

LA POLITICA DE SUBVENCIONES PARA LA CONSTRUCCION DE CENTROS NO ESTATALES

Juan DAMIAN TRAVERSO

I. LA TEORIA

Según la teoría clásica del sistema capitalista, el progreso económico había de producirse armoniosamente como resultado de una lucha económica entre los miembros de la sociedad. Este estado de permanente pelea social por la ganancia económica originaría tanto la ordenación de las necesidades sociales como su adecuada satisfacción. Al Estado tan sólo se le reservaba el papel de policía del orden y el ejercicio de determinados servicios que ya entonces no encajaban en su encuadramiento privado y que, por ello, empezaron a llamarse «servicios públicos». Excepcionalmente se permitía una intervención del Estado de carácter subsidiario, a fin de que diera cumplido acabamiento al orden tan natural y espontáneamente surgido.

Tal cuadro se descompuso bien pronto, si es que en algún momento tuvo realidad. Aunque es cierto que la guerra socioeconómica produjo un incremento notorio de la producción, el Estado tuvo que intervenir incesante y progresivamente en la economía, acabando por considerarla como un «totum» de la que era responsable directo y haciéndola objeto de un plan, unas reglas y un sistema de protección permanente. Poco queda en la actualidad del planteamiento inicial. Muy al contrario, nos encontramos en una altura histórica en que se ha desvelado definitivamente la inconsistencia de la distinción entre actividad económica pública y privada, en que la noción de «servicio público», como aparato de deslinde jurídico, resulta inservible y, en definitiva, en una situación en la que la interrogante básica consiste en si deben permitirse unas actividades económicas de producción privada que no sean de «interés público».

En este desquiciamiento general de la teoría, surge en la época moderna una actividad de la Administración que va más allá del puro intervencionismo estatal, por virtud de la cual, el Estado se constituye en garante de la subsistencia y prosperidad de determinados sectores privados de notorio interés social. Nace con ello una actividad de traspaso de fondos públicos a sectores privados; es decir, un proceso de atribución de ganancia al empresario privado con el producto del esfuerzo comunitario.

Pues bien, ¿podrían incluirse las ayudas y subvenciones a la enseñanza no estatal dentro de este contexto? A mi entender, este planteamiento enmascararía, injustamente, el papel de la enseñanza no estatal y la privaría de solidez institucional, porque se vería redarguida con razonamientos difícilmente rechazables. En efecto, si el papel del Estado consiste, según el orden de los principios capitalistas, en suplir subsidiariamente las necesidades no satisfechas por la iniciativa privada, ¿qué sentido tiene que renuncie a su oportuna actuación entregando al sector privado los fondos de la comunidad nacional? Por otra parte, las subvenciones estatales únicamente tienen sentido respecto de sectores económicos ocasionalmente deprimidos y en los que el Estado aparece desligado de su ejercicio (es decir, no es «patrono»), lo cual no encaja en el sector de la enseñanza, donde tradicionalmente se admite una gestión directa de la propia Administración pública: la llamada «Escuela pública».

La actividad protectora del poder público no aparece, en este caso, amparada en el principio de subsidiariedad económica, sino principalmente por el ejercicio de actividades que tienden a la protección de la libertad de educar y, aún más, de la libertad de ser de cada individuo.

Independientemente de la finalidad de instrucción, es un hecho incontrovertible que la educación tiene un efecto conformador del individuo. Durante el período de formación, el niño es objeto de eso que se llama «modulación de su espíritu» y que es, las más de las veces, la adecuación del espíritu del niño a las ideologías, creencias, dogmas o formas de vida en que está instalado su educador. Cabalmente por ello, los Estados han puesto toda su esperanza en la escuela, como el útero social donde ha de formarse ese «hombre nuevo» que ha de resolver los problemas sociales de los mayores.

Ante esta situación, que no es una teoría ni una interpretación, sino pura constatación de hechos, es evidente el grave peligro que corre la libertad del individuo e incluso los propios grupos ideológicos o confesionales que pluralmente se producen en una sociedad civilizada. Es en este contexto donde hay que situar la mecánica de la protección escolar. Si el Estado conforma al niño, las instituciones sociales también deben tener derecho a conformarlo. Si el Estado ofrece enseñanza gratuita, las instituciones sociales también quieren igualarse en esta oportunidad, sea cualquiera su condición económica.

