municipio el pago de los gastos. Y en su artículo 3.º, que cuando las construcciones se hagan por el Estado con aportaciones de los Ayuntamientos la propiedad de las edificaciones será del Estado, pero que cuando las ejecuten los Ayuntamientos con subvenciones del Estado la propiedad será de los Municipios. Más adelante se regula la colaboración del Estado y Ayuntamientos para las construcciones.

En conclusión, en base a este Decreto, se admite la posibilidad de la existencia de escuelas de propiedad municipal y de escuelas de propiedad estatal.

## 3. LEY DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA DE 17 DE JULIO DE 1945

En el artículo 52 se dispone que la construcción del edificio-escuela y de la vivienda para el maestro es función de carácter esencialmente municipal, pero que, no obstante, por el deber de tutela que al Estado corresponde, éste cooperará con los Ayuntamientos en la construcción de los edificios que albergan los servicios docentes de la Enseñanza Primaria Nacional. También coadyuvará el Estado a la construcción de las viviendas para los maestros. Y en el

artículo 51 se dispone que el edificio-escuela puede ser de propiedad particular, municipal o del Estado, si bien en el caso de que se trate de propiedad particular el Municipio será siempre el arrendatario.

Como se ve, el sistema es similar al previsto en el Decreto de 1934.

#### 4. LEY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953

El artículo 24 dispone, en su párrafo 1.º: «Los edificios escolares o viviendas de maestros construidos con arreglo a la presente Ley, serán propiedad del Estado cuando hayan sido edificados por él en su totalidad o con aportaciones de Corporaciones o Entidades; y serán de propiedad de éstas los que hayan sido construidos por ellas, aun con alguna subvención del Estado».

Es decir, que se mantiene el sistema de posible propiedad estatal o municipal vigente en la legislación anterior.

#### 5. LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1964

Esta Ley reforma parcialmente la de 1953 sobre construcciones escolares.

Se dice en su exposición de motivos que la justificación de la reforma aparece en el Decreto-ley de 2 de julio del mismo año y que no es otra que la imposibilidad de los Ayuntamientos de efectuar sus aportaciones para la construcción de escuelas. Y ello por falta de medios económicos. Pero, paradójicamente, con ese reconocimiento de la pobreza de medios de los Ayuntamientos se cambia radicalmente la titularidad dominical sobre las escuelas, atribuyéndola en todos los casos a los Municipios, como medio para obligarles a su reparación y conservación. Y no conformándose el legislador con lo que parece una abusiva atribución de propiedad *ex lege*, amplía la obligación de los Ayuntamientos no sólo a lo que serían obligaciones inherentes a su condición de propietario, sino que la extiende a obligaciones propias del uso, tales como limpieza y alumbrado.

La Ley que nos ocupa modifica el artículo 23, dándole la siguiente redacción:

«Todos los edificios escolares y viviendas para maestros existentes en el término municipal en donde radiquen las Escuelas Nacionales de Enseñanza Primaria serán de propiedad municipal, si

bien no se podrán dedicar a fines distintos de la enseñanza, sin previa autorización del Ministerio de Educación Nacional».

Singularísima la atribución de propiedad.

#### 6. LEY DE 21 DE DICIEMBRE DE 1965

Esta Ley reformó parcialmente la de Enseñanza Primaria de 1945 e incorporó las disposiciones de la de construcciones escolares de 1964.

En su artículo 51 se ratifica la titularidad de la propiedad municipal de los edificios públicos escolares.

#### 7. DECRETO DE 2 DE FEBRERO DE 1967

Este Decreto legislativo es el Texto refundido de la Ley de Enseñanza Primaria y repite lo dicho en la Ley de Reforma de 1965 sobre la propiedad de los centros, en su artículo 51.

Se trata de la disposición vigente en la actualidad sobre la materia.

Tanto este Decreto como la Ley de 1965 recogen en su artículo 12 que la educación básica será de ocho cursos, de los seis a los catorce años. Por lo tanto, amplía en este sentido las obligaciones de los Ayuntamientos, al aumentar el período de duración de la tradicional Enseñanza Primaria.

Consecuentemente con esta evolución legislativa, la propiedad de los colegios de E. G. B. corresponde hoy a los Ayuntamientos. Esta titularidad dominical que al principio del siglo XIX se atribuía a los Municipios, que ha evolucionado asignándola al Estado o a los Ayuntamientos según el Organismo constructor, ha terminado por ser atribuida como hace ciento setenta años. Puede observarse que la autonomía municipal ha funcionado en este caso, pero negativamente, por la carga que supone dicha titularidad dominical.

¿Está justificado que sigan siendo los colegios de propiedad municipal? A nuestro juicio, técnicamente, no. Al igual que el Estado tiene un patrimonio que conserva y atiende a su sostenimiento, Institutos de Enseñanza Media, Centros de Formación Profesional, Delegaciones ministeriales, etc., lo mismo podría ser propietario de estos edificios destinados a centros de E. G. B. y atender a su conservación y sostenimiento.

Por el contrario, tratándose de un servicio estatal como ha quedado demostrado en el capítulo anterior, la propiedad de los centros debería ser también estatal.

#### IV. ORIGEN LEGAL Y ESTADO ACTUAL DE LAS ESCUELAS PUBLICAS MUNICIPALES

Conviene dejar constancia de que el tema objeto de estudio es el de las obligaciones municipales en relación con los Colegios Nacionales de Educación General Básica. Por lo tanto, se excluyen las obligaciones con las escuelas públicas municipales como servicio propio, que han existido en otras épocas y que de hecho subsisten en grandes Municipios.

Ya se ha indicado en el capítulo anterior que la Constitución de 1812 ordenó que en cada Municipio hubiera lo que denominaba escuelas de primeras letras y que su creación y dotación se encomendó a los Ayuntamientos. Posteriormente, en determinado momento histórico, el Estado asumiría como propia la obligación de la creación de escuelas, subsistiendo paralelamente las escuelas municipales y las estatales.

