

La reforma local española de 2013 y las competencias educativas*

The local government reform of 2013 in Spain and educational functions

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-278

José Antonio Tardío Pato

Universidad Miguel Hernández de Elche, Facultad de Departamento de Ciencia Jurídica. Elche. España.

Resumen

La Ley 27/2013 ha remodelado las competencias educativas de los entes locales en España. Este estudio pretende explicar los cambios que se han producido y su alcance.

Palabras clave: Administración local, competencias educativas, competencias de los entes locales.

Abstract

The Local Government Act 2013 of Spanish Parliament has reshaped the educational functions of local authorities in Spain. This essay aims to explain the changes produced and the meaning thereof.

Key words: local government, educational functions, local authorities functions.

(*) Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2011-28259, *Sistema educativo y descentralización territorial*, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Introducción

La fortísima crisis económica iniciada en 2008 ha sido el detonante de la reforma del régimen de los entes locales españoles¹ llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Dicha reforma ha supuesto una remodelación de las competencias de los entes locales, tanto en su tipología como en los ámbitos materiales en los que han venido recayendo durante los últimos tiempos. Y uno de esos ámbitos ha sido específicamente el educativo.

La mayor parte de las comunidades autónomas han aprobado normas o generado documentos interpretativos en los que se intenta eludir los cambios indicados². Y los autores se han pronunciado en dos grandes direcciones. Unos en la que se ha llegado a calificar como ortodoxa³, en la misma línea que el Consejo de Estado (Dictámenes del Consejo de Estado 567/2013, Epígrafe V, a.1 y 338/2014, 48-49), que entiende que la ley ha acotado las materias de las competencias de los municipios, sin que las comunidades autónomas puedan aumentar tal ámbito material. Es la línea de M. Arenilla Sáez (2014: 35) y J. M. Souvirón Morenilla (2014: 84-85, 96 y 97). Y otros en una línea que considera que la nueva ley tan solo restringe el alcance mínimo de ámbito competencial de los municipios, pero no el máximo, que queda a disposición de las comunidades, pues la otra interpretación sería inconstitucional por contraria especialmente a la STC 214/1989. Según esta interpretación, los municipios pueden seguir ejerciendo las competencias que tenían atribuidas hasta ahora por las normas de las comunidades autónomas e incluso por las normas estatales sectoriales. Así lo entienden F. Velasco Caballero (en múltiples trabajos, entre otros, 2014a: 92-94 y 2014b: 57-58), R. Jiménez Asensio (2014: 295-296) y L. Mellado Ruiz (2012: 24).

El presente estudio se mueve en la dirección ortodoxa, por considerar que es conforme con nuestra Constitución y con la jurisprudencia

⁽¹⁾ Los factores más específicos los ha destacado con total claridad J. A. Santamaría Pastor (2014: 140-141). Y, en la Memoria del Proyecto de Ley remitido al Congreso, se recogen manifestaciones de las competencias calificadas como impropias en diversos campos, así como la cuantificación de su gasto, que es donde se quiere lograr el ahorro.

⁽²⁾ Así, entre otros, en Galicia, la Ley 5/2014, de 27 de mayo; en Castilla-León, el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo y la Circular de 1 de abril de 2014; y en Andalucía, el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo. En el carácter elusivo de tal normativa incide M. Zafra Víctor (2014).

⁽³⁾ Así la califica R. Jiménez Asensio, a pesar de mantener la tesis contraria (2014: 295, nota 13).

constitucional existente, y nuestra finalidad es mostrar, de modo analítico, cómo incide realmente la reforma en las competencias educativas de la Administración local, una a una.

Las competencias educativas de los entes locales españoles antes y después de la Ley 27/2013

Las competencias de «cooperación y colaboración con las administraciones educativas en la planificación de la política educativa y su implementación» (art. 1, letra p, de la LOE)

En una aplicación estricta de la Ley 27/2013, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre las competencias de los entes locales, podríamos considerar que tal competencia no ha desaparecido en relación con los órganos provinciales (pues el art. 36 LBRL no ha recibido amputación alguna, sino un incremento), pero que sí debe entenderse extinguida como competencia propia de los municipios, al no encontrar base en ninguno de los apartados del art. 25.2 LBRL, en conjunción con el nuevo art. 25.1 LBRL.

Aparte de la alusión genérica de la LOE citada, no hemos hallado previsiones específicas en nuestro ordenamiento jurídico sobre su alcance, aunque podría considerarse como un cauce apropiado a tal fin el de los procedimientos de consulta y colaboración de las autoridades educativas con las federaciones o agrupaciones más representativas de las corporaciones locales, contemplado en la DA 15, punto 1, de la LOE, así como la participación en el Consejo Escolar del Estado a través de las asociaciones de entes locales de ámbito estatal con mayor implantación, que prevé el art. 31.1, letra i, de la LOE (redacción tras la Ley Orgánica 10/1999).

Por ello, creemos que este contenido competencial real se puede conseguir sin ni siquiera considerarlo como competencia de los entes locales, sino como una previsión legal genérica, articulable a través de los trámites participativos previstos en los textos normativos reguladores del

procedimiento de aprobación de las leyes y de los reglamentos. Pues, además, la citada audiencia a los entes locales no puede considerarse lesiva de los principios sobre los cuales gira la misma razón de ser la reforma local de la Ley 27/2013 (sostenibilidad financiera, etc.).

