



COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EDUCACIÓN

Dra. D^a Susana Molina Martín

Facultad de Formación del Profesorado y Educación. Universidad de Oviedo.

La Constitución Española de 1978 consagra en el artículo 27 el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a la educación, que debe estar garantizado por los poderes públicos, que organiza en Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios (Título VIII de la Constitución).

La Constitución Española recoge las competencias que con carácter exclusivo corresponden al Estado (art. 149.1), y otras que podrán ser traspasadas a las Comunidades Autónomas (hasta un total de 22, enumeradas en los Art.148, 149 y 150), quedando recogidas en sus Estatutos de Autonomía. De modo, que las Comunidades Autónomas han asumido funciones de planificación, gestión y evaluación de todos los niveles, etapas y grados en los que se organiza el Sistema Educativo y que antes correspondían al Estado. Por eso, serán quienes deban diseñar la política educativa en su territorio, quienes configuren su propio modelo educativo. La Consejería de Educación de cada Comunidad Autónoma se convierte en la Administración educativa ordinaria, desarrollando su actividad legislativa a través de los parlamentos autonómicos y de sus órganos de gobierno.

Una vez que las competencias educativas han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, procede que éstas transfieran a los Ayuntamientos las que le son más propias, con sus correspondientes recursos humanos y económicos. La Constitución no establece modelo o sistema alguno, sólo reconoce que dichas competencias deben referirse a los ámbitos de interés local, que han de ser atribuidas por ley y que los entes locales han de disponer de medios suficientes para desempeñarlas. Es la ley, por tanto, la fuente de derecho a través de la cual se establece en España el sistema de competencias locales. Lo que podría dar lugar a desarrollos muy variados en cada Comunidad Autónoma.

El contenido de la autonomía local ha sido objeto de debate, fuera y dentro de nuestro país, hasta que la *Carta Europea de la Autonomía Local*, aprobada el 15 de octubre de 1985 por el Consejo de Europa, estableció un mínimo común de lo que se entiende por autonomía local, a nivel europeo. Esta Carta ratificada por España el 20 de enero de 1988 define la autonomía local como: "...el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes". Y plantea que la ley debe garantizar los siguientes elementos esenciales básicos de la autonomía: participación, competencias, potestad de autoorganización, suficiencia financiera y participación en las decisiones de otras Administraciones.

En España, la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local* (LRBRL), permitió otorgar a los municipios un lugar central en el conjunto del



sistema español de Administraciones Públicas: “son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación cotidiana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” (artículo 1.1).

En el artículo 25.2n de la LRBRL se plantea la posibilidad de que los municipios puedan ejercer competencias propias en materia de educación, concretamente aquellas que tienen que ver con: “(...) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos, intervenir en su gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. Además, se recoge que podrán ejercer competencias delegadas, actividades complementarias que suplan servicios que otras administraciones no presten a pesar de ser de su competencia y responsabilidad, y podrán colaborar en la gestión. El marco que se apunta podría llegar a ser muy amplio, siempre y cuando los Parlamentos autonómicos aprueben sus propias leyes de Régimen Local y atribuyan competencias a las entidades locales. No obstante, a nivel estatal se ha abordado este tema en la numerosa legislación proveniente del Ministerio de Educación y Ciencia. Concretamente, en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE) se plantea que las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer la gestión conjunta con las Administraciones locales, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos (Art. 8.3 y DA15ª.1)

Seguidamente, se abordan algunas de las competencias en educación que han sido recogidas en las diferentes normativas y que están asumiendo las Administración locales. Las hemos agrupado en tres apartados, en el primero se abordan cuestiones relacionadas con la planificación educativa, en el segundo se hace referencia a los servicios educativos complementarios y, en el tercero, se aborda el tema de la participación de la comunidad en la educación.

PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Bajo este título hemos agrupado aquellas cuestiones propias de la planificación educativa en las que la ciudad tiene algo que decir, como son las relativas a la prospección educativa, la conservación de centros y la escolarización.