La Ley de Instrucción Primaria de 17 de julio de 1945, en su artículo 24, define las escuelas públicas nacionales diciendo que son «las organizadas y sostenidas directamente por el Estado y regentadas por maestros pertenecientes al escalafón del Ministerio de Educación Nacional». Se refiere, por lo tanto, a las escuelas estatales. Y en su artículo 26 define las escuelas de Patronato, que pueden tener origen diverso, si bien en el apartado *b*) se refiere a «las organizadas por el Estado con la cooperación de las Diputaciones provinciales o de los Ayuntamientos». Y el mismo artículo dispone que la creación de escuelas de Patronato municipal en algunos casos puede tener carácter voluntario, y en otros, según los ingresos presupuestarios de las Corporaciones, tendría carácter obligatorio.

La misma Ley de Instrucción Primaria, en sus Disposiciones transitorias 13 y 14, establece la transformación de las escuelas públicas municipales en escuelas de Patronato municipal, dictando normas sobre derechos adquiridos por el personal docente y de inspección de estas escuelas.

Dicen literalmente las citadas Disposiciones transitorias:

«Las actuales Escuelas públicas municipales o provinciales quedarán convertidas en las Escuelas Nacionales de Patronato municipal o provincial que se previenen en esta Ley. Las Juntas Municipales de Educación, o en su caso los Consejos provinciales, constituirán transitoriamente los correspondientes Patronatos hasta que la reglamentación especial de estos últimos señale su constitución definitiva.

El personal docente y de inspección de las actuales Escuelas municipales o provinciales podrá pasar a los escalafones respectivos del Ministerio de Educación Nacional.

Su ingreso se verificará en la última categoría de los mismos, previas las pruebas que para el Cuerpo de Inspectores y el Magisterio exige la presente Ley.

Sin perjuicio de que la Enseñanza municipal o provincial pase a depender del Estado, los Maestros actuales, siempre que desempeñen el cargo en propiedad, conservarán todos sus derechos económicos en las Corporaciones en que actualmente sirven, respetándose a éstos sus respectivos Escalafones, en los que se amortizarán todas las vacantes que se produzcan.

Las diferencias económicas que resultaren anualmente entre la percepción del sueldo que hayan de recibir del Estado y el que actualmente disfruten, serán abonadas por los Ayuntamientos o Diputaciones respectivos en concepto de ascenso o, en su caso, el que tuviere adoptado la respectiva Corporación, si mejora el procedimiento, registrará para el personal de referencia a cargo de su Ayuntamiento o Diputación. Los derechos pasivos que en su día hubiere de percibir el personal de referencia correrán a cargo de las mismas Corporaciones, a las que exclusivamente pertenecerá, por tanto, hacer el descuento global que por sueldo y ascenso corresponda.

Los Directores de Grupos Escolares e Inspectores de Primera Enseñanza municipales o provinciales disfrutarán de igual jerarquía y gratificaciones que las que actualmente ostenten o perciban, y, asimismo, de aquellos otros derechos que el Ministerio reconozca al personal análogo».

Los artículos 24 y 26 se recogen en iguales términos prácticamente en el Texto refundido de la Ley de Enseñanza Primaria de 2 de febrero de 1967. Y por lo que respecta a las Disposiciones transitorias, la sexta del Texto refundido determina que las Escuelas

públicas municipales que subsistan con tal carácter se convertirán en Escuelas Nacionales de Consejo escolar primario municipal.

La Orden de 3 de junio de 1972 dispone, en su número cuarto, que los centros de Patronato dependientes de la Administración del Estado se transformarán en centros estatales, debiendo adoptarse las medidas necesarias teniendo en cuenta las circunstancias y características del Organismo o Entidad pública de que dependa el centro. De ahí la transformación de estas escuelas de Patronato municipal en escuelas estatales ordinarias, como ha ocurrido en ciertos Municipios.

En otros, por el contrario, subsisten escuelas de Patronato municipal, de ahí que la norma reguladora de la formación de Presupuestos de las Corporaciones locales disponga que se consignen los créditos para satisfacer los gastos de las escuelas y viviendas de este carácter; se trata del artículo 3.º, B), 4. 3, de la Orden de 10 de agosto de 1965.

## V. EVOLUCION HISTORICA DE LAS CARGAS ESTATALES

A efectos de nuestro estudio entendemos por cargas estatales las obligaciones tradicionales de los Municipios que tienen por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración del Estado.

A partir de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, sobre Régimen local, ha sido preocupación constante del legislador la de procurar su eliminación. Esta preocupación se ha reflejado en las siguientes disposiciones:

a) La Base 1.ª, último párrafo, de la Ley de 17 de julio de 1945, que dispone literalmente:

«Sólo se podrán imponer a los Municipios y Provincias obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración general. A partir de 1 de enero de 1946 el Estado relevará a las Corporaciones locales de las obligaciones de este carácter que pesan sobre ellas».

b) El Decreto de 25 de enero de 1946, sobre Ordenación provisional de las Haciendas locales. Este Decreto, si bien es cierto que se dictó para desarrollar las bases referentes a la materia hacendís-

tica local, o sea desde la 22 a la 33 y desde la 48 a la 52, resaltando una preocupación del Gobierno por actualizar las disposiciones de la Ley de Bases del 45, seguramente con el objeto de sanear las Haciendas locales, y tal vez por la misma razón, incluyó una Disposición transitoria quinta, en la que se reiteraba que «a partir de 1 de enero de 1946 el Estado relevará a las Corporaciones locales de las obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración general que actualmente pesan sobre ellas», desarrollo del párrafo transcrito anteriormente de la Base 1.<sup>a</sup> de la Ley del 45.