«La participación en la programación de las construcciones escolares y la creación de los centros docentes públicos» (art. 25.2, letra n, de la primera redacción de LBRL)

Ciertamente ha desaparecido ya como apartado sobre el cual las leyes del Estado y de las comunidades han de reconocer competencias propias a los municipios.

Por ello, en estricta aplicación de la Ley 27/2013, en consonancia con la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de los entes locales, podríamos considerar que se ha extinguido la base normativa para el reconocimiento de competencias municipales propias en dicho ámbito.

En realidad, como ha explicado la doctrina especializada en el tema (Tardío Pato, 2010: 159 y ss.; 2012: epígrafe II.1), dichas competencias se centraron en la remisión de los municipios a las autoridades educativas de su comunidad autónoma de los estudios de necesidades educativas en su término y de las propuestas concretas, con su orden de prioridad, para que aquellas elaborasen los correspondientes planes de actuación a los que se refiere el Real Decreto 2274/1993 y la programación general de la enseñanza de la comunidad autónoma a la que alude la LODE, que comprenderá la programación específica de puestos escolares en ella. O sea, que se ha venido configurando como una competencia de propuesta de una decisión última que corresponde a la Administración de tal comunidad.

Así pues, aunque tras la reforma no se reconozca tal competencia, la misma finalidad puede conseguirse por la solicitud de la comunidad autónoma, a la hora de la formulación de la citada programación general de la enseñanza, de los correspondientes informes municipales, que tendrían su indiscutible habilitación normativa en la legislación de procedimiento administrativo común (así en el artículo 82 y ss. de la Ley 30/1992).

La competencia de los entes locales españoles para la creación de centros educativos de titularidad propia y de su responsabilidad total

Ha afectado a todos los niveles educativos y modalidades de enseñanza. Para centros de Educación Infantil del primer ciclo se prevé en la LOE (art. 15.1), al contemplar la colaboración con las administraciones educativas y la suscripción de los correspondientes convenios. Así, gran parte de los municipios españoles ostentan la titularidad de escuelas infantiles de primer ciclo, sobre la base de la citada previsión de la LOE, en el marco de la promoción del incremento progresivo de la oferta de plazas públicas que prevé para el primer ciclo y la coordinación de las políticas de cooperación entre las administraciones públicas para asegurar la oferta educativa en él⁴. E incluso existen escuelas infantiles de titularidad de provincias⁵.

En la Educación Primaria y Secundaria, la LODE (DA 2.^a, 2, de la Ley Orgánica 8/1985) y el Real Decreto 2774/1993 no dejan total libertad a los entes locales para tal creación, sino que exigen el consentimiento de la Administración educativa, ya que erigir un centro ha de ir precedido de su inclusión en la programación de construcciones escolares de dicha Administración, tras haberse comprobado las necesidades de escolarización que justifiquen que se cree. Requiere la suscripción de un convenio con tal Administración, en el que se determinarán los criterios para su construcción, financiación y funcionamiento, con cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por la normativa aplicable para los centros de Enseñanzas de Régimen General o para los centros de Enseñanzas Artísticas. Y necesita la tramitación de un procedimiento administrativo para verificar el cumplimiento de los citados requisitos mínimos, que finalizará con la propuesta de la Administración educativa al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, según los casos, para su creación, mediante real decreto o decreto, respectivamente.

En el ámbito de la Educación Superior, tampoco se deja a la decisión unilateral de los órganos de las corporaciones locales la creación, pues la LOU, que alude a la posibilidad de adscripción a una universidad pública,

⁴ Art. 15.1 LOE. En el municipio de Alicante existen dos escuelas de este tipo y, en 1981, se creó el Patronato Municipal de Escuelas Infantiles, como organismo autónomo local. En el municipio de Elche existen cinco de tales escuelas.

⁵ Véase la Escuela Infantil de la DP de Ciudad Real.

mediante convenio, de centros docentes de Educación Superior de titularidad pública para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, requiere la aprobación de la comunidad autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social (art. 11); lo que supone claramente la necesidad de obtener el consentimiento y colaboración de la Administración educativa.

Son muy escasas las manifestaciones reales de centros de titularidad propia de los entes locales en las enseñanzas a las que venimos haciendo referencia, en parte, por la exigencia del citado consentimiento de la Administración educativa; en parte, por la importancia para los entes locales de los costes de implantación y los costes de mantenimiento posteriores, incluidos los del profesorado; y, en parte, por la tendencia a integrar en la red de centros de titularidad de la Administración de la comunidad (prevista en la DA 30.^a de la LOE) los escasos centros existentes de titularidad de las corporaciones locales procedentes de los antiguos centros de patronato.

Donde parecen haber pervivido con mayor perseverancia es en el municipio de Barcelona, en el cual existen en la actualidad 13 escuelas de Primaria (colegios de Enseñanza Infantil y Primaria) y nueve institutos (centros de Enseñanza Secundaria, que proporcionan Enseñanza Secundaria postobligatoria, o sea: Bachillerato, Formación Profesional de Grado Medio y Enseñanzas Profesionales de Artes Plásticas y Diseño de Grado Medio, según los casos). También es titular de centros que imparten Formación Profesional de Grado Superior y Enseñanzas Profesionales de Artes Plásticas y Diseño de Grado Superior, que, en la LOE, están consideradas como modalidades de Enseñanza superior distintas de la universitaria. E incluso alguno de ellos imparte Enseñanzas universitarias. Para todos los casos, se recogen ejemplos en Tardío Pato (2010: 184).

