



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 11-01-2024
Modificado: 11-03-2024
Aceptado: 14-03-2024
Prepublicado: 05-04-2024
Publicado: 15-04-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11336>
Páginas: 31-54

Referencia: Miguez Macho, L. (2024). Las competencias educativas de las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 31-54. <https://doi.org/10.24965/reala.11336>

Las competencias educativas de las entidades locales

The educational competences of local authorities

Miguez Macho, Luis

Universidad de Santiago de Compostela. Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia (IDEGA)
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2248-2325>
luis.miguez@usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela. Licenciado en Derecho por dicha universidad y doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia (Italia). Ha participado en proyectos de investigación y publicado diversos estudios sobre el régimen jurídico de los servicios públicos y de la Administración local, que constituyen algunas de sus principales líneas de investigación.

RESUMEN

Objetivos: el objetivo de este trabajo es llevar a cabo una recapitulación sobre el alcance actual de las competencias educativas de las entidades locales en España. **Metodología:** la metodología utilizada es la propia de las ciencias jurídicas (análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal). **Resultados:** se comienza con una exposición de la evolución histórica de las competencias educativas de las entidades locales. A continuación, se analizan las tres materias relacionadas con la educación en las que, de acuerdo con la redacción actual de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la legislación sectorial les debería atribuir a los municipios competencias propias, así como las posibilidades de delegación competencial en este ámbito. En la siguiente parte del trabajo se abordan otras competencias educativas que ejercen las entidades locales, tanto las que les atribuye la propia legislación del sector como la prestación de servicios complementarios a los educativos. Finalmente, se trata de la cuestión de los centros docentes de titularidad de las entidades locales. **Conclusiones:** la principal conclusión del trabajo es que reforma de 2013 no ha atenuado la desconexión que ya se producía entre la legislación de régimen local y la legislación educativa, de tal manera que el art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local sigue sin ofrecer una idea clara de las competencias que realmente ejercen las entidades locales en materia educativa.

PALABRAS CLAVE

Competencias educativas; entidades locales; historia de la educación; competencias municipales propias; educación pública.

ABSTRACT

Objectives: The aim of this work is to carry out a recapitulation of the current scope of the educational competences of local authorities in Spain. **Methodology:** The methodology used is that of the legal sciences (normative, jurisprudential and doctrinal analysis). **Results:** We begin with an exposition of the historical evolution of the educational competences of local authorities. This is followed by an analysis of the three areas related to education in which, according to the current wording of the Act on the bases of local government, the sectoral legislation should grant the municipalities their own competences, as

well as the possibilities of delegating competences in this field. The following part of the paper deals with other educational competences exercised by local bodies, both those attributed to them by the sectoral legislation itself and the provision of services complementary to educational services. Finally, it deals with the question of local authority-owned educational establishments. **Conclusions:** The main conclusion of the paper is that the 2013 reform has not attenuated the disconnection that was already occurring between local regime legislation and education legislation, such that art. 25.2.n) of the Act on the bases of local government still does not offer a clear idea of the competences actually exercised by local authorities in educational matters.

KEYWORDS

Educational competences; local authorities; history of education; municipal competences; public education.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS LOCALES. 1.1. LA ENSEÑANZA PÚBLICA PRIMARIA COMO MATERIA DE COMPETENCIA MUNICIPAL EN LOS INICIOS DEL ESTADO LIBERAL. 1.2. LA PROGRESIVA ASUNCIÓN POR EL ESTADO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ENSEÑANZA PÚBLICA PRIMARIA. 2. LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES DURANTE EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO Y EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES. 3. LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS LOCALES EN LA ACTUAL ETAPA DEMOCRÁTICA. 4. LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. 4.1. CONSIDERACIONES GENERALES. 4.2. PARTICIPAR EN LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA. 4.3. COOPERAR CON LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS CORRESPONDIENTES EN LA OBTENCIÓN DE LOS SOLARES NECESARIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS CENTROS DOCENTES. 4.4. 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. 4.5. LAS COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN DELEGABLES EN LOS MUNICIPIOS. 5. OTRAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN. 5.1. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS POR LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA. 5.2. LA PRESTACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN. 6. LOS CENTROS DOCENTES DE TITULARIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Transcurridos diez años desde la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el intento de reordenación de las competencias de las entidades locales que esta llevó a cabo sigue planteando cuestiones problemáticas en relación con la distribución de competencias entre las Administraciones autonómicas y las locales. Una de las que más recientemente ha salido a la luz es la que afecta al alcance de las competencias educativas que conservan las entidades locales tras la modificación de la redacción de la letra n) del art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que pasó de mencionar como materias sobre las que los municipios ejercerán en todo caso competencias propias «participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria» a hablar de «participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. 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».

El último inciso de esta nueva redacción («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») entra en contradicción con lo dispuesto por la disposición adicional decimoquinta de la Ley

Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece que «la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de Educación Especial, corresponderán al municipio respectivo», sin limitar esta obligación a los edificios de titularidad local. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1377/2021, de 25 de noviembre (ECLI:ES:TS:2021:4445), ha resuelto esta contradicción señalando que «la LRSAL ha reformado la LOE y de entre las materias que los municipios asumen “en todo caso” como competencias propias, está la conservación, mantenimiento y vigilancia sólo “de los edificios de titularidad local” destinados a centros públicos» (fundamento de derecho tercero). Por consiguiente, el Alto Tribunal hace prevalecer la redacción actual del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local sobre la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación, aunque deja abierta la posibilidad de que ulteriores modificaciones de la legislación sectorial (educativa), estatal o autonómica amplíen las competencias locales en la materia¹.

En contraste con la controversia a que ha dado lugar la competencia sobre la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los centros educativos públicos hasta el momento no parece haberse puesto en duda que las entidades locales mantengan las competencias para participar en la programación de la enseñanza e intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes públicos que les reconocía la redacción original de la letra n) del art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, pese a haberse suprimido la referencia a ellas en la nueva redacción del precepto básico. Estas competencias se articulan en el primer caso mediante la participación de las entidades locales en el Consejo Escolar del Estado, a través de la asociación de ámbito nacional con mayor implantación –art. 31.1.i) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación–, y en el segundo mediante la presencia de un representante del ayuntamiento en el consejo escolar tanto de los centros públicos –art. 126.1.c) de la Ley Orgánica de Educación– como de los privados concertados (art. 56.1 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación). Asimismo, las entidades locales en ocasiones prestan servicios complementarios relacionados con la educación, como los servicios de transporte y comedor escolar, y son titulares de centros educativos.

En este contexto normativo y jurisprudencial, el presente trabajo tiene por objeto llevar a cabo una recapitulación sobre el alcance actual de las competencias educativas de las entidades locales en España.

Para ello se comenzará con una exposición de la evolución histórica de esas competencias, en la que se pueden observar dos hilos paralelos y no siempre totalmente coincidentes, el de la legislación de régimen local y el de la legislación educativa.

A continuación, se analizarán las tres materias relacionadas con la educación en las que, de acuerdo con la redacción actualmente vigente de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la legislación sectorial les debería atribuir a los municipios competencias propias (participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, y 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). A esto se le suman las posibilidades de delegación competencial que abre el art. 27.3 en la redacción que le ha dado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de Educación Infantil; realización de actividades complementarias en los centros docentes; 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, y cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia).