c) El Texto articulado de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950. Esta disposición recoge en su artículo 9.º, en términos muy similares, el párrafo de la Base 1.<sup>a</sup> de la Ley del 45. En esta norma de 1950 se recoge una Disposición adicional duodécima, en la que, tras reiterar la obligación del Estado de relevar a las Corporaciones locales de las cargas estatales, se establece también la obligación de constituir una Comisión, presidida por el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación e integrada por representantes ministeriales y de Corporaciones locales, que estudiarían y propondrían lo necesario para llevar a efecto la cancelación de las obligaciones.

d) Orden de 18 de enero de 1952. En esta disposición se prohíbe a los Ayuntamientos y Diputaciones el abono de gratificaciones o indemnizaciones a los funcionarios de la carrera judicial y fiscal por gastos de vivienda o instalación adecuada.

e) Ley de 3 de diciembre de 1953. En su Base adicional 4.<sup>a</sup> vuelve a reiterar el relevo de obligaciones que supongan costear o subvencionar servicios estatales, introduciéndose dos nuevos matices. Uno, el de la obligación de consignar los créditos para tales atenciones en los Presupuestos del Estado. Otro, el de que, entretanto se habilitan dichos créditos, se consideraría como importe máximo de la aportación de las Corporaciones locales para tales fines lo consignado en los Presupuestos municipales (o provinciales) de 1953.

f) Decreto de 18 de diciembre de 1953. Este Decreto desarrolla la anterior Ley del día 3. Su Disposición transitoria segunda tiene un gran interés sobre la materia, por lo que se reproduce literalmente a continuación:

«1. Para la efectividad de lo dispuesto en la Base 1.<sup>a</sup> de la Ley de 17 de julio de 1945, sobre relevo de las obligaciones que tengan

por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración general que actualmente pesan sobre las Corporaciones locales, se procederá, con efectos en 1 de enero de 1954, a desgravar las que afectan a los Municipios que no excedan de 20.000 habitantes, a cuyo fin el Ministerio de Hacienda habilitará los créditos correspondientes y las Corporaciones locales los eliminarán del Presupuesto ordinario de dicho ejercicio.

2. Para los demás Municipios y para las Diputaciones, la liberación de las expresadas cargas se realizará con efectos de 1 de enero de 1956, consignándose los necesarios créditos en los Presupuestos Generales del Estado del citado ejercicio económico.

3. Hasta que se lleve a cabo lo dispuesto en el párrafo anterior se considerará como importe máximo de la aportación de las Corporaciones locales para tales fines el consignado en los Presupuestos de 1953, y, en consecuencia, el incremento que experimenten aquéllos con la aplicación de este Decreto no podrá originar aumento alguno en los referidos gastos y consignaciones.

4. Las obligaciones generales cuyo relevo se ordena en los párrafos anteriores son las siguientes:

- a) Sostenimiento de la Audiencia provincial.
- b) Gastos de los Juzgados de partido, comarcales, municipales y de paz, y de las Juntas comarcales y locales de libertad vigilada.
- c) Adquisición de libros y material para el Registro civil.
- d) Aportaciones al Instituto Provincial de Sanidad, Patronato Nacional Antituberculoso y Patronato de Formación Profesional.
- e) Archivos notariales.
- f) Asistencia a la Guardia Civil.
- g) Catastro parcelario; y
- h) Casa-habitación de los Maestros nacionales.

5. La supresión de estas obligaciones es absoluta en beneficio exclusivo de las Entidades locales. Por tanto, las Corporaciones no podrán directa ni indirectamente bajo ningún concepto restablecerlas ni transformarlas en asignaciones, indemnizaciones, gastos de material o de cualquier otra clase.

6. Las Agrupaciones de Municipios, creadas para el sostenimiento de los servicios de la Administración general, a que se refiere esta Disposición adicional, quedarán disueltas a partir de 1 de enero de 1954. Los remanentes disponibles al liquidar el ejercicio

económico actual se reintegrarán a los Ayuntamientos que constituyan la Agrupación, tomando como base para el prorrateo la que hubiere servido para determinar las cuotas de aportación en 1953».

Como se desprende del texto anterior, se ratifican las notas de consignación de créditos en los Presupuestos del Estado y de importe máximo de coste a cargo de los Ayuntamientos entretanto se procede a la liberación de cargas, y, además, se agregan otras que son la concreción de las obligaciones de las que se releva a las Corporaciones locales y la prohibición de restablecerlas o transformarlas.

Hay que destacar también que entre esas obligaciones de las que se libera a los Municipios está la de la casa-habitación de los Maestros, derogando con ello lo establecido sobre el particular en la legislación de Enseñanza.

*g)* Decreto-ley de 12 de marzo de 1954. Habilita los créditos correspondientes para hacer efectiva la liberación en Municipios menores de 20.000 habitantes.

*h)* Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955. Esta norma, en su Disposición adicional sexta, regula lo referente al relevo de obligaciones, recogiendo casi literalmente la transitoria segunda del Decreto de 18 de diciembre de 1953, anteriormente transcrito.

*i)* Ordenes circulares de 1 de febrero de 1956. Son disposiciones del Ministerio de Justicia dictadas para hacer efectivo el relevo de obligaciones de los Municipios superiores e inferiores a 20.000 habitantes en materia de sostenimiento de la Audiencia provincial, gastos de los Juzgados, del Registro civil y Archivos notariales, o sea los gastos dependientes de la Administración de Justicia.

*j)* Orden de 10 de agosto de 1965. Esta norma, vigente sobre formación de Presupuestos de las Corporaciones locales, en su artículo 2.º, 16, reitera la prohibición de costear servicios estatales. Sigue en vigor y se tiene en cuenta para la formación de los Presupuestos ordinarios, como se viene disponiendo en las Ordenes ministeriales que se dictan anualmente sobre formación de Presupuestos, la última de las cuales es la de 14 de noviembre de 1979.