Actualmente, el Instituto Municipal de Educación de Barcelona⁶, organismo autónomo creado por el municipio, gestiona las 92 guarderías municipales, las cuatro escuelas municipales de música y el Conservatorio Municipal de Música de Barcelona.

Por su parte, las 13 escuelas de Primaria (colegios de Enseñanza Infantil y Primaria), los nueve institutos (centros de Enseñanza Secundaria), los cuatro centros de Educación Especial, los dos centros de Enseñanzas

⁶ Creado en 1993. Es titular de 87 centros educativos municipales (53 guarderías; 13 CEIP; 10 IES; cuatro de Educación Especial; seis de Enseñanzas Artísticas; dos de Educación Permanente de Adultos).

Artísticas y los dos centros de Educación Permanente de Adultos están integrados en el Consorcio de Educación de Barcelona, que es la figura que los gestiona. Esta entidad, que aparece definida como ente público de carácter asociativo, integrado por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la gestión conjunta de las funciones, actividades y servicios en materia educativa, fue constituida en 2002, conforme al Decreto 84/2002 del Gobierno catalán.

En relación con centros educativos de enseñanzas generales de titularidad propia de las provincias, existen algunas que son titulares de IES donde se imparte ESO y FP de Grado Medio y Superior (esta última es Enseñanza superior no universitaria), como en Cádiz⁷. En Salamanca ha existido un IES que impartía FP de Grado Medio y que depende actualmente de la comunidad autónoma de Castilla y León⁸. Por su parte, la provincia de Barcelona ha sido titular de una Escuela de Ingeniería Técnica en tejidos de punto, adscrita a la Universidad Politécnica de Cataluña, que se ha transformado en el Centro de Investigación y Transferencia de Tecnología Textil⁹. Esta última provincia también es titular de un instituto de teatro, que imparte titulaciones superiores de Teatro y de Danza (que tienen el carácter de Enseñanza Superior Artística) y titulación de Grado Medio de Danza (perteneciente a la Educación Secundaria), e incluso una titulación universitaria de Máster Oficial Interuniversitario de Estudios Teatrales y un Doctorado en Artes Escénicas¹⁰.

En relación con la Formación Profesional, aparte de la titularidad de IES que imparten estas enseñanzas, que hemos indicado antes, también encontramos ejemplos de centros de Formación Profesional más modestos, que imparten solo los Programas de Cualificación Profesional Inicial¹¹ o cursos de Formación Profesional no reglada¹², teniendo en cuenta que, como ya hemos reseñado, la LOE prevé, en relación con los Programas de Cualificación Profesional Inicial, la posibilidad de que

(7) Institución Provincial Gaditana (para la ESO, Educación Infantil y Primaria) e Institución Provincial Fernando Quiñones (FP de Grado Medio y Grado Superior).

(8) IES DP, que aparece actualmente en su página de Internet como dependiente de la Junta de Castilla y León, por haber sido transferido desde la referida DP de Salamanca.

(9) En la página de Internet del citado centro se explica que se ha producido tal transformación y que se gestiona en virtud del convenio entre la DP de Barcelona, los ayuntamientos de Canet de Mar y de Mataró y la Fundación Tecnológica Cetemmsa.

(10) Véase la página de Internet de la DP de Barcelona.

(11) Así, la DP de Valencia, que es titular del centro de Formación Profesional Nuestra Señora de la Misericordia, en el que actualmente solo se imparten estos programas.

(12) Así, el Centro Municipal de Formación Francisco Ferrer Martí del Municipio de Alaquàs (provincia de Valencia).

participen en su oferta, además de otras instancias, las corporaciones locales, bajo la coordinación de las administraciones educativas¹³, y previene la colaboración de aquellas en la programación de la oferta de enseñanzas de Formación Profesional por las administraciones educativas, junto con los agentes sociales y económicos (art. 42.1 LOE).

Algunos entes locales distintos de los señalados anteriormente cuentan con centros de Enseñanzas Artísticas, por la previsión explícita de la LOE del establecimiento de convenios de colaboración con las corporaciones locales, con especial referencia a una colaboración específica en escuelas de Enseñanzas Artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica (DA 15, punto 5 LOE)¹⁴.

Otros municipios han creado sus propias escuelas municipales de idiomas para ofrecer una oferta complementaria a las enseñanzas oficiales de las Escuelas Oficiales de Idiomas de las distintas comunidades, que tienen el carácter de Enseñanzas de Régimen Especial en la LOE¹⁵.

Por otro lado, aunque no se trata exactamente de centros de Enseñanzas de Régimen General o de Régimen Especial, debemos resaltar la existencia, como centros docentes de los entes locales, de los centros municipales específicos de Formación de Personas Adultas¹⁶, ámbito en el cual la LOE contempla expresamente la colaboración de las corporaciones locales con las administraciones educativas (art. 66.2), para lo que se prevé la promoción por estas últimas de convenios de colaboración con las primeras (art. 67.3).

La incidencia de la Ley 27/2013 en la creación de estos centros educativos por las provincias no plantea problemas, pues la DA 2.^a de la

⁽¹³⁾ Art. 30.5. En el País Vasco, debe hacerse referencia a la Orden de 10/6/2008 (BOPV del 9/7/2008), que regula dichos Programas en la comunidad.