En la siguiente parte del trabajo se abordarán otras competencias relacionadas con la educación que ejercen las entidades locales, tanto las que les atribuye la propia legislación educativa, que incluyen las materias eliminadas del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que ya se han mencionado (la participación en la programación de la enseñanza y la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes público), como la prestación de servicios complementarios a los educativos.

Finalmente, se tratará de manera específica la cuestión de los centros docentes de titularidad de las entidades locales.

¹ Para un comentario de la sentencia, véase Gallego Alcalá (2022).

1. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS LOCALES

1.1. La enseñanza pública primaria como materia de competencia municipal en los inicios del Estado liberal

En España, en los inicios del Estado liberal, la creación y el sostenimiento de los establecimientos públicos de primera instrucción o enseñanza, es decir, de las escuelas públicas primarias, se atribuía a la competencia municipal, como se puede observar en la Constitución de 1812, que encargaba en su art. 321 a los ayuntamientos «cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común»; asimismo, en la Constitución de Cádiz también se les asignaban competencias educativas genéricas a las diputaciones provinciales, en concreto para «promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados» (art. 335). Estas previsiones fueron desarrolladas por la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, aprobada por el Decreto CCLXIX de la Cortes Generales y Extraordinarias, de 23 de junio de 1813 (véanse los artículos XIV del capítulo I y XII del capítulo II), y más adelante en el Trienio Liberal por el Reglamento General de Instrucción Pública, aprobado por el Decreto LXXXI de las Cortes, de 29 de junio de 1821, y por la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, aprobada por el Decreto XLV de las Cortes extraordinarias, de 3 de febrero de 1823 (arts. 48 y 127), que confirmaban la competencia municipal para cuidar de las escuelas de primeras letras y encomendaban a las diputaciones provinciales la función de tutela del cumplimiento por los ayuntamientos de sus obligaciones en la materia².

Sin embargo, durante el paréntesis en la implantación del régimen liberal que supuso la década absolutista se aprobó por Real Decreto de 16 de febrero de 1825 un Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras que reducía las atribuciones de los ayuntamientos a proporcionar «la casa o sitio destinado para la Escuela» (art. 178) y «proveer las Escuelas de todo el menaje necesario respectivamente según las diferentes clases de enseñanza, de graderías, atriles, tablas, tinteros de plomo o barro empotrados, encerados, etc., y de Cartillas, Silabarios, Catones y Catecismos para los pobres» (art. 182), aunque daba participación a las autoridades municipales en algunos de los órganos que creaba para el gobierno, inspección y dirección de las escuelas (en concreto, en las juntas de capital de aquellas capitales de provincia donde no existiese chancillería o audiencia y, en todo caso, en las juntas de pueblo)³.

En la regencia de María Cristina de Borbón, el Plan general de instrucción pública aprobado por el Real Decreto de 4 de agosto de 1836 (conocido como plan del duque de Rivas)⁴ recuperó la competencia municipal sobre la creación y el sostenimiento de las escuelas primarias públicas, que incluía la de sostener a los maestros⁵, a la cual añadió la competencia de las diputaciones provinciales para crear y sostener las

² Como pone de manifiesto Gómez Moreno (2007), el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821 preveía que en el nivel de la enseñanza primaria «tanto la elección de los maestros para las escuelas públicas, como la financiación de la docencia, corren a cargo de los respectivos Ayuntamientos», mientras que «la enseñanza impartida en las universidades de provincia (enseñanza secundaria), como la impartida en facultades y escuelas especiales (tercera enseñanza), se financiará, principalmente, con los presupuestos provinciales, en el primer caso, y con los presupuestos de distrito, en el segundo [...]». Es de interés señalar no obstante al respecto, que el citado Reglamento contempla la posibilidad de que sean los presupuestos generales del Estado quienes acudan, en función subsidiaria, a financiar estos dos niveles de enseñanza cuando las respectivas Diputaciones provinciales no puedan cubrir por sí mismas los gastos» (p. 173), lo que constituirá la tónica dominante durante todo el siglo XIX.

³ El Plan y Reglamento de 1825 fue alabado incluso por los propios liberales; don Antonio Gil de Zárate (1995) comenta que «examinado con imparcialidad aquel reglamento, no puede menos que merecer grandes elogios, no existiendo acaso a la sazón en la mayor parte de las naciones de Europa otros que le aventajase en bondad para igual objeto; pero obra de persona ilustrada y de sana intención, faltó en los ejecutores la fe y el celo indispensables para realizar sus beneficios. Cumpliéronse muy pocas de sus disposiciones; las comisiones no se establecieron, y mucho menos la central, la más necesaria de todas, sin que se tocase más resultado que la calificación de escuelas, y el exigirse en los nuevos maestros, aunque con muy poco rigor, el correspondiente título» (p. 246).

⁴ Señala Capitán Díaz (1994) que «el Plan fue elaborado don Antonio Gil de Zárate, don Cristóbal Bordiú y don Vicente Vázquez-Queipo, y rubricado por don Ángel Saavedra, duque de Rivas, ministro de Gobernación. Se publicó con cierta urgencia, casi de improviso, como si se pretendiese recuperar un tiempo perdido ante la próxima iniciación del curso escolar; no quiere decirse que se redactó de la noche a la mañana, pues desde finales de enero de 1834 una comisión, presidida por Quintana e integrada por Mariano Lifián, Vallejo, Juan Nicasio Gallego y Eugenio Tapia, venía preparando un nuevo plan de estudios» (pp. 56-57).

⁵ En concreto, el art. 17 del Plan preveía que los gobernadores civiles y comisiones de instrucción pública tendrían que cuidar de que los ayuntamientos proporcionasen a los maestros «casa o habitación suficiente para sí y su familia», «sala o pieza a propósito para escuela, y menaje preciso para la enseñanza» y «un sueldo fijo que (pudiendo ser) no baje en ningún lugar de ochocientos reales anuales para una escuela primaria elemental, y dos mil quinientos reales para una escuela superior, además de las retribuciones de los niños». Esto último lo aclaraba el art. 19, según el cual «además del sueldo fijo deberán percibir los maestros de las escuelas públicas elementales y superiores una retribución semanal, mensual o anual de los niños que no sean verdaderamente pobres»,

escuelas normales para la formación de los maestros (art. 14) y los institutos elementales de instrucción secundaria, que se consideraban establecimientos provinciales (art. 31)⁶. Ahora bien, tanto los requisitos para ser nombrados maestros y profesores de instituto elemental como los planes de estudio venían determinados por el Gobierno a través del propio Plan General de Instrucción Pública, si bien se contemplaba la participación de diputaciones y ayuntamientos en el ejercicio de las competencias de dirección y supervisión del sistema educativo a través de la presencia de representantes de estas corporaciones en las comisiones de instrucción pública de provincia, partido y pueblo (creadas por la previa Instrucción de las escuelas de primeras letras del reino, aprobada por Real Orden de 21 de octubre de 1834).