*k)* Ley de 23 de julio de 1966. Reformó parcialmente la de Régimen local. En su artículo 23 dispone lo siguiente:

«Relevo de cargas por servicios de la Administración general.

1. Para la efectividad de lo dispuesto en la Base 1.<sup>a</sup> de la Ley de 17 de julio de 1945, sobre relevo de las obligaciones que tengan por objeto costear, subvencionar o realizar servicios de la Administración general, que actualmente pueden pesar todavía sobre las Corporaciones locales, se procederá a desgravar a dichas Corporaciones de aquellas atenciones desde 1 de enero de 1968.

2. Para el estudio y propuesta de las obligaciones que deben entenderse comprendidas en el apartado anterior, se constituirá una Comisión mixta formada por representantes del Ministerio interesado y de los de Hacienda y de la Gobernación, a los que se sumará otra representación de las Corporaciones locales, constituida por los representantes de las mismas en el Fondo Nacional de las Haciendas locales a que se refiere el artículo 10 de esta Ley».

Se observa por el texto anterior que a pesar de todos los mandatos legislativos no se había relevado todavía de las cargas estatales a las Corporaciones locales. Y se regula la formación de una Comisión mixta para hacer el estudio y propuesta pertinente a fin de dar efectividad a tan repetido mandato legal.

El Decreto 3250, de 30 de diciembre de 1976, sobre Ordenación de las Haciendas locales, deroga parcialmente la Ley de 23 de julio de 1966, pero deja subsistente, entre otros preceptos, el artículo 23.

1) Y, por último, llegamos a la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, que será analizada en el capítulo VII.

En conclusión, se han dictado numerosas disposiciones, sin que hasta la Ley de Bases de 1975, y en concreto hasta su desarrollo por la Ley de 6 de octubre de 1977, se haya dado efectividad plena al mandato del legislador de relevar de las cargas estatales a las Corporaciones locales.

## VI. ORIGEN LEGAL Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS OBLIGACIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE EDUCACION GENERAL BASICA

### 1. ENUMERACIÓN DE OBLIGACIONES

El texto legal vigente sobre la materia es, de una parte, el párrafo quinto del artículo 52 de la Ley de Enseñanza Primaria, Texto

refundido de 2 de febrero de 1967, que dice literalmente: «La conservación, reparación y vigilancia de todos los edificios públicos escolares, incluyendo las viviendas para Maestros y Directores, independientemente del régimen seguido en su financiación, así como la limpieza y suministro de aguas, electricidad y calefacción de las escuelas, correrá a cargo de los Municipios, para lo cual consignarán en sus Presupuestos la cantidad necesaria a tal fin». Y, de otra, el párrafo primero del artículo 89 de la misma Ley, que dispone textualmente: «Personal subalterno.—El personal subalterno para los Colegios nacionales de Enseñanza Primaria, Escuelas graduadas y Escuelas en las que sea necesario, será de libre designación y sostenimiento obligatorio por parte de los Ayuntamientos. El de vigilancia del edificio, en orden a su función, deberá ser masculino. Pero el destinado a colaborar con los Maestros en lo que respecta a la limpieza de los escolares habrá de ser masculino o femenino, según la Escuela donde desempeñe sus funciones. En el ejercicio de estas últimas estarán a las inmediatas órdenes de la Dirección del Colegio o Escuela, quien participará en su nombramiento, gobierno y exclusión, de conformidad con el Reglamento de orden interior que disponga el Ayuntamiento correspondiente y sancione el Ministerio. En el Reglamento se determinará la plantilla de este personal, que habrá de ser proporcional a la de Maestros del centro»; el precedente párrafo se desarrolla en el artículo 52 del Reglamento de 10 de febrero de 1967, donde se indican las funciones del Portero y del Conserje.

En consecuencia, las obligaciones municipales respecto a los centros de E. G. B. son las de limpieza, calefacción, suministro de agua, suministro de electricidad y dotación de personal subalterno.

Independientemente de las anteriores, son obligaciones también las de reparación y conservación de los edificios, si bien éstas, en principio, son inherentes a la condición de propietarios que ostentan los Ayuntamientos.

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Se indican a continuación las normas legales donde se han ido plasmando las obligaciones que nos ocupan.

— El Estatuto municipal de 1924, en su artículo 214, y la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, en su artículo 112, aluden a

las obligaciones que la legislación vigente impone a los Ayuntamientos para atenciones de primera enseñanza, pero sin concretarlas.

— Decreto de 15 de junio de 1934. La presente disposición, derogada por la Ley de Instrucción Primaria de 1945, determinaba que la conservación, sostenimiento y calefacción de las escuelas sería a cargo de los Ayuntamientos.

— Ley de Instrucción Primaria de 17 de julio de 1945. En su artículo 52 se dispone que la conservación del edificio escolar, así como su limpieza, calefacción y vigilancia, sea cual fuere su propietario, corresponde al Municipio.

El artículo 92, referente a personal subalterno, contiene una redacción casi idéntica a la transcrita del artículo 89 de la Ley de 1967.

— Ley de 22 de diciembre de 1953. Esta Ley de Construcciones Escolares regula la materia en su artículo 23, donde se dispone que los Ayuntamientos que reciban subvenciones del Estado para construir o adaptar edificios destinados a primera enseñanza consignarán en sus Presupuestos las cantidades necesarias para conservación, reparación, calefacción, alumbrado y limpieza de los edificios construidos o adaptados.

Puesto en concordancia este artículo con el 24, que distingue la propiedad de los edificios según la Administración que los haya construido, llegamos a la conclusión de que las repetidas obligaciones no afectaban cuando la propiedad de los centros fuera estatal.