Lo óptimo será respetar la libertad del niño, detener esa agresión ideológica que recibe por parte de todos los que se creen en posesión de la verdad. Dice la «Dignitatis humanae»: «...Todos los hombres deben estar libres de cualquier presión por parte tanto de los individuos como de los grupos sociales y de todo poder humano y nadie puede ser conducido a la fe por la presión o por habilidades indignas del Evangelio.»

Ahora bien, como el niño carece de la responsabilidad inherente a la libertad, he aquí de dónde surge la atribución de esa libertad a su representante natural que es el padre. De ahí emana el «derecho natural» del padre a elegir la educación del hijo, derecho que está por encima del «ius educandi» del Estado y de la Iglesia. Por tanto, es el mismo derecho a la libertad, la ausencia de monopolio y la consiguiente pluralidad de ofertas educativas, lo que parece justificar la subsistencia del educador no estatal y el interés de la comunidad en que sea protegido económicamente.

La idea de libertad está claramente recogida por el Concilio Vaticano II en la mención que hace de las ayudas públicas educativas.

Esta declaración vaticana está referida a la defensa de la libertad religiosa, pero no hay razón para dejar de incardinarla en los principios de la libertad educativa.

Dice así:

«El poder público, a quien pertenece proteger y defender las libertades de los ciudadanos, atendiendo a la justicia distributiva debe procurar distribuir las ayudas públicas de forma que los padres puedan escoger *con libertad absoluta, según su propia conciencia*, la escuela de sus hijos.»

Añade a ello, más adelante, el deber del Estado de excluir, «cualquier monopolio de la enseñanza, que se opone a los derechos naturales de la persona humana, al progreso y difusión de la cultura misma, a la pacífica convivencia de los ciudadanos y al pluralismo que hoy predomina en muchísimas sociedades».

Esta es la hora en que se ha comprendido que, si bien es cierto que no hay libertad sino dentro de un orden, no menos cierto es que no hay orden justo sino es un orden de libertades. La Iglesia, al radicar las ayudas públicas en el derecho de libertad, ha dignificado sus demandas económicas.

Pero donde no existe pluralismo ideológico o confesional, donde todo niño tiene que ser necesariamente conformado con arreglo a una misma doctrina política y religiosa, ¿qué papel tiene la ayuda y hasta la misma distinción entre enseñanza estatal y no estatal? Pregunta embarazosa y difícil de contestar. Igualmente podrá preguntarse: Bien con la intervención de las instituciones sociales en el quehacer educativo, pero ¿por qué convertir los fondos públicos en propiedades privadas?, ¿qué garantía se tiene de la permanencia de los bienes entregados al servicio de la educación?, ¿no sería más lógico que el Estado propiciara en sus propios centros la libertad de elección entregando la admisión de los mismos a los propios padres de alumnos, pero sin engrosar patrimonios privados? Pregunta no menos disolvente que la anterior, que erosiona la misma razón de ser de las subvenciones y quiere tener su salida en el Decreto 488 con el sistema de cesiones de uso de centros construidos por el Estado.

II. LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO POSITIVO VIGENTE

Los antecedentes de ayudas y subvenciones con anterioridad a la Ley General de Educación y singularmente al Decreto 488/1973, de 1 de marzo, no son homogéneos. Regía un sistema de ayudas distinto según los diversos niveles educativos, lo cual evidencia una vez más las fallas de la antigua organización del Ministerio por sectores o niveles educativos. Examinémoslos sucintamente.

Educación primaria

Los preceptos reguladores de las ayudas, que se llamaban en el lenguaje administrativo «subvenciones a particulares», son los artículos 6.º y 17.º de la Ley de Construcciones Escolares, con las modificaciones introducidas por la Ley de 18 de diciembre de 1964.

El artículo 17 establece un régimen de subvención que está limitado, por una parte, al 50 por 100 del importe de la obra y, por otra, a un módulo que la Ley de 1964 establece en 150.000 pesetas por unidad escolar y que últimamente estaba fijado en 250.000 pesetas.