Este plan no llegó a aplicarse por motivos formales, ya que una Real Orden de 4 de septiembre de 1836 decidió que «siendo la materia de instrucción pública privativa de las Cortes, se suspenda la ejecución del nuevo plan de estudios hasta que aquellas resuelvan lo que les pareciere, y que entre tanto se pongan en planta las instrucciones que circule la Dirección general del ramo para mejorar interinamente el plan que ha regido hasta ahora» (y que era el ya mencionado de 1825). No obstante, las Cortes se pronunciaron poco después a través de la Ley de 21 de julio de 1838, conocida como ley Someruelos, que aprobó un Plan de Instrucción Primaria que seguía en buena medida las directrices del plan del duque de Rivas, aunque solo en la parte relativa a ese nivel educativo. Este nuevo plan contenía curiosidades, como la posibilidad de que el sueldo de los maestros se pagase «en metálico, o en granos u otra cosa equivalente, según convenio entre el interesado y el ayuntamiento» (art. 15) y concretaba aspectos que no quedaban claros en el plan del duque de Rivas, como el régimen de nombramiento de aquellos: así, según el art. 23, «el nombramiento de maestros corresponde a los respectivos ayuntamientos de los pueblos; pero los agraciados no podrán entrar en el ejercicio de sus funciones sin la previa aprobación del jefe político, quien deberá oír al efecto a la comisión provincial». También recogía los deberes de los padres de familia o personas de las que dependan los niños en relación con su educación, si bien de una manera muy leve (art. 26)⁷, y el establecimiento separado de escuelas para niñas donde los recursos lo permitiesen (art. 35), así como el fomento por el Gobierno de las escuelas de párvulos y de adultos (arts. 36 y 37). Para su debida ejecución por los ayuntamientos, el Ministerio de Gobernación dictó una Real Orden Circular de 1 de enero de 1839, que principiaba diciendo que «los ayuntamientos se ocuparán con atención preferente en el establecimiento de escuelas públicas de instrucción primaria elemental, y en proporcionar los medios de sostenerlas»⁸.

El siguiente hito legislativo, ya en el reinado de Isabel II, lo constituye la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida como ley Moyano, de prolongada vigencia. Las escuelas públicas de primera enseñanza seguían estando a cargo de los ayuntamientos, aunque se preveía ya una contribución financiera estatal a su sostenimiento (art. 97). Además, se mencionaban las escuelas de párvulos (art. 105), la instrucción de adultos (arts. 106 y 107) y las enseñanzas especiales para sordomudos y ciegos (art. 108), sin precisarse claramente quién se haría cargo de ellas. Por su parte, las diputaciones conservaban sus competencias para sostener las escuelas normales de maestros (art. 111) y los institutos públicos de segunda enseñanza, incluidos los sueldos de los profesores (art. 118), sin perjuicio de la posibilidad de que el Estado se hiciese cargo de sostener estos institutos, pero a costa de la provincia correspondiente (art. 119). Como novedad, se permitía la creación de institutos por los ayuntamientos (art. 116), con autorización del Gobierno, previo expediente en el que «se justifique su conveniencia y se acredite la posibilidad de

correspondiendo a las comisiones de escuelas de pueblo determinar «la cantidad proporcionada de estas retribuciones hasta completar una dotación decente a los maestros». Los niños pobres «a juicio de la comisión del pueblo, serán en todas partes admitidos gratuitamente en la escuela elemental».

⁶ Como resume Viñao Frago (1994a), «en cuanto a la administración educativa se seguía el criterio de reparto territorial en cascada de la gestión y cargas (no de la dirección, que permanecía en manos del gobierno central): las escuelas correspondían a los ayuntamientos, los institutos elementales y las escuelas normales, a las diputaciones, y los institutos superiores y centros de tercera enseñanza, a la administración y presupuestos estatales» (p. 60).

⁷ «Siendo una obligación de los padres el procurar a sus hijos, y lo mismo los tutores y curadores a las personas confiadas a su cuidado, aquel grado de instrucción que pueda hacerlos útiles a la sociedad y a sí mismos, las comisiones locales procurarán por cuantos medios les dicte su prudencia, estimular a los padres y tutores al cumplimiento de este deber importante, aplicando al propio tiempo toda su ilustración y su celo a la remoción de los obstáculos que lo impidan». Gil de Zárate (1995, p. 252) apunta que el proyecto de la ley era mucho más incisivo, ya que «declaraba la obligación que tienen los padres de mandar a sus hijos a la escuela, autorizando al gobierno para emplear medios de coacción», pero esta previsión se suprimió por la comisión del Congreso de los Diputados que examinó el proyecto.

⁸ «Puede decirse que hasta el año de 1844, en que concluida la guerra civil, y terminadas nuestras discordias intestinas, se reformó el sistema administrativo, cobrando el Gobierno fuerza para hacerse respetar, la ley de 21 de julio no fue una verdad; y solo desde entonces ha empezado la instrucción primaria a recibir un impulso fuerte y vigoroso, verificándose en ella grandes y no interrumpidas mejoras» (ibid., p. 258).

sostenerlo, después de cubiertas las demás obligaciones municipales» (art. 120). Otra importante novedad es la privación a los ayuntamientos y diputaciones de la facultad de nombrar a los maestros y a los profesores de los institutos de segunda enseñanza (arts. 182 y 208). También se establecían medidas para mejorar el sueldo de los maestros con cargo a los presupuestos provinciales (art. 196). Por último, se mantenía la participación provincial y municipal en los órganos consultivos y de supervisión del sistema educativo, ahora juntas provinciales de instrucción pública y juntas locales de primera enseñanza, estas últimas de ámbito municipal.

En las postrimerías del reinado de Isabel II hubo un intento de reforma de la instrucción primaria con la aprobación de la Ley de 2 de junio de 1868, pero esta fue derogada inmediatamente después de la revolución de 1868 por el Decreto de 14 de octubre de 1868, que restauró la vigencia de la ley Moyano, si bien devolvió también a los ayuntamientos la facultad de nombrar a los maestros de las escuelas públicas⁹. Poco después, el Decreto de 14 de enero de 1869 habilitó a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos para «fundar libremente toda clase de establecimientos de enseñanza, sosteniéndolos con fondos propios» (art. 1) e incluso permitió a las diputaciones de las provincias en que había universidad «costear en ellas la enseñanza de Facultades o asignaturas no comprendidas en su actual organización» (art. 2), todo ello sin perjuicio de la obligación de sostener «las escuelas y enseñanzas que disponga la ley general de Instrucción pública» (art. 3), lo cual confirmó y aun amplió en los inicios de la Restauración el posterior Real Decreto de 29 de julio de 1874¹⁰.