— Ley de 16 de diciembre de 1964. Esta Ley modifica la de 22 de diciembre de 1953, entre otros extremos, en sus artículos 23 y 24. El párrafo primero del artículo 24 dice literalmente: «Los Ayuntamientos consignarán en sus Presupuestos las cantidades necesarias para la conservación, reparación, calefacción, alumbrado y limpieza de los edificios escolares donde funcionen Escuelas públicas nacionales existentes en el término municipal».

Y el 23, referente a la titularidad dominical de las Escuelas, dispone que todas sean de propiedad municipal.

La innovación es enorme. El agravamiento de las obligaciones es radical, puesto que ahora se extiende a la totalidad de los centros.

En un segundo párrafo del artículo 24 se disponía que las cantidades necesarias para atender aquellas obligaciones se determinarían por una Comisión interministerial y se prohibía la aprobación de los Presupuestos municipales en el caso de no consignarse las cantidades mínimas.

— Ley de 21 de diciembre de 1965. Esta Ley modificó en parte la de 1945, si bien en la materia de las obligaciones municipales, en su artículo 52, las deja consignadas en iguales términos que la de 1964.

— Texto refundido de la Ley de Educación Primaria de 2 de febrero de 1967. Se dictó para reunir en un solo texto la Ley de 1945 y la de reforma de 1965, que había recogido la de 1953 con la redacción dada a algunos de sus artículos por la de 1964.

Deroga las Leyes de 1945 y de 1965, así como también en la Disposición final novena, el artículo 23 y el párrafo primero del artículo 24 de la Ley de Construcciones Escolares de 1953, modificada en dichos textos por la de 1964.

En conclusión, el texto vigente es el de 2 de febrero de 1967, transcrito en el epígrafe 6, 1, por lo que respecta a las obligaciones municipales en materia de atenciones escolares.

A esta disposición legal hace referencia, sin duda, el artículo 55, a), de la Ley General de Educación de 1970, al incluir la frase «sin perjuicio de las aportaciones», en la definición que hace de los centros estatales.

Hay que destacar el agravamiento de la carga para los Ayuntamientos que supuso el extender las obligaciones a todos los centros de E. G. B. con la modificación de 1964 ya indicada anteriormente. Y, además, al extenderse la Educación Primaria hasta los catorce años, como se indica en el artículo 12, restando años de la Enseñanza Media, con el consiguiente incremento de centros y de permanencia en los mismos.

### 3. ASEGURAMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES

El legislador ha asegurado el cumplimiento de las obligaciones municipales disponiendo que no se aprueben los Presupuestos si no se consignan las cantidades necesarias (art. 24, párrafo segundo, de la Ley de 16 de diciembre de 1964), cuya cuantía mínima se fijó por la Orden de 15 de enero de 1965.

A tal efecto, en la Orden de 10 de agosto de 1965, sobre formación de Presupuestos de las Corporaciones locales, artículo 3.º, B), 4, se obliga a efectuar las consignaciones. Esta disposición continúa vigente, pues se viene reiterando su subsistencia en las Ordenes mi-

nisteriales que se dictan anualmente para formación de Presupuestos, y concretamente para el presente ejercicio por la de 14 de noviembre de 1979.

#### 4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OBLIGACIONES MUNICIPALES

Recordando el concepto dado de cargas estatales, que son aquellas obligaciones que tienen por objeto costear o subvencionar servicios estatales, vemos que en dicho concepto concurren dos requisitos: uno, que se trate de obligaciones fundamentalmente de tipo económico; y otro, que el destino de esas obligaciones sea financiar, en parte o totalmente, no servicios propios de las Corporaciones locales, sino servicios estatales.

Pues bien: dichos requisitos se dan en lo que respecta a las obligaciones municipales de pagar la limpieza, calefacción, alumbrado, suministro de agua y dotación de personal subalterno de los centros de E. G. B. El primer requisito se cumple en cuanto que se trata de obligaciones de contenido económico que suponen importantes sumas para los Ayuntamientos; y el segundo requisito se cumple también, en cuanto que lo que se hace con atender a dichas obligaciones es costear en parte un servicio plenamente estatal, como ha quedado acreditado en el capítulo II.

En consecuencia, las obligaciones que nos ocupan constituyen una carga estatal.

La subsistencia actual de cargas estatales, a pesar del mandato del legislador, ratificado en las diferentes disposiciones detalladas más arriba, es posible y es real, ya que, de una parte, la enumeración de cargas suprimidas hecha en el Decreto de 18 de diciembre de 1953 y Ordenes de 18 de enero de 1952 y de 21 de agosto de 1965 no incluye la totalidad de las cargas que pesaban sobre los Municipios; y de otra, porque con posterioridad a las supresiones de cargas indicadas en dichas disposiciones ha habido varios textos legales (Ley de 1966 y Ley de Bases de 1975) indicativos de que el problema de las cargas estatales no estaba resuelto ni mucho menos.

La obligación de sostenimiento de centros escolares de E. G. B. es una carga estatal, incurso, por lo tanto, en la prohibición de seguir siendo asumida por los Ayuntamientos, e incurso también en el deber de proceder a su relevo por parte de la Administración central, según mandato reiterado del legislador.

En apoyo de nuestra afirmación declarativa de la naturaleza jurídica de carga estatal se aduce la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1976 (Aranzadi 5.373), dictada a propósito de falta de cotización de una limpiadora de un grupo escolar. La sentencia estima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento, exonerándolo de la liquidación de cuotas de la Seguridad Social. Son significativos los siguientes párrafos de sus considerandos:

«Que el artículo 52 de la Ley de Enseñanza Primaria de 2 de febrero de 1967 impone como *carga* de las Corporaciones locales (Ayuntamientos) la limpieza de los edificios escolares».