El procedimiento es sencillo: Se establece una partida dentro del presupuesto de la Junta de Construcciones (partida que en el último presupuesto alcanzó tan sólo la cantidad de 156.000.000 de pesetas) y se van otorgando las subvenciones por el principio de prioridad en la solicitud, cumplidos los requisitos formales y técnicos correspondientes. Aprobada la subvención, se abonaba el 50 por 100 al cubrir aguas la edificación proyectada y el resto a la terminación de la obra.

El mayor defecto de este régimen de subvenciones, amén de la condición draconiana de imponer la enseñanza gratuita, es el establecimiento de un módulo de construcción prefijado que, aunque revisable, tiende a distanciarse en poco tiempo de la realidad. Este inconveniente lo vemos repetido en casi todos los regímenes de subvención estatal y sería conveniente evitarlo en

el futuro, por cuanto acaba haciendo perder a la norma protectora de la sugestión que pretende despertar.

En la enseñanza primaria se estructuraba también un sistema de préstamos, pero era remitido a la discrecionalidad de las Instituciones oficiales de ahorro.

Educación secundaria

En la educación secundaria el antecedente inmediato son las llamadas «subvenciones para la creación de puestos escolares», incluidas en el sistema de ayudas que recoge el Decreto 1614/1964, de 27 de mayo, y disposiciones complementarias.

Este sistema tenía como novedad que, por una parte, el montante de las ayudas figuraba incluido en los Presupuestos Generales del Estado, no sólo en subvención, sino también en préstamo, lo cual no deja de ser contradictorio, habida cuenta la existencia de Instituciones oficiales de crédito.

Las subvenciones de nuevos puestos escolares, como las de primaria, tampoco fijaban unos criterios materiales de reparto. Se establecía un número de alumnos por aula, se prevenía el establecimiento de un límite de precio, se calculaba sobre unos módulos oficialmente aprobados (10.000 pesetas por puesto escolar en subvención y 15.000 en préstamo) y se constituía una hipoteca legal para garantizar, entre otras, la obligación de destinar el edificio a la enseñanza durante un plazo mínimo de un año. El pago de la subvención se hacía en una primera entrega y sobre el valor del suelo y el resto por certificaciones de obra. No pagaba el Ministerio de Educación, sino el Banco de la Construcción, al que le proveía de fondos el Departamento.

A mi juicio, el establecimiento de unos límites de precios totalmente irrealistas, así como la fijación de una cantidad convencional por puesto escolar, constituyen gran parte de la causa del fracaso de esta institución, fracaso que se evidenció en la práctica por la inexistencia de peticionarios para subvención y una fuerte demanda para los préstamos, hasta el punto de que la Administración se veía forzada a transferir fondos del crédito de subvención al de préstamos frecuentemente, pese a la equiparación y no escasa cuantía de las cantidades destinadas a ambas atenciones (1.021.000.000 de pesetas para préstamos y otros tantos para subvenciones).

En todo caso, no hay que despreciar, como causa concurrente de la poca ilusión de los particulares en estas ayudas, la prohibición de acogerse a los beneficios crediticios de la declaración de interés social, prohibición injustificada, ya que tan sólo en una falta de garantía real podría fundarse la negativa.

Formación profesional

Las ayudas en materia de formación profesional están reguladas básicamente por la Orden ministerial de 23 de mayo de 1958, disposición que se refiere tanto a subvenciones para inversión como a ayudas para funcionamiento de los centros. Esta Orden se ha desarrollado en Resoluciones de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, cuya última expresión, aún en vigor, es la de 31 de enero de 1972.

El procedimiento y condiciones del otorgamiento de las subvenciones, según esta última Resolución, es bien simple: Se pide la subvención, y la Direc-

ción General—según dice la Norma citada—, después de «un examen detenido», «aprueba las que considere más interesantes desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo de la subvención».

Esta simplicidad deja, empero, al administrado tan indemne que ni siquiera encontrará base para que pueda utilizar un recurso por desviación de poder. La norma comentada tiene, sin embargo, una novedad: En el sistema se incluyen tanto las subvenciones para obras como para instalaciones y equipamiento.

Las subvenciones se abonan mediante certificaciones de obras o comprobación de la instalación o suministro efectuado.