⁽¹⁴⁾ Este puede ser el caso del municipio de Madrid, que cuenta con múltiples escuelas municipales de música y danza, la Escuela Madrileña de Cerámica de la Moncloa y la Escuela Municipal de Arte Dramático. La información que se suministra de ellas en la página de Internet del Ayuntamiento no indica que se impartan enseñanzas regladas, sino más bien no regladas.

El municipio de Alcobendas (Madrid), por su parte, ostenta la titularidad de una escuela municipal de música y danza.

Pero el Conservatorio Profesional Municipal de Música de Almoradí (Alicante) ha venido impartiendo enseñanzas regladas de música contempladas en la LOE: tanto enseñanzas elementales de música, como enseñanzas profesionales de música.

⁽¹⁵⁾ Así, la Escuela Municipal de Idiomas de Simancas (Valladolid). Aunque en estos casos es difícil discernir, con la información suministrada por Internet, si estamos ante la creación de un auténtico centro docente o nos encontramos ante la mera oferta municipal de cursos de idiomas, con utilización para ello de la locución 'Escuela Municipal de Idiomas'.

⁽¹⁶⁾ Un ejemplo es el Centro Municipal de Formación de Personas Adultas del Ayuntamiento de Alicante. Y otro ejemplo es el Centro de Formación de Adultos de la Diputación de Valencia.

LODE, en conjunción con el artículo 36 de la LBRL (preceptos que no han sido restringidos por la nueva ley), siguen dando cobertura a dicha creación.

Sin embargo, la competencia de los municipios para la creación de centros educativos públicos debe considerarse extinguida como propia, a pesar de la previsión de la mencionada disposición adicional, pues ya no hay apartado del artículo 25.2, letra n LBRL que habilite a las leyes sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas para otorgar competencias sobre la creación de centros educativos.

Se contempla expresamente como competencia delegable por la comunidad en los municipios la «creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de Educación Infantil» (art. 27.3, letra e). Y, al no enumerarse con *numerus clausus* las competencias delegables, también podría ser delegable la creación de otros centros educativos públicos.

Su configuración como competencia delegada conlleva una serie de garantías importantes para la financiación y el correcto funcionamiento del centro. Pues tiene que producirse previamente una disposición o acuerdo expresos de delegación de la citada Administración educativa (art. 7.3 LBRL); la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas (art. 27.4 LBRL, segundo inciso); la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio (art. 27.4 LBRL, tercer inciso); y la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 27.1 LBRL, segundo párrafo). Pero sobre todo, habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, de modo que será nula sin dicha dotación (art. 27.6 LBRL, primer inciso).

La posibilidad de creación de centros educativos públicos como competencia impropia de los municipios, por voluntad de estos, también será posible, pero conllevará en principio que su financiación sea por cuenta de ellos y exigirá los informes vinculantes de órganos de la

comunidad autónoma contemplados en el artículo 7.4 LBRL (de la suficiencia financiera de la totalidad de la hacienda local y de la inexistencia de duplicidades).

La competencia de «colaboración de los municipios en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción y la financiación de lo anterior». La utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes de titularidad demanial de los municipios y de los demás centros docentes no universitarios por los ayuntamientos o por otras entidades u organismos y personas físicas o jurídicas

- En cuanto al suministro de solares, hasta la nueva Ley 27/2013, no figuraba en el artículo 25.2 LBRL como competencia propia, sino en la DA 15.^a, 4, de la LOE y en disposiciones de rango reglamentario. Pero no planteaba problemas de compatibilidad con la LBRL, al considerarse el listado del artículo 25.2 LBRL como un listado de materias en las que necesariamente se tenían que reconocer competencias, aunque con posibilidad de que también se reconociesen otras sin cobertura en el citado precepto, pero cubiertas por la cláusula general del artículo 25.1 LBRL (puede promover toda clase de actividades y prestación de servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal).

La Ley 27/2013 no la ha restringido como materia de competencia municipal, sino que la ha consolidado como tal, pues ahora se incorpora explícitamente al listado de materias sobre las que se han de reconocer competencias propias municipales («cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes»). Si bien, la DA 15.^a también ha previsto que tal competencia será totalmente transferida a las comunidades autónomas por las normas reguladoras del sistema de financiación de estas y de las haciendas locales.

Téngase en cuenta que, si el suelo ha de adquirirse por una vía distinta de la 'equidistribución'¹⁷, ello genera costes al municipio y

⁽¹⁷⁾ Las vías para adquisición de suelo por los municipios para los centros docentes las ha analizado Tardío Pato (2010: 191 y ss.; 2012: epígrafe II.3.A).

que la Ley 27/2013 tiene como fin garantizar la sostenibilidad financiera de la hacienda local. Parece coherente con tal principio esta previsión, pues, con la transferencia de la competencia a la comunidad autónoma, los municipios quedarán liberados de tal carga financiera.

- Por lo que se refiere a la construcción de los edificios en sentido amplio y su equipamiento, así como su financiación y gestión, hasta la Ley 27/2013, ha tenido su base reguladora en el artículo 25.2, letra n LBRL, que establecía como competencia municipal en todo caso «cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos» y en lo especificado en el Real Decreto 2274/1993 o normas reglamentarias autonómicas que han cumplido el mismo papel que este reglamento.