1.2. La progresiva asunción por el Estado de las competencias en materia de enseñanza pública primaria

De esta forma se producía la paradoja de que, a pesar de que las diputaciones y ayuntamientos se veían en grandes dificultades para cumplir las obligaciones que les imponía la legislación educativa y de régimen local sobre creación de establecimientos públicos de enseñanza y sostenimiento de estos y de su personal, se les otorgaba la más amplia libertad para fundar establecimientos educativos. Esta situación acabó llevando a que durante la regencia de María Cristina de Habsburgo el Estado asumiese, en virtud del art. 7 de la Ley de 29 de junio de 1887, de presupuestos para el año económico 1887-1888, los gastos de las inspecciones de enseñanza, de las escuelas normales de maestros y maestras y de los institutos provinciales de segunda enseñanza, hasta entonces a cargo de las diputaciones provinciales, lo que luego confirmó con carácter definitivo el art. 27 de la Ley de 29 de junio de 1890, de presupuestos para el año económico 1890-1891; más adelante, por Real Decreto de 26 de octubre de 1901, se autorizó al ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes para que en los presupuestos generales de su departamento se incluyesen las partidas necesarias para el pago de los gastos de personal y material de las escuelas públicas de primera enseñanza (art. 1), a fin de garantizar que los maestros por lo menos cobrasen puntualmente el sueldo, si bien los ayuntamientos tenían que seguir sufragando directamente los gastos de arrendamiento de casas escuelas y habitaciones de los maestros, así como los de construcción y reparación de dichos locales (art. 12)¹¹. Correlativamente, la facultad de nombrar a los maestros en las escuelas públicas pasó al recién creado Ministerio de Instrucción Pública y a los rectorados universitarios (art. 23).

⁹ La ley municipal aprobada por el Decreto de 21 de octubre aclaraba en el número 2.º de su art. 50 que el nombramiento de los maestros se haría «a propuesta en terna que de dichos Maestros harán las Juntas provinciales de Instrucción pública, con sujeción a las disposiciones que rijan en la materia». Según pone de manifiesto Viñao Frago (1994b, p. 268), «otras consecuencias iniciales de la política de descentralización en los municipios del nombramiento y pago de los maestros fueron el cierre de escuelas y la expulsión de alrededor de dos mil de ellos (este fenómeno tuvo especial relevancia en Galicia, Asturias, Huesca y Lérida), el descenso de sus retribuciones y el incremento de las cantidades adeudadas o atrasos».

¹⁰ Este permitía a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos establecer enseñanzas populares, de bellas artes, agricultura, industria y comercio (art. 4) y crear establecimientos de segunda enseñanza, además de los que tenían obligación de sostener, facultades y escuelas profesionales, con autorización del Gobierno, que se otorgaría previo expediente en el que había que acreditar, entre otros extremos, «que están cumplidamente atendidas las obligaciones de Instrucción pública que la Diputación o Ayuntamiento debe incluir en su presupuesto con arreglo á las leyes» (art. 5). En la práctica, ayuntamientos y diputaciones «crearon sobre todo universidades e institutos y colegios de segunda enseñanza "libres"; es decir, aquellos centros que sus ediles precisaban para evitar que sus vástagos, los de la élites y burguesías local y provincial, tuvieran que desplazarse por motivos de estudio. Y ello incluso en localidades de Andalucía, Extremadura y Murcia con elevados porcentajes de analfabetismo y bajas tasas de escolarización» (Viñao Frago, 1994b, p. 268).

¹¹ Este real decreto había sido precedido por otro de 21 de julio de 1900, que establecía en su art. 1 que «las obligaciones de personal y material de las Escuelas públicas de instrucción primaria tendrán, como hasta aquí, carácter municipal; pero, en lo sucesivo,

El Real Decreto de 26 de octubre de 1901 anticipó también otro cambio que tendría importantes repercusiones en las competencias municipales en materia educativa, pero en este caso para incrementarlas: la extensión de la obligatoriedad de la primera enseñanza hasta los doce años, frente a lo previsto por el art. 7 de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, que era desde los seis hasta los nueve años solamente. Esta novedad se consolidaría, ya en el reinado de Alfonso XIII, con la Ley de 23 de junio de 1909, que modificó no solo el mencionado art. 7 de la ley Moyano, sino también el art. 8, con el fin de hacer recaer fundamentalmente en los ayuntamientos, a través de los alcaldes, la vigilancia del cumplimiento de esta obligación.

La nacionalización de las escuelas públicas de primera enseñanza (que por Real Orden de 16 de febrero de 1912 pasaron a denominarse «escuelas nacionales», al igual que los propios maestros) dio otro paso con el Real Decreto de 23 de noviembre de 1920, que intentó traspasar al Estado la competencia para la construcción de los edificios escolares (art. 1), quedando obligados los ayuntamientos a proporcionar el solar y dotarlo de suministro de agua y alcantarillado u otro sistema de eliminación de residuos (art. 3). La conservación y sostenimiento de los edificios escolares continuaría también en manos de los ayuntamientos, a los que se obligaba a destinar para este fin todos los años una cantidad no inferior al uno por ciento del coste total de aquéllos (art. 5). Igualmente, se mantenía la obligación de los ayuntamientos de proporcionar a los maestros casa para ellos y sus familias (art. 6). Sin perjuicio de todo lo anterior, se autorizaba a los ayuntamientos de poblaciones de más de 50 000 habitantes a realizar, con ayuda del Estado, planes generales de construcciones escolares, en cuyo caso los edificios construidos serían de propiedad municipal y no del Estado (art. 19).

Sin embargo, esta tentativa fue rectificada poco después por un Real Decreto de 17 de diciembre de 1922, que estableció el sistema que perduraría durante la mayor parte del siglo xx: los ayuntamientos volvían a quedar obligados a «instalar y conservar las Escuelas nacionales de Primera enseñanza (...), y a proporcionar a sus Maestros vivienda capaz y decorosa» (art. 1), pero, cuando no se hallasen en condiciones económicas de cumplir la primera de dichas obligaciones, debían solicitar del Ministerio de Instrucción Pública la construcción de los edificios-escuelas; en tal caso, la propiedad de los edificios construidos por el ministerio sería de este, si bien la conservación quedaría a cargo de los ayuntamientos (art. 2). Asimismo, para obtener la construcción de los edificios-escuelas por el ministerio, los ayuntamientos tendrían que facilitar siempre el solar necesario (art. 5).

Ya en la Dictadura del general Primo de Rivera se aprobó un Estatuto General del Magisterio de Primera Enseñanza por Real Decreto de 18 de mayo de 1923, que extendió por primera vez la obligatoriedad de la enseñanza primaria hasta los catorce años (art. 5).

El estatuto municipal aprobado por Real Decreto Ley de 8 de marzo de 1924 reafirmó la competencia municipal sobre «Escuelas de instrucción primaria, Escuelas profesionales, talleres, premios e instituciones para facilitar y difundir la instrucción pública, señaladamente la primaria y la aplicada a oficios, industrias y artes» (art. 150.17.^a). Pero, además, en el libro I, título V, capítulo IV, había una sección 4.^a dedicada específica a las obligaciones de los municipios en relación con la enseñanza. Aquí se recogía la obligación de los ayuntamientos de «dotar de locales adecuados las Escuelas Nacionales que funcionen en el respectivo término» y la de los alcaldes de vigilar escrupulosamente «la asistencia a la Escuela de todos los niños residentes en el término, que se hallen en edad escolar» (art. 214). Como novedad, se añadía la obligación de los ayuntamientos de más de 20 000 habitantes de «crear o auxiliar establecimientos de enseñanza profesional, técnica o artística para la formación especializada de sus habitantes, según las condiciones de vida peculiares de cada Municipio» y la de todos ellos de «fomentar la cultura física y las instituciones de ciudadanía» (art. 215).