Educación universitaria

Las subvenciones a las Universidades privadas comienzan formalmente en el año 1968 con una cuantía pequeña: 30 millones de pesetas. Para el III Plan de Desarrollo están previstos 929,6 millones, distribuidos en la siguiente forma: 150 en el presupuesto de 1972, 209 en el de 1973, 286,20 en el próximo de 1974 y 284,4 en el de 1975.

Por Orden de 3 de diciembre de 1968 («Boletín Oficial del Estado» de 11 de febrero de 1968), se dictaron unas normas para la distribución de estas subvenciones que se materializaban en una fórmula en función del número de alumnos y de las tasas de percepción, fórmula que trató de perfeccionarse por la Orden vigente de 3 de diciembre de 1970 («Boletín Oficial del Estado» de 5 de enero). Ambas Ordenes exigían unas normas complementarias de la Dirección General de Universidades e Investigación, que no han llegado a dictarse, por lo que hasta ahora las subvenciones se han repartido sin un criterio formalmente explicitado.

Independientemente de la justicia de la fórmula de distribución, que originó amplias reacciones entre los beneficiarios, estimamos que el flanco débil de las subvenciones a las Universidades consiste en la inexistencia de unos criterios de distribución y comprobación del importe concedido. Se libra una cantidad en firme y con ello acaba el procedimiento subvencionador.

III. EL DERECHO POSITIVO VIGENTE

El derecho positivo vigente está constituido, por una parte, por la propia Ley General de Educación y, por otra, por el Decreto 488/1973, de 1 de marzo, sobre régimen de ayudas a la enseñanza no estatal.

La subvención de la inversión está subsumida en la Ley General de Educación en la subvención de gratuidad que regula el artículo 94, 4, a). Como es sabido, dicho precepto obliga a la enseñanza gratuita mediante una compensación económica que comprende dos partidas:

a) El coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los centros estatales.

b) La cuota de amortización e intereses de las inversiones requeridas.

Esta segunda partida es una subvención, obligada, del coste total de inversión del Centro no estatal, calculable en un mínimo de treinta años por efecto de la obligación de devolver antes de que transcurra dicho plazo, que se establece en el apartado c) del número 4 del mismo artículo.

En todo caso, se trata de una subvención «sui géneris» por cuanto su objeto no es fomentar la construcción, sino efectuar una contraprestación al ofrecimiento de un servicio de enseñanza gratuita.

En rigor, el propio derecho de auxilio a la financiación lo constituye el Decreto 488 citado, en cuya exposición nos vamos a centrar.

1. Cómo surge el Decreto

El Decreto emana por iniciativa oficial, como consecuencia de la preparación del desarrollo normativo de las autorizaciones de centros no estatales, iniciativa ciertamente suscitada por las representaciones oficiales del empresariado no estatal.

En efecto, el Ministerio de Educación y Ciencia cree necesario reglamentar, junto con la autorización de centros docentes, el sistema de su promoción, a fin de establecer las posibilidades materiales garantes de esta libertad. Al someterse el texto a dictamen de los Consejos Nacional de Educación y de Estado se confeccionan dos textos distintos, uno repartido en el Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1972, aún pendiente de sanción, y otro de ayudas y subvenciones a la enseñanza no estatal que, con mayor fortuna, se promulga con fecha 1 de marzo del presente año. Al referirse a ambos textos, el Consejo de Estado, lamentando su separación, decía en su dictamen: «El tratamiento unitario y en un solo texto era lógico y apropiado dentro de una adecuada hermenéutica jurídica, ya que el régimen de previa autorización de los Centros de enseñanza no estatales podría llegar a interpretarse en menoscabo del principio de libertad de enseñanza, si no va seguidamente compensado con un buen sistema de subvenciones, créditos y beneficios».

En las Navidades de 1971, se presenta a la Comisión Asesora de la Dirección General de Programación e Inversiones el primer borrador y, salvo algunas interrupciones esporádicas, el texto no deja de ser examinado permanentemente por todos los sectores interesados.

En julio de 1972, se solicita dictamen del Consejo de Estado, dictamen que se evacua el 16 de octubre del mismo año. Luego, comienza un proceso de acomodación necesaria, que se abre para recoger las observaciones de los distintos Departamentos ministeriales, y, al fin, es aprobado el 1 de marzo de 1973.

2. Ambito de aplicación del Decreto

El texto sometido al Consejo de Estado se refería a todos los centros no estatales de cualquier nivel educativo.