«Que el propio precepto, párrafo sexto, artículo 52, admite supuestos en que el Estado haya de subrogarse en el pago de estas obligaciones (una de ellas es la de limpieza) por el carácter deficitario de la Hacienda municipal; con ello nos está ilustrando sobre la *naturaleza jurídica de la obligación o carga impuesta* a las Entidades locales, y que no es otra que el pago o coste del servicio y no en el establecimiento de éste, como claramente se desprendería de una interpretación razonable del artículo 24 de la Ley de 22 de diciembre de 1953, en la redacción dada por la Ley 86 de 16 de diciembre de 1964 y Orden ministerial de 15 de enero de 1965».

«La Orden de 15 de enero de 1965 estableció como promedio la cifra de 1.920 pesetas anuales para limpieza; esto es, se calcula teóricamente, precios medios, el coste del servicio que desde el punto de mira del Ayuntamiento (obligado al pago) su carga legal consiste simplemente en incluir en el Presupuesto la partida correspondiente, prevista además en el artículo 676 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955; de ello no cabe deducir que tal obligación suponga atribuir al Ayuntamiento la titularidad de un servicio de limpieza de los grupos escolares estatales, como explícitamente incluso le atribuye la tesis patrocinada por la Administración demandada, en claro enfrentamiento con una conclusión contraria extraída de una exégesis razonable de los preceptos legales aplicables».

## VII. LEGISLACION ACTUAL SOBRE CARGAS ESTATALES

### 1. DISPOSICIÓN DEROGATORIA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Disposición final cuarta, 1, de la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970 establece lo siguiente: «A partir de la publi-

cación de la presente Ley todas las disposiciones anteriores, cualquiera que fuere su rango, que venían regulando las materias objeto de la misma, regirán únicamente, en cuanto fueren aplicables, como normas de carácter reglamentario hasta que vayan entrando en vigor las respectivas disposiciones que se dicten en ejercicio de esta Ley, en cuyo momento quedarán totalmente derogadas».

Como se observa, la legislación anterior ha sido objeto de una deslegalización, por lo que la Ley de 2 de febrero de 1967, vigente en cuanto a las obligaciones municipales en materia de centros de E. G. B., tiene actualmente el carácter de mera norma reglamentaria. En consecuencia, puede afirmarse que a partir de la Ley General de Educación ya no se cumple el requisito exigido por el artículo 9.º de la Ley de Régimen local, consistente en que las obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios estatales han de estar establecidas por Ley.

Por lo tanto, aun antes de la entrada en vigor del artículo 138 del Decreto 3046, de 6 de octubre de 1977, al que aludiremos en los números siguientes, hay base jurídica para poder afirmar la falta de efectividad de los preceptos de la Ley de 1967, al haber perdido la misma su rango legal, quedando reducida a norma de carácter reglamentario.

## 2. LEY DE BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL

Con fecha 19 de noviembre de 1975 se promulga la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, que vino a sustituir la de 1945.

Este texto, tras sentar las directrices de la cooperación del Estado a la realización de las competencias locales en su Base 47, se ocupa, en la 48, de la «colaboración de las Entidades locales a la realización de los servicios del Estado».

Contiene siete números. En el primero se refiere a la transferencia en general de funciones propias de la competencia del Estado a las Entidades locales. El segundo trata de la transferencia de funciones a título de delegación, la cual habrá de realizarse con la correspondiente dotación económica. El número tres se refiere a la desconcentración de funciones que habrá de hacerse por medio de Ley y con la transferencia de los oportunos medios financieros.

El número cuatro habla de la transferencia de la titularidad de funciones de nivel provincial o municipal.

Se habla en el número cinco de la posibilidad de colaborar en la gestión de servicios estatales, previo acuerdo, y en las modalidades de concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta.

El número seis dice literalmente: «La Administración local no costeará el sostenimiento de servicios atribuidos a la Administración del Estado, salvo que le sean transferidos en la forma prevista por esta Ley. Quedan a salvo los compromisos de auxilio voluntariamente aceptados para gastos de primer establecimiento, previa intervención del Ministro de la Gobernación».

Hay que destacar el cambio que se produce respecto a la anterior legislación, constituida por el artículo 9.º de la Ley de Régimen local de 1955. Efectivamente, este precepto venía exigiendo como requisito para el establecimiento de cargas estatales que se impusiesen por norma con rango de Ley. Y, sin embargo, la Base 48 exige como requisito ineludible el que los servicios han de ser transferidos en la forma prevista en la Ley de Bases. Por lo tanto, está exigiendo que el servicio se transfiera, y que dicha transferencia se efectúe en cualquiera de las formas previstas en la Base 48.

Una excepción al referido régimen lo constituyen los compromisos de auxilios para gastos de primer establecimiento, los cuales serían válidos siempre que se aceptasen voluntariamente por las Entidades locales y con intervención del Ministro de la Gobernación. En consecuencia, también por lo que respecta a los gastos de primer establecimiento, se da un paso adelante en el camino de la autonomía de los Municipios, exigiéndose la aceptación voluntaria de los compromisos.

Por lo tanto, como se ve, la legislación sobre la materia a partir de la promulgación de esta Base experimenta un giro fundamental sobre la legislación anterior.

El número siete habla de la colaboración de las Entidades locales en materia de recaudación de tributos estatales.

La Ley de 7 de octubre de 1978 derogó la de Bases de 1975, salvo en aquellos preceptos que hubiesen sido desarrollados por los correspondientes textos articulados. El Decreto legislativo 3046, de 6 de octubre de 1977, había desarrollado la Base 48 en sus seis primeros números, como se dice en su artículo único, mediante los artículos 131 a 138, que constituyen el capítulo V, cuyo título es el de «Colaboración de las Entidades locales a la realización de servicios del Estado».

### 3. TEXTO ARTICULADO DE 6 DE OCTUBRE DE 1977

Los números uno a seis de la Base 48 se desarrollaron y articularon, como se ha dicho anteriormente, por el Decreto 3046, en sus artículos 131 a 138.