Por su parte, el estatuto provincial, aprobado por el Real Decreto Ley de 20 de marzo de 1925, aunque atribuía competencia a las diputaciones provinciales para el «establecimiento de Escuelas de Agricultura, Granjas y Campos de experimentación, cátedras ambulantes para difundir la enseñanza agrícola, Escuelas Industriales, de Artes y Oficios, de Bellas Artes, de Sordomudos, de Ciegos, Normales y Profesionales, Bibliotecas y cualesquiera otros establecimientos e institutos que persigan la difusión, la especialización o el crecimiento de la cultura pública» –art. 107.i)– y añadía que «las Diputaciones provinciales estarán obligadas a fomentar la enseñanza técnica industrial, artística o agrícola, según las necesidades de cada provincia, y al efecto deberán, cuando menos, destinar una cantidad anual para subvención de los

el pago de las mismas correrá a cargo del Estado, previo ingreso en las arcas del Tesoro de los fondos necesarios de aquella procedencia», de manera que el gasto seguía recayendo en los ayuntamientos, aunque los pagos los ejecutase el Estado.

Establecimientos que persigan el expresado fin o para becas de estudiantes pobres» (art. 131), las liberó de manera definitiva de todas las prestaciones, cargas y aportaciones que todavía les fuesen exigibles para el sostenimiento de los servicios de institutos, escuelas normales, inspección de primera enseñanza, bibliotecas y secciones administrativas de primera enseñanza, pasando a correr íntegramente tales servicios a cargo del Estado.

Tanto el Real Decreto núm. 1211, de 10 de julio de 1928, como ya durante la II República el Decreto de 15 de junio de 1934 mantuvieron en lo esencial el sistema de construcciones escolares que había establecido el Real Decreto de 17 de diciembre de 1922, si bien estableciendo un sistema de aportaciones recíprocas («las construcciones escolares se harán directamente por el Estado, con aportaciones de los Ayuntamientos, o por los Municipios, con subvención del Estado», decía el art. 3 del Decreto de 15 de junio de 1934). En todo caso, los ayuntamientos seguían obligados a proporcionar los solares si la construcción la realizaba el Estado, y a hacerse cargo de la conservación, sostenimiento y calefacción de los edificios escolares públicos, con independencia de quién fuese su propietario (art. 29 del Decreto de 15 de junio de 1934). También se contemplaba la posibilidad de «convenios especiales» de los ayuntamientos de capitales de provincia y de poblaciones de más de 50 000 habitantes con el Estado (art. 15 del Decreto de 15 de junio de 1934).

En cambio, la Ley municipal de 10 de julio de 1935 contiene escasas referencias a las competencias educativas municipales. Su art. 112 se limitaba a prever que «los Ayuntamientos tendrán las obligaciones que la legislación vigente les impone para atenciones de Primera enseñanza», añadiendo que «los alcaldes cuidarán de la asistencia a la escuela de los niños que tengan la edad escolar, castigando las infracciones con multas».

2. LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES DURANTE EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO Y EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES

En el régimen del general Franco, la Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria dedicó su art. 52 a la cuestión de las construcciones escolares, sin grandes novedades con respecto a la normativa anteriormente vigente. El precepto declara que «la construcción del edificio-escuela y de la vivienda para el Maestro es función de carácter esencialmente municipal», pero que «no obstante, por el deber de tutela que al Estado corresponde, éste cooperará con los Ayuntamientos en la construcción de los edificios que alberguen los servicios docentes de la enseñanza primaria nacional. También coadyuvará el Estado a la construcción de las viviendas para los Maestros». Esa cooperación se concretaba en que, si la construcción la llevaba a cabo el Estado, el municipio tenía que contribuir con una cantidad que se graduaba en función de la población y la cuantía del presupuesto municipal, con el tope del 50 % del presupuesto de construcción del edificio; si la llevaba a cabo el municipio, el Estado aportaría siempre el 50 % del importe del presupuesto de la obra. El municipio, en todo caso, tendría que aportar el solar y «los campos de juego o agrícolas». Asimismo, se mantenía la previsión de que «la conservación del edificio escolar, así como su limpieza, calefacción y vigilancia, sea cual fuere su propietario, corresponde al Municipio». En esta época se volvió a regular también la participación de las corporaciones locales en la gestión educativa a través de las juntas municipales de enseñanza, presididas por los alcaldes, las comisiones provinciales de educación y los consejos de distrito universitario (arts. 12 de la Ley orgánica del Ministerio de Educación Nacional de 10 de abril de 1942 y 106 y siguientes de la Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria, ya citada).

No obstante, el problema de la insuficiencia de edificios escolares llevó a que se dictase una ley específica sobre construcciones escolares, de 22 de diciembre de 1953, que no introdujo grandes cambios en el sistema que se venía aplicando desde los años veinte del siglo xx, pero trató de agilizar las referidas construcciones con una medida de desconcentración administrativa: la creación de las juntas provinciales de construcciones escolares como comisiones integradas en los consejos provinciales de educación (art. 9)¹². Aparece en esta ley el precedente a las actuales reservas de suelo para equipamientos públicos, con la previsión de que «los proyectos de edificación de grandes grupos de viviendas y ensanche de núcleos

¹² Las juntas adquirieron personalidad jurídica en virtud del art. 5 de la Ley de 17 de julio de 1956 por la que se autoriza emisión de deuda, por la cantidad total de 2 500 000 000 de pesetas, con destino a un plan quinquenal de construcciones escolares. A continuación, un Decreto de 22 de febrero de 1957 creó la Junta Central de Construcciones Escolares «con la misión de encauzar, dirigir e inspeccionar la gestión de las Provinciales» (art. 1).

urbanos requerirán, para su aprobación por los organismos competentes, la reserva del espacio necesario para construir las Escuelas que correspondan a la densidad de población prevista» (art. 1, último párrafo), y se mantiene la posibilidad de los «convenios especiales» con municipios que sean capitales de provincia o con los mayores de cincuenta mil habitantes (art. 5), que había sido introducida por el Decreto de 15 de junio de 1934.

El texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, sigue la línea de la Ley municipal de 10 de julio 1935, con muy escasas referencias a las competencias educativas locales. Entre los fines de la actividad municipal, su art. 101.2.f) menciona genéricamente la «instrucción y cultura», pero el art. 103 en la letra g) solo recoge como servicio municipal obligatorio para los municipios de más de 5000 habitantes los «campos escolares de deporte». También se contempla la competencia de los alcaldes de velar por el cumplimiento de la obligación escolar y de sancionar con multas, en la cuantía autorizada, la falta de asistencia a las escuelas (art. 105)¹³. Por lo que se refiere a las diputaciones provinciales, el art. 243 en la letra j) menciona entre sus competencias la «difusión de la cultura con la creación y sostenimiento de Escuelas Industriales, de Artes y Oficios, de Bellas Artes y de profesiones especiales, Bibliotecas y Academias de enseñanza especializada» [letra j)], así como el «fomento y protección de los campamentos y colonias escolares».