Ahora, la Ley 27/2013 ha suprimido esa competencia municipal como propia de los municipios y pasa a ser susceptible de delegación, con cumplimiento de los requisitos de esta expresados en el art. 27 LBRL. Aunque parece razonable que especialmente los municipios tengan algo que decir sobre las características de la construcción de estos edificios y su equipamiento (tal y como argumenta Tardío Pato, 2010: 444; 2012: epígrafe II.3,B), también considero sensato que, en una situación de crisis económica tan fuerte, con tan desmesurado déficit público y tan alta deuda pública, se excluya que los municipios intervengan directamente en su contratación, pues la centralización de ello en la comunidad favorece teóricamente un mejor precio para las arcas públicas. Y el parecer de los órganos municipales al respecto siempre podrá obtenerse por los trámites procedimentales de audiencia a los interesados y de petición de informes.

- En cuanto a la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes de titularidad demanial¹⁸ de los municipios y de los demás centros docentes no universitarios por los ayuntamientos o por otras otras entidades u organismos y personas físicas o jurídicas, la LOE dispone que corresponde a las administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u

¹⁸⁾ La cuestión de la titularidad demanial municipal del suelo y de los edificios de los citados centros docentes públicos se examina en Tardío Pao (2010: 236 y ss.; 2012: epígrafe II.3,C).

otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros (DA 15.^a, 6 LOE). Por su parte, las administraciones educativas, deportivas y municipales colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los municipios (DA 15.^a, 7 LOE).

En los trabajos arriba citados de J. A. Tardío Pato se da cuenta de la normativa estatal y autonómica que ha desarrollado lo previsto en la LOE.

Ahora, la Ley 27/2013 introduce en el art. 27.3 LBRL dos competencias delegables por la comunidad autónoma en los municipios que refuerzan la cobertura legal de lo anterior, pero que también permiten un mayor control de la Administración educativa: la «realización de actividades complementarias en los centros docentes» (letra f) y la «gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la comunidad autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo» (letra h).

La competencia sobre conservación, mantenimiento y vigilancia por los entes locales de los centros educativos de las Enseñanzas no universitarias

Hasta la nueva Ley 27/2013 no estaba incluida explícitamente en el artículo 25.2 LBRL como competencia municipal, sino en la DA 15.^a, 2, de la LOE y en el Real Decreto 2274/1993. Pero tampoco ofrecía problemas de compatibilidad con la LBRL, por la alusión en su citado artículo a la cooperación en el sostenimiento del centro y al entenderse la relación del artículo 25.2 LBRL como un elenco de materias en las que necesariamente se tenían que otorgar competencias por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, pero con posibilidad de que también se reconociesen otras sin respaldo en el citado artículo, pero con cobertura en la cláusula general del artículo 25.1 LBRL (promover toda clase de actividades y prestación de servicios).

La DA 15.^a, 2 LOE establece dicha competencia como municipal para centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial, y añade que, cuando el Estado o las comunidades deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados tales centros, para

impartir Educación Secundaria o Formación Profesional, asumirán, respecto de los mismos, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar estos. Aunque matiza, a continuación, que esto último no afecta a la simple impartición en tales centros del primer ciclo de ESO. Y termina indicando: «si la afectación fuera parcial, se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las administraciones afectadas».

En lo que no se oponga a esto último, seguirán aplicándose como normas reglamentarias las recogidas al respecto en el Real Decreto 2274/1993. Y repárese que, dentro de la vigilancia, se incluye la asunción por los ayuntamientos de los costes de dicho personal, tal y como figura en el Reglamento del Personal Subalterno de Instituciones Escolares de 24/2/1971 (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 17 de mayo de 1973: 396-398).

Ahora la Ley 27/2013 ha incorporado dicha materia explícitamente al listado del artículo 25.2, letra n, de materias sobre el que se han de reconocer competencias propias municipales («la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial»). Pero la DA 15.^a también ha previsto que tal competencia será totalmente transferida a las comunidades autónomas por las normas reguladoras del sistema de financiación de estas y de las Haciendas locales.

Parece razonable que, ante una situación de crisis económica tan fuerte, que tanto ha afectado a los municipios, se exima a estos de la importante carga económica que dicha competencia ha supuesto para algunos, cuando la titularidad del servicio educativo y la responsabilidad última es de la correspondiente comunidad, que ya venía asumiendo los costes de tal conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios en los que se impartía la Enseñanza secundaria y la Formación Profesional.

Cooperación en la prestación del servicio educativo y en la realización de actividades o servicios complementarios

Este es el título de la competencia de los entes locales que recoge el Capítulo VI del Real Decreto 2274/1993, con indicación de su ámbito (artículo 13).

En cuanto a la colaboración ejercida a través de sus centros públicos propios creados específicamente para ello, nos remitimos a lo indicado en el punto 2 del presente estudio.

La colaboración mediante el patrocinio de programas educativos específicos en los sectores especialmente indicados por la LOE o en el Real Decreto 2274/1993 consiste en la contribución a la prestación del servicio educativo mediante medios materiales (locales e instalaciones municipales), personales (contratación de personal docente y no docente por el ente local) o financieros (asunción del coste de determinados programas o cursos), sin crear para ello centros educativos públicos propios de los entes locales.