Recogiendo la idea originaria del primer borrador, el Consejo de Estado formula sus reparos a la posibilidad de aplicar el Decreto en el ámbito de la enseñanza de nivel superior, por cuanto estima, y no sin razón, que la libertad de crear centros universitarios privados es más nominal que real, ya que precisa de una norma con rango de Ley, considerando, por tanto, que es en dicha norma, y no en un Decreto general, donde deberían establecerse las ayudas que en cada caso se estimen necesarias.

El Consejo de Ministros, a propuesta del Departamento, acepta la sugerencia del Consejo de Estado, excluyendo la educación universitaria del sistema. Sin

embargo, la exclusión que aparece en el «Boletín Oficial» de la educación preescolar hay que entender que se debe a una omisión material que habrá de subsanarse dada la absoluta carencia de razones para su preterición.

3. El objeto de la subvención

El objeto de la subvención es la construcción y equipamiento de centros de enseñanza. Sin embargo, conviene preavisar dicho objeto, porque esta expresión no es enteramente inequívoca.

Por una parte, no se trata de la mera construcción de centros, sino también, lo que es más importante, de las necesarias obras de transformación para acomodarse a las exigencias de la Ley General de Educación. Con este precepto, el Estado se compromete a favorecer el cumplimiento de una obligación que él ha impuesto, obligación que de otra manera revestiría excesiva dureza.

Por otro lado, no se trata de mera construcción de puestos escolares, sino que es posible la adquisición de inmuebles con dicha finalidad, como específicamente dice el artículo 3 del proyecto. Ahora bien, ¿están incluidos los solares como objeto de subvención? A mi entender están excluidos; en primer lugar, porque sería injusto subvencionar un bien normalmente revalorizable; en segundo lugar, porque entre los antecedentes del Decreto hay una propuesta concreta en este sentido del Consejo Nacional de Educación, que no estimó oportuno recoger ni el dictamen del Consejo de Estado ni, desde luego, el Ministerio de Educación al elaborar su proyecto definitivo. Ciertamente que el artículo 3.º del Decreto habla de «inmuebles» y el solar lo es, pero de su contexto se deduce claramente que se trata de edificaciones. A mayor abundamiento, hay que añadir que, dada la compatibilidad de la subvención con la declaración de interés social y sus inherentes beneficios, es posible, a través de dicha fórmula, un auxilio en la financiación del solar a título de préstamo a largo plazo y con bajo interés, aunque de facto el Banco sólo financia la edificación.

Por último, bajo el galicismo de equipamiento, el Decreto hace posible también la subvención para mobiliario y equipo escolar. Ahora bien, ¿se trata de una subvención que puede ser diferenciada de la de construcción o adquisición, o necesariamente ha de seguir a ésta? La Ley no distingue, por lo que caben todas las posibilidades, incluida la subvención de mobiliario para un centro ya en explotación. Sin embargo, el criterio óptimo sería no sólo comprender en la subvención ambos conceptos sino, en el nivel correspondiente, hacerla coincidir con la subvención de funcionamiento para que se impartiera enseñanza gratuita.

4. Los criterios de distribución

Un derecho de subvenciones sin criterios de otorgamiento se convierte en un puro régimen de arbitrio. Arbitrariedad que no quiere decir injusticia necesariamente. Cabalmente, el arbitrio permite graduar los casos, ponderar situaciones, admitir excepciones. Pero abre la puerta a las motivaciones subjetivas, poniendo en peligro la imparcialidad y la pureza de los acuerdos.

El Decreto establece unos criterios generales que habrán de desarrollarse aún más en las disposiciones que lo complementen y mucho más en la doctrina que vaya naciendo del quehacer administrativo y jurisdiccional.

Estos criterios son:

a) En primer lugar, tener en cuenta los Centros más necesarios de conformidad con lo que se determine en la correspondiente programación aprobada al efecto.

Esto obliga a dar a la programación de necesidades una importancia aún mayor que la que entitativamente le corresponde. Esta importancia requiere tanto un exquisito cuidado en los estudios técnicos, como una imprescindible objetividad en su determinación, objetividad a la que mucho ha de contribuir la información pública previa a su aprobación.

b) Acomodarse a las preferencias de niveles educativos establecidas en las directrices del Plan vigente o, en su defecto, el que determine el Ministerio de Educación y Ciencia.