El 131 y 132 se refieren a la realización de obras, ejecución de servicios y, en general, al ejercicio de actividades propias de la competencia del Estado que podrán transferirse a las Entidades locales mediante las figuras jurídicas de la delegación, desconcentración de funciones o transferencia de la titularidad.

Estas tres figuras jurídicas se regulan con mayor detalle en los artículos 133, 134 y 135. Pues bien: en los tres casos se exige como requisito ineludible la transferencia de medios económicos, la correspondiente dotación de recursos, lo que resulta completamente lógico para hacer frente a los costes del servicio.

El artículo 136 habla del ejercicio de competencias compartidas o concurrentes mediante la constitución de entes instrumentales de gestión. Este precepto aparece en el Texto articulado, sin tener precedente alguno en la Ley de Bases.

El 137 regula la colaboración en la ejecución de obras o en la gestión de servicios del Estado a través de las modalidades de concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta, previa la adopción del correspondiente acuerdo.

Por último, el 138 dice literalmente:

«1. La Administración local no costeará el sostenimiento de servicios atribuidos a la Administración del Estado, salvo que le sean transferidos en la forma prevista por estas normas.

2. No obstante, quedan a salvo los compromisos de auxilios voluntariamente aceptados para gastos de primer establecimiento, previa intervención del Ministro del Interior».

Dejando aparte el número 2, comentaremos el contenido del párrafo primero, que desarrolla el mismo párrafo del número seis de la Base 48.

Pues bien: de acuerdo con este artículo 138, 1, afirmamos que la obligación municipal de sostenimiento de centros de Educación General Básica establecida en la Ley de 2 de febrero de 1967 ha quedado sin efecto, ha perdido su vigencia desde la entrada en vigor de este precepto.

Efectivamente, ha quedado plenamente demostrado: 1.º Que el

servicio de Educación General Básica es un servicio estatal, es un servicio atribuido a la Administración del Estado. 2.º Que las obligaciones municipales de atender a la limpieza, calefacción, alumbrado, suministro de agua y personal subalterno de los centros constituyen una carga cuyo objeto es costear parcialmente el sostenimiento de ese servicio estatal. En consecuencia, este caso encaja plenamente en el supuesto del artículo 138, 1. Y, por lo tanto, hay que dar cumplimiento al mandato del legislador que prohíbe a las Entidades locales el costear este tipo de servicios.

Es cierto que dicha prohibición no es absoluta, sino que tiene una excepción. Excepción que consiste en la previa transferencia del servicio de acuerdo con las normas contenidas en el capítulo V del Decreto 3046. Si se diera esta excepción no sería cierta nuestra afirmación de la falta de subsistencia legal de las obligaciones municipales. Pero la verdad es que esa excepción no se da, puesto que el servicio no ha sido objeto de transferencia a los Ayuntamientos; por el contrario, la Administración del Estado lo sigue ostentando en toda su plenitud, sin que las Corporaciones locales tengan la más mínima intervención en su prestación.

La excepción exige como requisito el de la transferencia del servicio y de que ésta se hubiere efectuado con arreglo a las normas contenidas en los artículos 131 a 137. Ya se ha dicho que no se cumple el requisito de la transferencia del servicio. Apurando el argumento, por si se dudase de la anterior aseveración, hay que añadir que tampoco se dan los supuestos formales exigidos por los citados preceptos. Pues no ha habido delegación, ni desconcentración de funciones, ni transferencia de la titularidad (arts. 131 a 135), aparte de que tampoco se ha traspasado a las Corporaciones locales la correspondiente dotación económica. Tampoco se dan los supuestos de concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta (art. 137), ya que éstas son formas de gestión de servicios que exigen la adopción del correspondiente acuerdo y, por consiguiente, su prestación voluntaria con la ineludible contraprestación económica por parte de la Administración del Estado.

No hace al caso el precepto del artículo 136, que a nuestro juicio está situado incorrectamente en el capítulo, ya que éste trata de la colaboración de las Corporaciones locales a la realización de servicios del Estado, mientras que el 136 se refiere a la colaboración mutua en el caso de las competencias compartidas o concurrentes; por ejemplo, la travesía de carreteras nacionales. Exige el precepto

para este supuesto la constitución de un ente instrumental de gestión, en el que se regularían los derechos y obligaciones de cada parte interesada.

En conclusión, habiendo probado que no concurre el supuesto de excepción exigido por el artículo 138, 1, hay que atenerse al mandato del legislador, que prohíbe a las Corporaciones locales el costear el sostenimiento de servicios atribuidos a la Administración del Estado. Y, por lo tanto, que resulta ilegal el seguir atendiendo a estas extinguidas obligaciones en materia de Educación General Básica.

La anterior conclusión está en armonía con la corriente en favor de las autonomías de los Municipios reflejada en la Constitución española de 1978, en su artículo 140, referido expresamente a la autonomía, y 142, sobre dotación de medios suficientes a las Haciendas locales.

No es óbice a la anterior conclusión el que en las instrucciones dictadas anualmente para la formulación de los Presupuestos de las Corporaciones locales, con posterioridad al Decreto 3046, la última la Orden de 14 de noviembre de 1979, se declare subsistente la de 10 de agosto de 1965, uno de cuyos preceptos dispone la obligación de consignar en Presupuesto las cantidades para atenciones escolares. Y no es óbice porque, como se dice en el artículo 2.º de la Orden de 1979, la aplicación de la de 1965 se efectúa en tanto en cuanto no resulte afectada por el Decreto 3046. Y ya hemos visto que le afecta tan profundamente que ha producido su derogación.