En los años sesenta del siglo xx, la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los catorce años por la Ley 27/1964, de 29 de abril, rectificando en este punto las previsiones de la Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria, que habían propiciado su reducción de nuevo hasta los doce años, volvió a reabrir la cuestión de las construcciones escolares. El Decreto-ley 11/1964, de 2 de julio, posteriormente convertido en la Ley 86/1964, de 16 de diciembre, modificó la Ley de 22 de diciembre de 1953 de construcciones escolares, para reforzar la acción estatal en la materia y disminuir las aportaciones económicas de los ayuntamientos a las construcciones realizadas por el Estado a través de las juntas provinciales de construcciones escolares. Pero quizá lo más importante de esta reforma es la previsión que se introdujo en el art. 23 de la Ley de Construcciones Escolares según la cual «todos los edificios escolares y viviendas para Maestros existentes en el término municipal en donde radiquen las Escuelas Nacionales de Enseñanza Primaria serán de propiedad municipal, si bien no se podrán dedicar a fines distintos a la enseñanza sin previa autorización del Ministerio de Educación Nacional», con lo que se suprimió la histórica diferenciación entre edificios públicos escolares de titularidad estatal y municipal, en función de quién se hubiese hecho cargo de su construcción. A continuación, el art. 24 establecía que «los Ayuntamientos consignarán en sus presupuestos las cantidades necesarias para la conservación, reparación, calefacción, alumbrado y limpieza de los edificios escolares existentes en el término municipal», con la novedad de que «estas cantidades se fijarán conjuntamente por los Ministerios de la Gobernación y Educación Nacional, determinando la cifra por cada unidad escolar y cada vivienda para Maestro». Estas innovaciones se incorporaron poco después a la Ley de enseñanza primaria por una reforma realizada por la Ley 169/1965, de 21 de diciembre, y quedaron recogidas en el texto refundido aprobado por el Decreto 193/1967, de 2 de febrero. Así, el art. 51 de éste dispuso la subrogación de los municipios en todas las acciones y derechos que pudieran corresponder a los organismos que hubiesen financiado la construcción de los edificios públicos escolares que pasaban a la titularidad municipal.

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación y financiamiento de la reforma educativa, que supuso un completo cambio en el sistema educativo español, significativamente apenas contiene referencias a las competencias educativas de las entidades locales. Su art. 55, cuando clasifica los centros docentes en estatales y no estatales, define los primeros como «los creados y sostenidos por la Administración del Estado, sin perjuicio de las aportaciones que obligatoriamente correspondan a las Entidades locales, de acuerdo con la legislación vigente». Ahora bien, la Ley de 22 de diciembre de 1953 de construcciones escolares quedó obsoleta en el nuevo marco legal, que obligó a construir centros escolares de características muy distintas a las precedentes, lo que llevó a la creación del organismo autónomo Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar por el Decreto 260/1971, de 4 de febrero, que sustituyó a la anterior Junta Central de Construcciones Escolares y en cuyas delegaciones provinciales se integraron las

¹³ Las obligaciones de los ayuntamientos en materia de vigilancia del cumplimiento de la asistencia escolar obligatoria fueron concretadas por Decreto de 7 de septiembre de 1954, que, sin embargo, reducía de nuevo la obligatoriedad de la enseñanza primaria de los catorce a los doce años (art. 1), en consonancia con las previsiones de la Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria (véase sobre todo su art. 18).

juntas provinciales de construcciones escolares¹⁴. Asimismo, el Decreto 2324/1974, de 8 de agosto, reguló específicamente los convenios con las corporaciones locales para construcciones escolares.

3. LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS LOCALES EN LA ACTUAL ETAPA DEMOCRÁTICA

Ya en la actual etapa democrática, el art. 20 de la Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el estatuto de centros escolares, se limitó a establecer que «las Corporaciones Locales tendrán, en relación con los centros docentes, las competencias y obligaciones que las leyes les atribuyan». No fue hasta la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, ambas de 1985, cuando el legislador se volvió a ocupar de las competencias educativas locales.

La primera, en su redacción original, establecía en el art. 25.2.n) que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de «participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria» y añadía en su art. 28 que los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, entre otros, en el ámbito de la educación.

La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, por su parte, dedica su disposición adicional segunda a las competencias educativas de las entidades locales. El apdo. 1 de dicha disposición establece que las corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas correspondientes en «la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria», mientras que el apdo. 2 regula la creación de centros docentes públicos cuyos titulares sean las corporaciones locales, previendo que se realizará por convenio entre éstas y la administración educativa competente.

Más detalladas eran las previsiones de la ya derogada Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, precedente inmediato de las que se recogen en la vigente Ley orgánica de educación. La disposición adicional decimoséptima de aquella recogía tres competencias específicas de las entidades locales en materia de educación: la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de Educación Infantil de segundo ciclo, primaria o especial, dependientes de las administraciones educativas, que se atribuía al municipio respectivo; la cooperación de los municipios con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes; y la posibilidad de que las administraciones educativas estableciesen convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas de régimen especial, en especial en materia de escuelas de música y danza cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica.

En relación con la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación, hay que reseñar dos matizaciones de interés: por una parte, la regla tradicional de que dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente, previéndose que las Administraciones educativas establecerían el procedimiento para el uso de aquellos por la autoridades municipales, fuera del horario lectivo, para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social; por otra parte, la exención a los municipios de la obligación de conservación, mantenimiento y vigilancia cuando el Estado o la comunidad autónoma deba afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal para impartir educación secundaria o formación profesional.

Pero, además, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo contenía a lo largo de su articulado diversas habilitaciones a la Administraciones educativas para la celebración de convenios u otras formas de cooperación con las corporaciones locales que posibilitarían a estas ejercer diversas competencias relacionadas con la educación: desarrollo de la Educación Infantil (art. 11.2); programas específicos de

¹⁴ Más adelante, la Junta se transformó en el organismo autónomo de carácter administrativo «Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia», en virtud de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1954/1995, de 1 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia, el cual subsiste en la actualidad con la denominación de «Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura» (disposición final primera del Real Decreto 1601/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura).

garantía social para los alumnos que no alcancen los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria (art. 23.2); educación para adultos (art. 54.3); formación del profesorado [art. 56.4.c)]; impulso de las actividades extraescolares y promoción de la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que estos desarrollan su labor (art. 57.5), y orientación laboral de los alumnos (art. 60.2). Algunos de estos ámbitos están a medio camino entre la educación y la prestación de servicios sociales, que en aquel momento era una de las materias en que los municipios tenían que ejercer competencias propias –redacción original del art. 25.2.k) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local–.

La última reforma de interés antes de la aprobación de la vigente Ley Orgánica de Educación y de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local es la que introdujo la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación. Por una parte, con el fin de hacer efectiva la participación de los municipios en la programación de la enseñanza que contemplaba el art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, se añadió una representación de las entidades locales en el Consejo Escolar del Estado a través de la asociación de ámbito nacional con mayor implantación. Por otra parte, se matizó ligeramente la dicción del apdo. 1 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación para prever que la cooperación de las corporaciones locales con las administraciones educativas en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, se hará en los términos que, en su caso, se acuerden con ellas, redacción que sigue vigente en la actualidad.

4. LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

4.1. Consideraciones generales

Como es sabido, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local llevó a cabo una profunda revisión de la lista de materias en las que necesariamente la legislación sectorial, estatal o autonómica debe atribuir competencias a los municipios, contenida en el art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁵. Esa revisión estaba movida por tres objetivos principales: dotar a las materias de la lista de mayor concreción, modernizarlas, tal como se venía reclamando por los gestores locales y la doctrina científica desde hacía tiempo, y eliminar aquellas materias en las que se detectaban las llamadas «competencias impropias» y duplicidades competenciales¹⁶.