En rigor, este criterio de preferencia ya está subsumido en el anterior y, más que criterio de subvención, hay que entenderlo como un criterio a tener en cuenta al programar.

c) En cuanto a los peticionarios, en primer lugar, las instituciones sin fin de lucro; en segundo lugar, el resto de los titulares que pueden ser autorizados para crear un Centro no estatal.

He de indicar que en los primitivos borradores, la preferencia de beneficiarios era distinta, porque se establecía una especial prioridad en favor de las cooperativas de padres o de profesores, juntamente con las comunidades de religiosos de la enseñanza, que, en rigor, constituyen, de facto, una obra de cooperación profesoral. Después de este primer grupo, figuraban las demás instituciones sin fin de lucro y, finalmente, las demás personas físicas y jurídicas. Aun aceptando la norma ya promulgada, no faltan razones en favor de la primitiva fórmula. En efecto, dentro de las innumerables instituciones no estatales sin fin de lucro, entre las que están incluidas las Fundaciones y hasta la propia Administración pública local, destacan tres tipos de instituciones que tienen una sustantividad directamente relacionada con el fin educativo. En primer lugar, y desde luego, los propios padres, porque en el ejercicio de su libertad de educar a los hijos está la causa de que nazca a la vida del derecho el sistema de protección pública. En segundo lugar, la propia vocación docente organizada jurídicamente sin fin lucrativo, como es la cooperativa de docentes y, por último, las instituciones de religiosos de la enseñanza, por idénticas razones e independientemente de sus finalidades apostólicas. Quizá porque esta estructura era excesivamente rigurosa y no exenta de dificultades, el legislador optó por la solución antedicha.

En todo caso, difícil es que la Administración deje de ponderar la propia presencia de una agrupación de padres de alumnos, singularmente cuando cumplan el requisito necesario para poder acogerse a la prioridad: que en sus estatutos no existan limitaciones que coarten la libre voluntad de ingreso en ellas de los padres de familia radicados en la zona donde ha de ubicarse el Centro. Es decir, que sea un vehículo de integración social y no un camino de selección, aunque, a mi juicio, pueden existir limitaciones sustanciales que no contrarían la finalidad de la norma; piénsese, por ejemplo, en una cooperativa de padres de determinada confesión religiosa.

d) Siendo más que probable la concurrencia de peticionarios, dentro de cada grupo, el Decreto se ocupa de establecer criterios para dirimirla, criterios que no estaban en los anteproyectos anteriores al dictamen del Consejo de Estado y que surgieron en la reelaboración del proyecto después de ser sometido por vez primera al Consejo de Ministros. Dichos criterios mejoran la

primitiva propuesta porque, aunque no pueden considerarse completos, dejan apuntadas unas pautas preferenciales que limitan lo que podría ser excesiva discrecionalidad administrativa.

El Decreto habla de «condiciones docentes», término deliberadamente ambiguo que permite considerar tanto el historial subjetivo del solicitante como la oferta de mejoras en instalaciones docentes, así como en los requisitos del profesorado o en los métodos pedagógicos, «cuantía de las cuotas para el alumnado» y «la colaboración económica para el sostenimiento del Centro». Por último, es evidente que hay que tener en cuenta la prioridad establecida en la disposición transitoria respecto de los proyectos de nueva creación de Centros en sustitución de aquellos que no sean susceptibles de transformación.

Obviamente, la Administración tendrá que ponderar estos criterios, ya que difícilmente podrían traducirse en baremos matemáticos que resultarían excesivamente convencionales y hasta caprichosos.

Ahora bien, lo importante, a mi entender, es que el Decreto obliga a una consideración global de todas las peticiones, ya que, de lo contrario, difícilmente podrían aplicarse los criterios establecidos. Tendrá que haber una convocatoria pública y una resolución general que obligue a dar razón de las adjudicaciones y que permita utilizar las vías de recurso administrativo y jurisdiccional por agravio comparativo o desviación de poder. Gana con ello la objetividad de las determinaciones y la seriedad de la Administración en un tema tan espinoso. Hay que suponer que se exigirá la intervención preceptiva, bien de la Comisión Asesora de la Dirección General, bien del Consejo Nacional de Educación.