Frente a la conclusión que venimos sosteniendo se podría oponer a efectos dialécticos el argumento de que las obligaciones de atenciones escolares no son tales, sino que son servicios atribuidos a los Ayuntamientos; se considerarían como servicios independientes la limpieza, la calefacción, la dotación de personal subalterno, etcétera. Aun admitiendo hipotéticamente este desgajamiento del servicio de Educación General Básica, faltaría de todas formas el requisito de la transferencia mediante los procedimientos indicados en los artículos 131 a 137, y faltaría también la correspondiente dotación económica imprescindible en las diversas modalidades reguladas en tales preceptos. Pero el citado argumento carece totalmente de base, puesto que la verdadera naturaleza de estas atenciones escolares radica en ser funciones auxiliares de un solo servicio, el servicio estatal de E. G. B. Y representan para los Ayuntamientos unas cargas impuestas para costear ese servicio estatal,

por lo que encajan plenamente en el mandato prohibitivo del artículo 138, 1.

Por último, falta considerar la trascendencia que representa el artículo 138 respecto a la propiedad de los Colegios de E. G. B. y la subsistencia legal de la obligación de reparar los edificios.

Sobre el particular opinamos que el citado artículo no ha producido la derogación del 51 de la Ley de 2 de febrero de 1967. Y que, por lo tanto, los Colegios siguen siendo de propiedad municipal. Otra cosa es que debería modificarse la legislación y regularse la creación de los Colegios con cargo al Patrimonio estatal, siendo su propiedad y la obligación de conservación de la Administración del Estado, al igual que sucede con los centros de Bachillerato.

Por lo que respecta a la subsistencia de la obligación de conservación, es discutible, ya que si bien en principio las reparaciones son una consecuencia de la titularidad dominical sobre los edificios, no es menos cierto que los deterioros son producidos por el uso; y este uso es impuesto forzosamente para un servicio estatal, por lo que en tal sentido constituyen verdaderamente una carga estatal de las que han sido derogadas por el artículo 138 del Decreto 3046.

## VIII. CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El servicio de Educación General Básica es un servicio estatal y no municipal.

**SEGUNDA.** La propiedad de los centros de Educación General Básica no ha evolucionado apenas desde la creación de este servicio estatal. Aunque en ciertas épocas han coexistido edificios propiedad de los Ayuntamientos con otros propiedad del Estado, actualmente todos los centros son de propiedad municipal.

**TERCERA.** Ha habido una tendencia legislativa encaminada a la supresión de las Escuelas públicas municipales, pero subsisten todavía en grandes Municipios. No les afecta el estudio: los Ayuntamientos deben costear su sostenimiento como servicio municipal propio.

**CUARTA.** A partir de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, hasta 1977, ha sido persistente el mandato del legislador de relevar a las Corporaciones locales de las cargas estatales, sin haberlo conseguido plenamente.

**QUINTA.** Las obligaciones municipales en materia de enseñanza

se han ido agravando a lo largo del tiempo, al extenderse la titularidad dominical sobre los centros de E. G. B. a la totalidad de los edificios, y al ampliarse el período de escolaridad de Educación Básica hasta los catorce años, en detrimento del período de escolaridad de la Enseñanza Media.

**SEXTA.** El legislador se ha asegurado el cumplimiento de las obligaciones municipales sobre atenciones escolares a través del mecanismo de la preceptiva consignación en los Presupuestos ordinarios de los créditos correspondientes.

**SÉPTIMA.** Las obligaciones escolares municipales tienen el carácter o naturaleza jurídica de cargas estatales.

**OCTAVA.** La Disposición final cuarta de la Ley General de Educación, al deslegalizar el Texto refundido de 2 de febrero de 1967, dejándolo reducido a mera norma de rango reglamentario, da pie para sostener que a partir de tal momento dejó de cumplirse el requisito exigido por el artículo 9.º de la Ley de Régimen local, consistente en el establecimiento de las cargas estatales por norma con rango de Ley, y, en consecuencia, la derogación de las obligaciones en materia de atenciones escolares.

**NOVENA.** La Ley de Bases de 1975 introduce la innovación radical de la prohibición de costear servicios estatales, salvo que se transfieran a las Entidades locales en la forma prevista en dicha Ley.

**DÉCIMA.** El Decreto 3046 articuló la Base 48, desarrollando la innovación de la Ley de Bases y regulando la transferencia o asunción de servicios estatales mediante las técnicas de la delegación, desconcentración de funciones, transferencia de la titularidad, concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta, todas las cuales comportan la dotación de recursos económicos a las Corporaciones locales, en concepto de contraprestación por la asunción del servicio.

**DECIMOPRIMERA.** El artículo 138, 1, del Decreto 3046 prohíbe a las Corporaciones locales el costear o subvencionar servicios estatales, por lo que ha derogado las obligaciones municipales en materia de las atenciones escolares de E. G. B. de limpieza, calefacción, alumbrado, suministro de agua y dotación de personal subalterno. En consecuencia, es ilegal el mantenimiento de estas atenciones.

**DECIMOSEGUNDA.** La excepción a la prohibición de subvencionar servicios estatales, consistente en la previa transferencia del ser-

vicio en la forma establecida por los artículos 131 a 137 del Decreto 3046, no le alcanza al servicio estatal de E. G. B., al no haberse producido tal transferencia.

**DECIMOTERCERA.** Las funciones de limpieza, calefacción, alumbrado, suministro de agua y dotación de personal subalterno no son servicios independientes del de Educación General Básica. Y, aunque lo fueran, no han sido transferidos en la forma regulada en el Decreto 3046. Son, por el contrario, cargas estatales que han sido derogadas.

**DECIMOCUARTA.** Los edificios dedicados a Colegios nacionales de E. G. B. siguen siendo de propiedad municipal. Pero debería modificarse el sistema para que el servicio estatal se impartiese en centros propiedad de la Administración del Estado.

**DECIMOQUINTA.** Es discutible la derogación de la obligación de conservación de los edificios escolares por el artículo 138, 1, aunque hay base para poder afirmarlo.