El ámbito de la educación es, junto con el de los servicios sociales y la sanidad, uno de los característicos de las «competencias impropias» municipales. En la redacción original de la letra n) del art. 25.2 de la Ley de bases del régimen local se consideraban materias de interés municipal:

- La participación en la programación de la enseñanza, que con la reforma desaparece del precepto.
- La cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, que se restringe a la cooperación en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y a la conservación, mantenimiento y vigilancia sólo de los edificios educativos que sean de titularidad local (y siempre que estén destinados a centros públicos de Educación Infantil, primaria o especial).
- La intervención en los órganos de gestión de los centros docentes públicos, que se elimina.
- La participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, que es la única parte del precepto que se mantiene inalterada.

¹⁵ La redacción del primer párrafo del precepto se modificó un poco, pero de manera tan desafortunada que ahora resulta gramaticalmente incoherente: «El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias». «Ejercer» es verbo transitivo que requiere complemento directo y con esta redacción falta dicho complemento; quizás lo que haya querido expresar el legislador es que «el Municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias». Para un estudio comparativo del régimen de atribución de competencias propias a los municipios antes y después de la reforma, véase Toscano Gil (2014, pp. 288 y ss.), y Alonso Varo (2015, pp. 137 y ss.); sobre el sentido del precepto tras de la reforma, véase Arias Martínez (2015, pp. 25 y ss).

¹⁶ Véase, con distintos matices, Toscano Gil (2014, pp. 295 y ss.); Souvirón Morenilla (2014, p. 83); Miguez Macho (2014, pp. 514 y ss.); Arias Martínez (2015, pp. 2 y ss. del artículo); Bello Paredes (2015, pp. 34 y ss.), y Garrido Juncal (2016, pp. 266 y ss.).

Sorprendentemente, la disposición adicional decimoquinta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local establece que las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias de los municipios en relación con estas materias que la propia reforma considera de interés municipal. Solo puede tratarse de un error, porque es claro que tal previsión carece de sentido¹⁷.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 41/2016, de 3 de marzo, fundamento jurídico 13.e), «la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha incurrido en una evidente antinomia al imponer a las Comunidades Autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible: respecto de los mismos servicios, la Comunidad Autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar y a centralizar». No obstante, añade el Alto Tribunal que.

no corresponde a la jurisdicción constitucional «pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes» –por todas, SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 8, 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 3 d)–, pero el cumplimiento de la función que le atribuye la Constitución en el art. 161 a) y su Ley Orgánica Reguladora –arts. 2.1 a), 27.1 y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional– exige en este caso la aplicación de cánones ordinarios de interpretación para salvar la antinomia y, con ello, identificar el significado de la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local como presupuesto lógico del juicio de constitucionalidad que solicita la Asamblea legislativa de Extremadura (SSTC 14/2013, de 31 de enero, FJ 6, y 66/2013, de 14 de marzo, FJ 4).

La conclusión a la que llega la sentencia, como no podía ser de otra forma, es la prevalencia de la nueva redacción de la letra n) del art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local sobre la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local¹⁸.

4.2. Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria

Como se ha expuesto en el epígrafe de este trabajo relativo a la evolución histórica de las competencias educativas de las entidades locales, cuando se consolidó la obligatoriedad de la primera enseñanza elemental hasta los doce años por la Ley de 23 de junio de 1909, se hizo recaer en los ayuntamientos la vigilancia del cumplimiento de esta obligación, con una detallada regulación de la manera de hacerla efectiva. A partir de ese momento, también la legislación de régimen local pasó a recoger esta competencia municipal.

Sin embargo, en la actualidad el marco legal de la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria ha cambiado porque ya no se encuentra en la legislación educativa (Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación y Ley Orgánica de Educación) ni tampoco en la legislación de régimen local, más allá de la genérica referencia contenida en el art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, sino en la legislación de protección de los menores, y se enmarca, por consiguiente, en las competencias en materia de servicios sociales de las comunidades autónomas.

Con carácter supletorio, es de aplicación la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que en su art. 18.2, párrafo cuarto, establece que.

¹⁷ Así lo ha destacado Almeida Cerredá (2015), que habla con toda precisión de que «esto constituye un incontestable supuesto de antinomia normativa» (p. 251).

¹⁸ En concreto, los párrafos finales del fundamento jurídico 13.e) indican que «a la vista de lo dispuesto en el art. 25.2 n) LBRL, de la ausencia de una fecha límite para la articulación de un traspaso y, en general, del tenor de la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan “en todo caso” de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL]. No produciendo los efectos que le asigna el recurrente, la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local no puede vulnerar el sistema constitucional de distribución competencial. Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. No obstante, comoquiera que este precepto, aisladamente considerado, podría dar lugar a una lectura contraria al sistema de distribución competencial, se llevará al fallo la interpretación literal y sistemática aquí realizada, que es, de entre las dos en liza, la conforme a la Constitución». En definitiva, como acertadamente resume Carbonell Porrás (2014), «se trata de una muestra más de las deficiencias e incongruencias en que incurre la ley que sólo puede resolverse prescindiendo de esta Disposición adicional» (p. 778).

en particular se entenderá que existe situación de desamparo cuando se dé alguna o algunas de las siguientes circunstancias con la suficiente gravedad que, valoradas y ponderadas conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, supongan una amenaza para la integridad física o mental del menor: [...] g) La ausencia de escolarización o falta de asistencia reiterada y no justificada adecuadamente al centro educativo y la permisividad continuada o la inducción al absentismo escolar durante las etapas de escolarización obligatoria.

Previamente, el art. 13.2 dispone que «cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización»¹⁹.

Como se puede observar, la legislación estatal de aplicación supletoria no atribuye ninguna responsabilidad especial a los ayuntamientos en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, sino que se refiere en general a la colaboración de «cualquier persona o autoridad». Por su parte, la legislación autonómica no siempre cumple el mandato de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de atribuir competencias a los ayuntamientos para participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Solo nueve de las diecisiete comunidades autónomas tienen previsiones legales en dicho sentido:

- La Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, establece en su art. 10.2 que «la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia colaborará con las administraciones locales y educativas en la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a la escuela y evitar las causas que producen el absentismo y el abandono precoz de la misma» y añade que «para este fin los Ayuntamientos, en colaboración con los Consejos Escolares, elaborarán programas de seguimiento del absentismo y abandono escolar». No se contemplan infracciones administrativas en la materia.
- La Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores de Canarias, atribuye en su art. 12.2.h) a los ayuntamientos competencias para «la adopción, en colaboración con los consejos escolares, de las medidas necesarias para garantizar la escolarización obligatoria», lo que se reitera en el art. 19.1.b). Sin embargo, no se atribuyen expresamente competencias sancionadoras a los ayuntamientos en esta materia (art. 116 en relación con el 105.9).
- La Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, atribuye en su art. 84.2.a) a las corporaciones locales la función de «seguimiento de la escolarización, con especial atención a la prevención del absentismo escolar». Las competencias sancionadoras corresponden exclusivamente a la Administración autonómica –art. 102 en relación con el 96.3.e)–.
- La Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, recoge como función de las entidades locales «la adopción, en colaboración con la Administración Educativa, de las medidas necesarias para garantizar la escolarización obligatoria»; como en la Comunidad de Madrid, las entidades locales tienen competencias sancionadoras en la materia –art. 148.1.b) en relación con el 141.h)–.
- La Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia del País Vasco, presupone en su art. 25.1 las competencias municipales en la materia cuando señala que «las autoridades y las personas que tengan conocimiento de que un niño, niña o adolescente en edad de educación obligatoria no está escolarizado, o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, deberán ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, en particular de las autoridades educativas, de las entidades locales y del ministerio fiscal, a fin de que adopten las medidas necesarias para su escolarización o, en su caso, su asistencia al centro escolar»; por la previsión genérica del art. 119.1, puede entenderse también que los ayuntamientos poseen competencias sancionadoras en la materia –infracción tipificada en el art. 118.1.b)–.
- La Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja, establece en el párrafo segundo de su art. 16.3 que «la Consejería competente en materia de educación procurará que los padres o guardadores del menor aseguren su escolarización. Si ello se revelase ineficaz, podrá solicitarse el auxilio de las autoridades municipales, que lo prestarán por medio de las Policías Locales,