La prospección educativa y la conservación de centros, engloba tres tipos de competencias que asumen las Corporaciones Locales, pero que precisan para su desarrollo el establecimiento de convenios con otros niveles de la Administración educativa. La primera de ellas, relativa a la cooperación en la planificación y gestión de construcciones escolares, la segunda se refiere a la cooperación en las reformas, reparaciones, conservación, mantenimiento y la vigilancia de los centros y, la tercera, relacionada con la colaboración en la distribución, almacenamiento y adquisición de equipamiento escolar y material didáctico para garantizar mejor la utilización del mismo.

El plan de actuación que de forma esquemática se refleja a continuación (Gráfico 1) tiene su soporte legal en la LRBRL (Art. 25.2n y Art. 27), la Ley Orgánica 8/1985 del Derecho a la Educación (LODE) (DA 2ª.1), la Ley Orgánica 1/1990 de



Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) (DA 17ª, 1-6) y actualmente en la LOE (DA 15ª.2).

TIPO DE OBRA	PAPEL DEL MUNICIPIO	CALENDARIO		DOCUMENTACIÓN A APORTAR
		PLANES PLURIANUALES	PLANES ANUALES	
- Escuela Infantil - Colegio de Educación Primaria - Instituto de Educación Secundaria - Colegio de Educación Especial - Gimnasios - Pabellones de Servicios	Programación y planificación de nuevas necesidades.	Periodo estipulado para la presentación de propuestas.	- Inicio de cada curso escolar. - Revisión a mediados de curso	- Estudio de la necesidad: -Censo de población. -Estado actualizado de la escolarización. -Previsiones justificadas de incremento de la población. - Cesión de terrenos: -Acuerdo de Pleno. -Garantía de propiedad municipal del solar. -Cédula urbanística.
- Adaptaciones de aulas. - Cambios de cubiertas. - Mejoras en condiciones de seguridad. - Sistemas contra incendios. - Cambios de sistemas eléctricos,...	Programación y planificación de nuevas necesidades.	Periodo estipulado para la presentación de propuestas.	- Inicio de cada curso escolar. - Revisión a mediados de curso	Estudio de necesidades consensuado por la comunidad escolar (Centros Escolares y Consejo Escolar Municipal): - Relación de obras por centro. - Valoración presupuestaria.
- Equipamiento escolar: -Mobiliario. -Material didáctico,... - Equipamiento comedor.	Equipamiento escolar y puesta en funcionamiento de comedores.	Periodo estipulado para la presentación de propuestas.	- Inicio de cada curso escolar. - Revisión a mediados de curso	Estudio de necesidades consensuado por la comunidad escolar (Centros Escolares y Consejo Escolar Municipal): - Relación de obras por centro. -Valoración presupuestaria

Gráfico 1. Plan de actuación municipal (Elaboración propia).

Al inicio de cada curso escolar es el momento apropiado para que los Ayuntamientos planifiquen y programen las necesidades de nuevos centros, de los recursos y equipamiento precisos, así como de aquellas reformas y mejoras que se han de acometer en los centros escolares al curso siguiente. Esta programación ha de ser enviada a los responsables del área educativa de la Administración Autonómica para su estudio y correspondiente previsión presupuestaria. Una vez determinadas y concretadas las obras a realizar por ambas partes, será necesario concretar el plan de ejecución de las mismas y si éstas las acomete directamente la Administración Autonómica o establece algún tipo de convenio con el municipio.

No obstante, debemos tener en cuenta que algunas de estas competencias las han asumido y continúan haciéndolo los Municipios en solitario. Así, existe la posibilidad de creación de centros docentes de titularidad municipal, tanto de régimen



general como especial, y que tendrán carácter de centros públicos. Su organización y funcionamiento debe adecuarse a cuanto el ordenamiento jurídico prevé para los mismos, debiendo asumir la Corporación local, la responsabilidad jurídica y económica correspondiente. Además, dado que son los titulares de terrenos y edificios, deben cooperar con la Administración autonómica en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros docentes (LOE, DA 15ª.4). En definitiva, tienen la propiedad parcial o total de los centros de Educación Infantil, de Educación Primaria y Educación Especial, por lo que se han hecho cargo de cuestiones como la conservación, reparación de roturas y averías, vigilancia, limpieza y suministro de agua, electricidad y calefacción, lo que ya contemplaba el *Decreto 193/1967, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria*.