Así tenemos ejemplos de Programas de Cualificación Profesional Inicial patrocinados por entes locales que se imparten en instalaciones propias o en los propios IES de la Administración de las comunidades autónomas (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 265). O de oferta de Enseñanzas Artísticas no conducentes a títulos oficiales en locales e instalaciones municipales, con financiación municipal (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 265). También se pueden localizar acciones dirigidas a la mejora del conocimiento de idiomas extranjeros sin impartirlos como enseñanzas especiales conducentes a títulos oficiales (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 266).

En el caso de la Educación de Personas Adultas, aunque encontramos referencias de programas promovidos por municipios junto con otros de la comunidad autónoma desarrollados en centros educativos de esta (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 266) o programas municipales impartidos en centros diversos (como ocurre en el municipio de Valladolid), en la mayoría de los supuestos existen centros específicos municipales de Enseñanza de Adultos, que hemos visto en un apartado anterior¹⁹.

Igualmente, pueden hallarse ejemplos de actividades extraescolares auspiciadas por los entes locales y desarrolladas en los propios centros docentes de la comunidad autónoma (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 266); algunas de ellas son manifestaciones menores de las enseñanzas regladas y no regladas a las que antes se aludió (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 267).

¹⁹ Así, la Ley de la Comunidad Valenciana 1/1995, reguladora de la formación de personas adultas, indica que determinados programas de dicha educación se impartirán necesariamente en centros específicos de formación de personas adultas (art. 13, puntos 1 y 3).

En este punto, cabe aludir a las denominadas escuelas deportivas municipales, que suelen impartir enseñanzas de especialidades deportivas que, a partir de la LOE se imbrican plenamente en el sistema educativo, pues la ley da a estas enseñanzas, consideradas de régimen especial, un tratamiento similar al de las demás enseñanzas del citado sistema (art. 3.6), con distinción entre Grado Medio y Grado Superior (art. 64.1). Si bien, en el caso de las citadas escuelas municipales, se trata de enseñanzas no regladas (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 267), que se han venido planteando durante bastante tiempo como meras actividades extraescolares.

Como actividades no estrictamente docentes que inciden más indirectamente en el servicio educativo, cabe aludir a los servicios psicopedagógicos y logopédicos prestados a los alumnos por unidades municipales (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 268). También, a las actividades de formación del profesorado auspiciadas por algunos entes provinciales (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 268). Igualmente, a las acciones de educación compensatoria llevadas a cabo por municipios (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 269). Y, dentro de las demás actividades y servicios complementarios, cabe mencionar las bibliotecas municipales²⁰ o la promoción de visitas guiadas a museos, a espacios naturales protegidos o a representaciones teatrales o musicales²¹. Además, podemos incluir aquí la promoción de comedores escolares²² o del transporte escolar (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 270).

Tras la nueva Ley 27/2013, no puede afirmarse que la prestación de tales actividades y servicios por los municipios encuentren cobertura alguna en las competencias municipales propias, pero gran parte de ellas encajan como competencias delegables, pues dentro de ellas se menciona expresamente la «realización de actividades complementarias en los centros docentes» del artículo 27.3, letra f LBRL y no se establece un número cerrado. Lo que ocurre es que tendrán que cumplirse los requisitos para tales delegaciones de las comunidades autónomas (suficiencia financiera de la totalidad de la hacienda local, exclusión de duplicidades, garantía de

⁽²⁰⁾ El art. 113.5 de la LOE prevé que los diversos centros de enseñanza podrán llegar a acuerdos con los municipios respectivos, para el uso de bibliotecas municipales con las finalidades propias de estas.

Un ejemplo es el de la biblioteca municipal de Morata de Tajuña, del que nos informa la página de Internet de tal municipio.

⁽²¹⁾ Tenemos ejemplos en el municipio de Madrid, que posibilita visitas guiadas a 20 museos existentes en dicha capital.

⁽²²⁾ Encontramos un ejemplo en el municipio de Medina del Campo (Valladolid), del que nos informa su página de Internet.

la financiación por la Administración educativa, etc.). También serán susceptibles de ser ejercidas como competencias municipales impropias, siempre que cumplan las exigencias del texto vigente de la LBRL (obtención de informes de suficiencia financiera de la totalidad de la hacienda local y de exclusión de duplicidades).

Precisamente, este es el ámbito en el que los entes locales se han mostrado más activos y también aquel donde tiene más sentido la reforma: evitar que un municipio reitere servicios que viene prestando paralelamente otra Administración (por ejemplo, en Enseñanza de Idiomas, Enseñanza de Música, Enseñanzas Deportivas) o que los preste sin estar garantizada la sostenibilidad financiera del servicio y de la hacienda local en su conjunto, su eficiencia o el equilibrio presupuestario municipal. Es clara en este punto la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 (párrafo 10).

La cooperación de los municipios en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria

Esta es una competencia que ya estaba recogida en la propia LBRL (en su art. 25.2, letra n), dentro de las competencias que los municipios deben ejercer en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas; a la vez que estaba prevista, igualmente en la DA 2.^a, 1 de la LODE.

En el Derecho estatal, su desarrollo reglamentario ha venido establecido por el Real Decreto 2274/1993, que indica una serie de actuaciones para cumplir con ella (art. 11). En la normativa autonómica, se ha pronunciado en términos muy similares el Decreto 155/1997, de 10 junio, del Consejo de Gobierno de Andalucía, que regula la cooperación con la Administración de la Junta en materia educativa (BOJA de 15/7/1997, arts. 9 y 10). Si bien, en muchas comunidades se ha optado por aprobar las normas reguladoras de tal función con rango de ley. Es el caso de la Ley 6/1995 de la Comunidad de Madrid y de la Ley 12/2008 de la Comunidad Valenciana.