5. Las condiciones de la subvención

Se establecen en el artículo 4.º del Decreto:

a) La afectación de destino

Los primeros promotores del proyecto de ayudas concibieron una subvención total. La postura era ésta. En vez de construir el Estado construye el particular, pero queda el bien objeto de la subvención permanentemente afecto a la enseñanza. No sin protestas ni advertencias, esta fórmula pasa al Consejo de Estado. Como en el proyecto no estaba explicitada la cuantía de la subvención, el Consejo de Estado, dando por supuesto, y así lo dice expresamente, que la subvención no sería total (criterio que considera «demasiado generoso») sostiene la tesis de que la afectación permanente del destino resultaba excesiva.

Aceptando los fundamentos del dictamen del Consejo de Estado, los autores del último proyecto pasan por diversas fórmulas, para dejar definitivamente el texto siguiente:

«La obligación de dedicar a la enseñanza los bienes en que se hubiera materializado la subvención, durante la vida útil de los mismos para tal destino. La duración presunta será fijada en el acto de la concesión de la subvención y en el caso de nuevas edificaciones no será inferior a treinta años.»

La fórmula, como se ve, es extremadamente confusa y farragosa. En todo caso, es necesario hacer una determinación de la vida útil de los bienes objeto de subvención. Aunque dicha determinación ha de hacerse en el acto de con-

cesión de la subvención, estimo que no sería contraria a derecho una disposición de carácter general estableciendo los plazos de duración presunta de las distintas clases de bienes, ya que esta decisión hay que adoptarla apriorísticamente en el acto de concesión de la subvención.

Pese haber sido modificado, de esta manera, el sentido originario del primitivo proyecto, no creo que sea imposible articular con el Estado un tipo de colaboración en la que el particular aporte el solar y aquél la totalidad de su construcción. Me refiero a la prioridad «absoluta» que tiene en la concesión de Centros construidos por el Estado (artículo 7.º del Decreto 488) la persona o entidad que hubiese cedido al Estado el solar para la construcción del Centro. En efecto, jurídicamente es posible que un particular ofrezca al Estado un solar con las siguientes condiciones de reversión:

- a) Cuando el edificio deje de estar afecto a la enseñanza.
- b) Cuando el cesionario sea persona distinta del oferente.

En estos supuestos operaría el cambio de titularidad y «la preferencia absoluta» a que se refiere el Decreto. En definitiva, se obtendría un resultado similar al que pretendió el primer proyecto, si bien con otro juego jurídico.

b) Limitación de cargas

Según el apartado b), es condición de la subvención «no gravar el inmueble con otras cargas que aquellas que tuvieran por objeto garantizar créditos destinados a la construcción del edificio».

Normalmente, el particular que obtenga una subvención, será beneficiario de la correspondiente declaración de interés social, beneficios que el Decreto declara compatibles, superando de esta manera una contradicción de la legislación anterior. Aún más, en las disposiciones que desarrollen el Decreto habrá que ligar procedimentalmente el procedimiento de subvención y el de declaración de interés social. Pues bien, tanto en este caso, como en los supuestos en que el particular desee acogerse a cualesquiera otros beneficios crediticios, no existe impedimento alguno, dentro del usual régimen de establecimiento de garantías, para que el particular ofrezca como garantía el valor no comprendido en la subvención del Estado.

Y aún más, con el examen cautelar correspondiente, es decir, con la previa autorización del Ministerio, podría ser compatible la subvención con «nuevos gravámenes derivados del costo de las obras de transformación o ampliación del Centro docente».

c) *«Realizar la construcción con arreglo a los módulos que apruebe el Ministerio de Educación y Ciencia, a tenor de los adoptados en Centros del Estado.»*

¿Hay que interpretar que el Decreto exige el establecimiento de unos módulos de coste, bien por puesto escolar, bien por metro cuadrado de construcción? A mi entender, no necesariamente. Puede también pensarse que el legislador se refiere a «módulos de construcción adoptados en Centros del Estado» que trascienden al coste, pero que no son «módulos de coste».