La colaboración en el desarrollo de la escolarización, es la segunda cuestión que se plantea en el ámbito de la planificación de la educación en la ciudad. Aunque fue la Constitución Española de 1978, en su artículo 27, la que reconoció el derecho a la educación, la LODE (Art. 20.2 y 53) y el desarrollo legislativo posterior han servido para dar mayores garantías para su ejercicio (Ministerio de Educación y Ciencia, 1997, 15 Marzo).

El papel de las Corporaciones Locales en este proceso de escolarización, es decir su cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, puede ser más o menos activo en función de la disposición de las Direcciones Provinciales de Educación y de los propios Ayuntamientos. Según el Real Decreto 2274/1993, para dar cumplimiento a esta función, los municipios realizarán las siguientes actuaciones: proporcionar a la Administración Educativa competente información precisa sobre la población en edad escolar, poner en conocimiento de la Administración Educativa competente las deficiencias detectadas en la escolarización, colaborar en la distribución del alumnado en los centros docentes públicos y concertados, de acuerdo con la normativa vigente, y lo previsto por las Comisiones de Escolarización en los procesos de prescripción y matriculación de carácter anual, contribuir a través de los servicios municipales a hacer efectiva la asistencia del alumnado a los centros escolares y cualesquiera otras que coadyuven a la adecuada escolarización. A Además, en el caso de que las Comunidades Autónomas tengan necesidades de escolarización, éstas podrán afectar total o parcialmente edificios escolares de propiedad municipal para impartir educación secundaria o formación profesional, sufragando los gastos de su mantenimiento (LOE, DA15ª.3).

Posteriormente, el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, matiza el papel de los Ayuntamientos en dicho proceso. Considera que deben informar a los ciudadanos sobre las características de los centros educativos y sus proyectos educativos (Art.5); colaborar con las Direcciones Provinciales en la determinación de las zonas de influencia (Art.9.2) y, formar parte de las comisiones de escolarización (Art. 13.4). La LOE recoge que estas comisiones, que actúan en los centros públicos y privados concertados, estarán integradas por representantes de la Administración educativa, de la Administración local, de los padres y de los profesores, siendo su cometido la supervisión del proceso de admisión de alumnos, el cumplimiento de las normas que lo regulan y proponer a las Administraciones educativas las medidas que estimen adecuadas (Art. 86).



SERVICIOS EDUCATIVOS COMPLEMENTARIOS

Se trata de la realización de funciones socio-formativas que se realizan en la ciudad, en tanto que sustituye o amplifica la actividad escolar. Se trata de desarrollar una competencia, que se refiere a la cooperación en la prestación de servicios educativos de calidad y en la realización de actividades o servicios complementarios. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 28, establece que «los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y en particular, las relativas a la educación,...». La LOGSE plantea la posibilidad de establecer convenios entre las Administraciones Educativas y las Corporaciones Locales, que posteriormente desarrolla el *Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia*. Se trata de mejorar distintos servicios educativos, por lo que tienen diversas funciones, como por ejemplo:

- Función compensadora, para lo cual se plantea la posibilidad de establecer convenios para la educación infantil (Art. 11 LOGSE, Art. 15 LOE), la educación especial (Art. 54.3 LOGSE), las enseñanzas de adultos (DA 17ª LOGSE), programas específicos de garantía social (Art. 23.2 LOGSE), para el desarrollo de las ofertas de formación profesional reglada y ocupacional (Art. 34.2 LOGSE), programas de cualificación profesional inicial (Art. 30.5 LOE), programas de carácter compensatorio (Art. 63.1 LOGSE), para la formación del profesorado (Art. 56.4 LOGSE), para la formación en música y danza en escuelas específicas (Art. 39.5 LOGSE), etc. Estos convenios han sido también contemplados en la LOE.
- Función orientadora, para lo cual se establecerá una relación entre las actividades de orientación académica, psicopedagógica y profesional que realicen las distintas administraciones (Art. 60.2 LOGSE), como por ejemplo la coordinación de actividades conducentes a la transición del Sistema Educativo al mundo laboral.
- Función extraescolar o de ocio, que en ocasiones se verá facilitada con el establecimiento de convenios que permitan la posibilidad de colaborar con los centros educativos para impulsar las actividades extraescolares y promover la relación entre los centros y el entorno socio-económico (Art. 57.5 LOGSE).