Pero también hay que reseñar, finalmente, que los municipios han aprobado ordenanzas, con establecimiento de completos procedimientos de actuación (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276), en el que integran, asimismo, la intervención de los servicios psicopedagógicos y de

asistencia social (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276) con la inserción, incluso, en algunos casos, de infracciones y sanciones (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276). Igualmente, han formulado programas para la reducción del citado absentismo (ejemplos recogidos en Tardío Pato, 2010: 276), en consonancia con lo anterior.

Ahora, la Ley 27/2013 mantiene tal competencia calificándola como municipal propia, en el artículo 25.2, letra n LBRL, pero también prevé su transferencia a las comunidades autónomas, en su DA 15.^a, en los términos que fijan las normas reguladoras del sistema de financiación de estas y de las haciendas locales.

No figura en el preámbulo de la ley una explicación específica de la previsión de transferencia de dicha competencia a la comunidad autónoma, teniendo en cuenta que es esta una competencia municipal que tradicionalmente se considera plenamente justificada, porque son los agentes públicos del municipio los que mejor pueden verificar la asistencia o absentismo de su población en edad escolar obligatoria a los correspondientes centros docentes, por razones estrictas de proximidad.

En cualquier caso, siempre queda la posibilidad de que la comunidad autónoma delegue dicha competencia en los municipios que puedan y merezcan asumir su ejercicio, con cumplimiento de los requisitos para las delegaciones.

Asimismo los órganos autonómicos competentes pueden continuar exigiendo los correspondientes informes a los municipios, con carácter periódico, sobre la base general de los artículos 82 y siguientes de la Ley 30/1992 o de los textos normativos específicos sobre esta materia que hemos mencionado arriba o de la obligación general de los poderes públicos y de cualquier persona que conozca tal situación de garantizar el cumplimiento del deber legal de los padres de educar a sus hijos, establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor (art. 13.2).

La participación de representantes de los entes locales en los órganos de gestión de los centros educativos

La LBRL, antes de ser modificada por la Ley 27/2013, después de aludir a los centros docentes públicos, establecía como competencia que los municipios ejercerían en todo caso, en los términos de la legislación del

Estado y de las comunidades autónomas (en su artículo 25.2, letra n), «intervenir en sus órganos de gestión». Esto se ha traducido en la participación de representantes de los entes locales en los consejos escolares en la Enseñanza no universitaria y en los consejos sociales de las universidades.

La participación en los consejos escolares de los centros públicos y en los de los centros privados concertados

La LOE recoge la integración de representantes de los ayuntamientos en los consejos escolares. Así, en relación con el consejo escolar de los centros públicos, se prevé que, en su composición, esté incluido un concejal o representante del ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro (art. 126.1, letra c LOE). E, igualmente, se contempla esta misma participación en el consejo de los centros privados concertados²³.

Pero la Ley 27/2013 ha suprimido, en su artículo 25.2, letra n, la competencia de «intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes» del listado de las que ahora son competencias municipales propias, por lo que ya no puede invocarse cobertura en el citado precepto.

Ahora bien, en el caso de la referida participación de representantes del ente local en el consejo escolar tanto de centros públicos como de centros concertados, dicha supresión contradice parcialmente lo establecido en preceptos (art. 126.1, letra c, y DF 1.^a LOE) calificados como propios de ley orgánica por la DA 7.^a del citado texto normativo.

Por lo tanto, en virtud del principio de competencia normativa que rige las relaciones entre las leyes orgánicas y el resto de leyes establecido en el artículo 81 CE y completado por la jurisprudencia constitucional, al preverse explícitamente tal intervención en ambos preceptos orgánicos, hasta que no sean declarados inconstitucionales, por seguridad jurídica, son de preferente aplicación sobre el precepto de la ley no orgánica que está en contradicción con ellos en el supuesto regulado por la ley orgánica (SSTC 5/1981, FJ 21, letra c, y 99/1987, FJ 5, letra f, último párrafo).

⁽²³⁾ La DF primera de la LOE modifica parcialmente la LODE y, al dar una nueva redacción al artículo 56.1 de esta, recoge tal participación.

La participación de representantes de los entes locales en los consejos sociales de las universidades

Dice la LOU que la ley de la comunidad autónoma regulará su composición y funciones, así como la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria (art. 14.3).

Casi todas las leyes de las distintas comunidades autónomas han previsto la presencia, como miembros de la denominada representación social en los consejos sociales de las universidades, de representantes de los ayuntamientos y, en algunos casos, de los órganos de gobierno y administración provinciales (diputaciones provinciales o juntas generales de las provincias o territorios históricos vascos) y de las islas administrativas (consejos insulares en baleares y cabildos en Canarias).

¿Cómo afecta a lo anterior que la Ley 27/2013 haya suprimido, en su artículo 25.2, letra n, la competencia de «intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes», del listado de las competencias municipales propias actuales, que impide que siga pudiendo invocarse cobertura en el citado precepto?

Aquí no hay contradicción entre preceptos de ley orgánica y de ley ordinaria, como en el caso de la participación en los consejos escolares, sino que tal contradicción se da entre la legislación de bases del régimen local, una ley estatal ordinaria anterior y diversas leyes autonómicas reguladoras de los consejos sociales.