Estimo que el interés del legislador está en no subvencionar sino en la medida en que el Centro no traspase los criterios de construcción del Estado ni en más ni en menos. Por tanto, para huir del previo establecimiento de unos módulos de coste, que son circunstanciales y difíciles de revisar, la solución podría estar en que al aprobarse el ineludible proyecto y presupuesto de la

obra, el Estado determine si la misma se ajusta o no a los módulos de construcción de Centros del Estado, fijando el presupuesto protegible.

Ciertamente que el Decreto parece dar a entender que se tiene que producir una disposición aprobatoria de los módulos, pero no va contra el espíritu del Decreto que «la aprobación» de dichos módulos sea circunstanciada y de régimen interno. En definitiva, esta será una de las grandes cuestiones que tendrá que decidir la autoridad administrativa al aprobar las normas complementarias del Decreto.

d) *«La determinación de las cuotas a recibir es otra de las condiciones de la subvención.»*

¿Podría considerarse que este requisito es innecesario? En efecto, todo Centro, sea o no subvencionado, ha de recibir una autorización administrativa de su precio juntamente con la propia autorización para su apertura. En el establecimiento de dicho precio ya se tendrá en cuenta, para descontarlo del mismo, la incidencia del importe de la subvención.

Por otra parte, ¿cómo se revisará el precio acordado? El problema de las revisiones periódicas pueden dar al traste con el incentivo proyectado, como es experiencia permanente en la legislación anterior. Sugiero que el Centro pueda modificar sus precios en la medida en que sean autorizadas con carácter general unas modificaciones de precios. Articular una revisión específica aumentaría el burocratismo y pondría en peligro la eficacia del sistema.

En cualquier caso, es bueno que el particular comparezca ante la Administración ofreciendo unas previsiones de las cuotas a percibir, porque ello ha de jugar —no se olvide— en la consideración de los criterios de otorgamiento.

6. La cuantía de la subvención

Ya anteriormente hemos hecho referencia a cómo comenzó a tratarse el tema como subvención total para luego concebirse como subvención limitada, aunque en la pura literalidad del Decreto —no así en su espíritu— cabe la hipótesis de una subvención al cien por cien, hipótesis que con los condicionamientos actuales de destino limitado en el tiempo, me parece absolutamente desproporcionada. Se dirá que por imperativo de los conciertos educativos a que se refiere el artículo 94 de la Ley General de Educación, el Estado termina por subvencionar totalmente el costo de la edificación cuando finalice el período de amortización que se establezca. Ello es cierto y no han faltado voces autorizadas que hayan advertido importantes reparos a dicha fórmula. Pero la diferencia es, con todo, importante, ya que, por un lado, la subvención por concierto se da gradualmente y no de una sola vez, y, por otro, y ello es más importante, los conciertos permiten pactar con el interesado el destino del Centro una vez que finalice el período de amortización y sigan siendo necesarias las instalaciones para el servicio de la enseñanza.

Sea lo que fuese, lo cierto es que al ser la subvención normalmente limitada, sería bueno que en las disposiciones complementarias del Decreto se establecieran dichos límites, fijándose en unos porcentajes sobre la base —insisto— del presupuesto de la obra, del mobiliario o del equipo escolar, todo ello sin perjuicio de que pudiera dejarse abierta la puerta para considerar porcentajes superiores en supuestos excepcionales, debidamente comprobados y aprobados con superiores garantías a las ordinarias.

7. Las garantías de la subvención

Pueden considerarse dos tipos de garantías: unas, las de la Administración; otras, las del administrado.

Respecto a las garantías de la Administración, basta citar:

a) Por una parte, que los solicitantes han de reunir los requisitos que sean necesarios para ser destinatarios de una autorización de creación del Centro estatal.

b) Por otra, que la subvención se dará mediante la presentación de un proyecto y con la justificación de la obra o equipamiento realizado, lo cual ha de detallarse en las disposiciones complementarias.

c) Por último, porque constituye hipoteca legal que garantiza el cumplimiento de las condiciones de la subvención con los intereses correspondientes. El Decreto habla de «incumplimiento de las condiciones de la autorización o de la subvención», pero en rigor no es pensable que el Centro esté destinado a la enseñanza sin estar autorizado.

Respecto a las garantías del administrado, las más importantes son el necesario procedimiento de convocatoria pública y la posibilidad de utilizar, con solidez, el régimen de impugnación de los actos administrativos, administrativa o jurisdiccionalmente.