Otra competencia de las Corporaciones Locales, en cierta medida relacionada con la anterior, se refiere a la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes públicos. En relación a este punto se ha dado, durante muchos años, la paradoja de que los Ayuntamientos, a pesar de ser los propietarios de los centros de Educación Infantil, de Educación Primaria y de Educación Especial, han tenido serias dificultades para la utilización de los mismos fuera del horario lectivo. Aunque la LODE impulsó la participación activa y democrática, en los centros escolares, de toda la comunidad educativa, no estableció normas que regularan su uso por las Corporaciones Locales. En el D.A. 17ª.6 de la LOGSE y en el Real Decreto 2274/1993, es donde se dice que «las Administraciones Educativas establecerán procedimientos para el uso de los centros docentes, que de ellos dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo, para actividades educativas, culturales, deportivas o de carácter social». Pero, será en la Orden Ministerial de 20 de



julio de 1995 donde se regula el procedimiento para la utilización de los centros docentes, fuera del horario lectivo, promoviendo la integración de los centros en la vida de los municipios y la racionalización y el aprovechamiento de las infraestructuras públicas, asignándole a los Ayuntamientos un papel fundamental y prioritario. La LOE insiste en el derecho que las autoridades municipales tienen para usar los centros que de ellas dependan fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social, tras el desarrollo de las actividades recogidas en la programación del centro. Esto afecta especialmente al uso de las instalaciones deportivas (LOE, DA 15ª.6-7).

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

Desde la propia Constitución Española encontramos una vocación descentralizadora del sistema educativo y de impulso de los derechos de participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. El hecho de que en las últimas décadas los Ayuntamientos hayan venido ejerciendo funciones y actuaciones educativas que han mejorado las condiciones educativas municipales, ha supuesto el reconocimiento del valor de su participación en la gestión de la educación. Así, por un lado, en los artículos 41.1.c. y 44 de la LODE se establece la participación de los Ayuntamientos en los órganos de gestión de los centros educativos a través del Consejo Escolar de Centro. El representante municipal en los Consejos Escolares de los Centros Educativos debe desempeñar las siguientes funciones:

- Servir de nexo entre el centro escolar y el entorno.
- Acercar el municipio a la escuela y viceversa. Puede recoger las necesidades, intereses y demandas de los centros y hacerlas llegar al Ayuntamiento, para que éste en la nueva programación de sus actuaciones pueda incorporarlas. Al mismo tiempo, puede trasladar al centro educativo las programaciones municipales que puedan serles de interés para su labor educativa.
- Velar por el cumplimiento de los derechos de los distintos sectores y de que los centros sean lugares óptimos para la actividad educativa.
- Hacer el seguimiento sobre el funcionamiento del Consejo Escolar y del centro, para que se garantice la participación activa y real de todos los estamentos.
- Participar activamente en la elaboración del proyecto educativo del centro.

El artículo 127 de la LOE indica que entre las competencias del Consejo Escolar, se encuentra la de fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.

Por otro lado, los ayuntamientos como indica el artículo 35 de la LODE tienen potestad para constituir Consejos Escolares Municipales, órganos consultivos y de participación de los sectores educativos del municipio. Los Consejos Escolares Municipales son el foro donde se concretan las necesidades escolares del municipio, donde se acuerdan las actuaciones municipales en materia educativa, donde se estudian las necesidades de inversión y donde se fijan los objetivos y las prioridades de las actuaciones educativas, etc. Estableciendo las disposiciones para su



organización y funcionamiento, siempre que se garantice la participación de los sectores afectados. Al mismo tiempo, los municipios en la búsqueda de una mayor eficacia en su gestión educativa han establecido otros cauces de participación, de los diferentes sectores de la ciudad en la educación.

LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EDUCACIÓN

Los límites y el alcance del marco competencial municipal se encuentra menguadísimo en España, si la comparamos con otros países del entorno (como es el caso de Inglaterra). A los Ayuntamientos se les reconoce un papel residual en la educación, que se limita a complementar la actuación de los sistemas formales de educación. Además, el marco competencial establecido no garantiza que esas actuaciones puedan ser desarrolladas, al no asegurar el traspaso de competencias entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Serán las Comunidades Autónomas las encargadas de diseñar la política educativa en su territorio, quienes configuren su propio modelo educativo y descentralizador. Esta colaboración o cooperación entre las instituciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), sustentada en un carácter de voluntariedad, se debería encaminar a optimizar los recursos públicos y rentabilizar al máximo los esfuerzos y actuaciones realizadas por las respectivas Administraciones, con lo que aumentaría la eficacia del servicio que prestan las distintas administraciones públicas a la ciudadanía. No obstante, el modelo de organización del estado tiene una compleja articulación, afectando a las técnicas de distribución de competencias.

Sin embargo, los Ayuntamientos se encuentran además con carencias en la definición de las competencias, en el establecimiento de principios de actuación, que contribuyen a que en ocasiones la subjetividad se apodere de las metas educativas de muchas ciudades. Ni los políticos, ni la ciudadanía, muestran en numerosas ocasiones una visión clara sobre qué principios deben orientar sus actuaciones educativas en la ciudad. Se hacen cosas sin tener claro bajo qué meta, con qué finalidad, si son necesarias y qué orientación deben tomar. Parecen moverse en una neblina, que sólo deja ver aquellas acciones visibles por su cercanía, pero que son poco nítidas dentro del amplio marco de la ciudad. La claridad se convierte, por ello, en un elemento del que muchas veces carecen las políticas educativas locales. Sólo la visibilidad y el reconocimiento de las metas educativas, promoverá que sean conquistadas y complacidas en el grado de profundidad que se proponga. Lo que no sólo permitirá, sino que facilitará, que tanto administradores como administrados puedan valorar el alcance de sus actuaciones, y proponer en caso necesario nuevas orientaciones.

Los hechos mencionados tienen dos claras implicaciones. En primer lugar, se debería elaborar el desarrollo completo de la política educativa municipal, estableciendo qué principios deben orientarla en España. Y en segundo lugar, es preciso organizar un esquema político claro de descentralización, acorde con los principios establecidos, donde se recoja que hay que regular y cómo. Se trata de concretar aquello que pretende conseguir en el ámbito de la educación, conjuntamente entre políticos y técnicos, lo cual no siempre es fácil.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cortes Generales (1978, 29 Diciembre). Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 311, 29313- 29424.
- Jefatura de Estado (1985, 3 Abril). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, 8945-8964.
- Jefatura del Estado (1985, 4 Julio). Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 159, 21015-21022.
- Jefatura del Estado (1989, 24 Febrero). Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. *Boletín Oficial del Estado*, 47, 5396-5398.
- Jefatura de Estado (1990, 4 Octubre). Ley Orgánica 1/1990, del 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado*, 238, 28927-28942.
- Jefatura del Estado (2006, 4 Mayo). Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 106, 17158-17207.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1967, 13 Febrero). Decreto 193/1967, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria. *Boletín Oficial del Estado*, 37, 1949-1963.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1995, 9 Agosto). Orden Ministerial de 20 de julio de 1995, por la que se regula la utilización de los Ayuntamientos y otras entidades de las instalaciones de las Escuelas de Educación Infantil, Colegios de Educación Primaria, Centros de Educación Especial, Institutos de Educación Secundaria y Centros Docentes Públicos que impartan las enseñanzas de régimen especial dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia. *Boletín Oficial del Estado*, 189, 24642-24644.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1997, 15 Marzo). Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo. *Boletín Oficial del Estado*, 64, 8524-8529.
- Ministerio de la Presidencia (1994, 22 Enero). Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia. *Boletín Oficial del Estado*, 19, 2177-2181.
- Molina Martín, S. (2003). La descentralización de competencias en materia educativa: posibilidades y límites de los ayuntamientos. *Magister*, 19, 9-23.
- Molina Martín, S. (2005). Metas y fines de la política educativa de las ciudades. En S. Peiró i Gregory (Coord.), *Nuevos desafíos de la educación* (pp.103-112). Alicante: Editorial Club Universitario.