Para resolver dicho conflicto normativo debemos tener en cuenta que la legislación básica de régimen local tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, administraciones públicas» (SSTC 103/2013, FJ 4, párrafo 4.º y 143/2013, FJ 3.º, párrafo 1).

No obstante, en ambas vertientes, es de aplicación prevalente la legislación estatal citada respecto de la legislación autonómica (salvo que el Tribunal Constitucional declare inconstitucional el precepto estatal básico), incluso si, cuando se dictó, la norma legal autonómica fuese respetuosa con la distribución constitucional de competencias (SSTC 27/1987, FJ 9, y 1/2003, FJ 9).

Para que aquí fuese posible la delegación de competencias de la comunidad autónoma, lo que tendría que delegarse, en puridad, sería el

ejercicio de la propia representación que correspondiese a la comunidad en dichos consejos, y no una representación adicional a la que correspondiese a aquella.

La «cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la UNED»

La LOU solo dispone en su DA 2.^a, 2 (que no tiene carácter de precepto orgánico –véase la DF 4.^a), referente a la UNED:

En atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá [...] una regulación específica de la uned, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las comunidades autónomas y otras entidades públicas y privadas [...].

Los Estatutos de la UNED, aprobados por Real Decreto 1239/2011, indican que tales centros están ubicados en las diferentes comunidades autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla, así como en el extranjero (art. 125), como unidades que desarrollan territorialmente las actividades propias de la universidad (art. 67). Dichos centros se crearán a iniciativa de las comunidades autónomas, los entes locales u otras entidades públicas o privadas, mediante convenio que garantizará el correcto funcionamiento del centro, su estabilidad y adecuada financiación, y que regulará la constitución de un consorcio, fundación u otra persona jurídica, así como del patronato, junta rectora u órgano colegiado de gobierno equivalente.

Algunos pequeños municipios han promovido su creación en su localidad, corriendo con la financiación de las obras del edificio, de instalaciones, de material y de personal²⁴. Pero existen manifestaciones de la inestabilidad financiera de algunos centros dependientes de municipios y provincias²⁵.

La Ley 27/2013 incorpora al artículo 27.3, letra o de la LBRL la «cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la UNED», como una competencia municipal que no aparecía

⁽²⁴⁾ Así, en La Villa de Otura (Granada). Véase la página de Internet del municipio.

⁽²⁵⁾ Eso recoge el Informe del Rector de la UNED de marzo de 2007 publicado en Internet.

anteriormente en los textos normativos, pero lo hace no como una competencia propia, sino como susceptible de ser delegada por la Administración educativa en los entes municipales.

Por lo tanto, se reconoce la posibilidad de que los municipios ejerzan dicha competencia, pero mediante un mecanismo que trata de asegurar la financiación de tal centro por la Administración educativa, buscando evitar que afecte negativamente a la sostenibilidad financiera del municipio y la salvaguardia de la adecuada prestación del servicio.

Conclusiones

Están recogidas al final del análisis de cada una de las competencias expuestas. Ahora bien, de modo global, consideramos que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que no debe apoyarse solamente en la STC 214/1989, sino en su totalidad, el legislador estatal está habilitado constitucionalmente para disponer tal reducción y que la racionalización en el reparto de competencias y la disminución del correspondiente gasto público que, en muchos casos, no ha estado totalmente justificado son necesarias y deben ser bienvenidas. Otra cosa es que la reducción competencial en este ámbito vaya a tener un impacto económico muy significativo, por la fuerte resistencia, por parte de las comunidades y de los municipios, sustentada por determinada clase política, a cumplir con la nueva legislación.

Abreviaturas

DA: Disposición Adicional.

DF: Disposición Final.

DP: Diputación Provincial.

ESO: Educación Secundaria Obligatoria.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

- LODE: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación.
LOGSE: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.
LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
LOU: Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
TC: Tribunal Constitucional.

Referencias bibliográficas

- Arenilla Sáez, M. (2014). El nuevo sistema de competencias locales. En J. A. Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Jiménez Asensio, R. (2014). La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2013, 05, 2014, 281-328.
- Mellado Ruiz, L. (2012). Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Entre la reforma y la intervención. *Revista CEMCI*, 17.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge. En J. A. Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Souvirón Morenilla, J. M^a. (2014). Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico. *Cuadernos de Derecho Local*, 34.
- Tardío Pato, J. A. (2010). *Las competencias educativas de los entes locales en España (análisis histórico, sistemático y comparado)*. Madrid: Iustel.
- (2012) Las competencias educativas de los entes locales en España (I) y (II). *Diario del Derecho Municipal de Iustel*, 25 y 30 de abril.
- Velasco Caballero, F. (2014a). Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En J. A. Santamaría Pastor (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2014b). *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho local*. M. J. Domingo Zaballos (Coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: 23 estudios*. Thomson, Reuters, Aranzadi.
- Zafra Víctor, M. (2014). Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de La Ley 27/2013. *Diario del Derecho Municipal de Iustel*, 5 y 13 de junio.

Dirección de contacto: José Antonio Tardío. Universidad Miguel Hernández de Elche. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Departamento de Ciencia Jurídica. Avda. de la Universidad s/n. 03202 Elche (Alicante). E-mail: j.a.tardio@umh.es