¹⁹ El apdo. 1 de la disposición final vigésima primera de ley declara a ambos artículos legislación supletoria de la que dicten las comunidades autónomas con competencia en materia de asistencia social. Además, tienen el carácter de ley ordinaria, en vez de orgánica, de acuerdo con el primer párrafo de la disposición final vigésima tercera.

si fuere necesario». No se atribuyen competencias sancionadoras en la materia a los ayuntamientos –art. 124.2 en relación con el 118.1.b) y c) y el 118.2.d–.

- La Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y Garantías de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana, prevé en su art. 49, en primer lugar, que la Conselleria competente en materia de educación promoverá, con la participación de las Administraciones locales, la elaboración de un plan marco contra la no escolarización, el absentismo y el abandono escolar; en segundo lugar, que se fomentará la creación en el ámbito local de comisiones de prevención, seguimiento y control del absentismo y abandono escolar y, en tercer lugar, que los servicios psicopedagógicos escolares y departamentos de orientación escolar actuarán de forma coordinada con los departamentos municipales de educación, servicios sociales y juventud y se constituirá la comisión municipal de prevención y control del absentismo escolar. Tampoco se atribuyen competencias sancionadoras a los ayuntamientos en la materia (art. 193 en relación con el 188.4).
- La Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la Atención y los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de las Islas Baleares, dispone en su art. 40.1 que «las administraciones públicas de las Illes Balears tienen que velar por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria en las edades que establezca la legislación educativa vigente. Se tienen que coordinar y emprender las acciones necesarias para fomentar la asistencia regular a los centros de enseñanza, evitar el absentismo escolar y favorecer la integración escolar. Con esta finalidad, la administración educativa tiene que elaborar, con la colaboración de los consejos insulares y los ayuntamientos, programas de prevención, control y seguimiento del absentismo y el abandono escolar». Puede interpretarse que los ayuntamientos tienen competencias sancionadoras en la materia, en virtud del art. 249.2 de dicha ley en relación con el 237.f).
- La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, señala en el primer párrafo de su art. 19.1 que «los padres, tutores, guardadores o representantes legales de los niños y todas las administraciones públicas están obligados a velar por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria con arreglo a la legislación vigente. Con esta finalidad la administración educativa elaborará, en coordinación con las entidades locales, programas de prevención, detección de sus causas e intervención sobre las mismas, atención, control y seguimiento del absentismo y el abandono escolar, así como la creación de recursos alternativos que lo prevengan dentro del sistema educativo». No se atribuyen competencias sancionadoras a los ayuntamientos en la materia –art. 141 en relación con los arts. 131.c) y 132.f)–.

En definitiva, los ayuntamientos han perdido la responsabilidad exclusiva que históricamente tenían en el ámbito que nos ocupa, para pasar a compartirla, en el mejor de los casos, con la Administración autonómica. La manera en que está redactada esta materia competencial en el art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local («participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria») es muy significativa de la evolución descrita, que suscita no pocas dudas sobre que en la actualidad tenga la relevancia suficiente para justificar una referencia expresa en la legislación básica de régimen local.

4.3. Cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes

De manera similar a lo que ha ocurrido con la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, también en relación con las construcciones escolares se ha producido una evolución legislativa que ha ido descargando a los ayuntamientos de responsabilidades en la materia. Hay que recordar que la obligación municipal de dotar de sede a las escuelas de enseñanza pública primaria (y de vivienda a los maestros) tiene un origen muy anterior en el tiempo al del deber de vigilar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, puesto que se remonta a los albores del Estado liberal en España. Durante el siglo xx, y después de un efímero intento de traspasar al Estado la competencia para la construcción de los edificios escolares que se plasmó en el Real Decreto de 23 de noviembre de 1920 (los ayuntamientos solo tenían que proporcionar el solar y dotarlo de suministro de agua y alcantarillado u otro sistema de eliminación de residuos), se optó por mantener formalmente la obligación municipal, pero con una creciente intervención estatal para suplir las insuficiencias de los ayuntamientos.

Por fin, en 1985, en la redacción inicial de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 25.2.n), y en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (disposición adicional segunda, apdo. 1), se le dio la vuelta a la formulación tradicional al presuponerse que la construcción de los centros

docentes públicos corresponde en todo caso a las Administraciones educativas y reducirse la función de los ayuntamientos a la cooperación con aquellas en tal tarea, aunque sin limitarla ya a los centros de Educación Primaria: «Cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos»; «Cooperarán con las Administraciones educativas competentes [...] en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes». La disposición adicional decimo-séptima, apdo. 3, de la ya derogada Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 concretó esa cooperación en la «obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes», lo cual se recogió después en la disposición adicional decimoquinta, apdo. 4, de la vigente Ley Orgánica de Educación de 2006, de donde ha pasado también a la actual redacción del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, tras su reforma por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local²⁰.

Así, después de un largo periplo de setenta años, la responsabilidad de los municipios en materia de construcciones escolares se ha limitado incluso en mayor medida de lo que establecía el Real Decreto de 23 de noviembre de 1920, puesto que ya no se obliga a los ayuntamiento a proporcionar los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos, sino solo a cooperar en su obtención, si bien esta cooperación ahora se refiere a todos los centros docentes públicos y no solo a los de Educación Primaria.

En otro orden de consideraciones, hay que preguntarse si en la regulación de las relaciones interadministrativas que lleva a cabo la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su título III, esta «cooperación» no encajaría más bien en el concepto legal de colaboración interadministrativa. La redacción del apdo. 4 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación es netamente imperativa («los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos»), lo que parece adecuarse a las previsiones del art. 141.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público («las Administraciones Públicas deberán: [...] d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias. e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente»), así como del art. 142.c) de aquella, que se refiere al «deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias [...]». Por el contrario, la configuración de la cooperación que lleva a cabo el art. 143 de la ley mencionada se basa en la voluntariedad, que aquí no existiría.

En cualquier caso, es cuestionable que la imposición a los municipios de una obligación de colaboración con las Administraciones educativas tan concreta como esta deba figurar en la enunciación de materias sobre las que, necesariamente, la legislación sectorial estatal y autonómica tienen que atribuir competencias propias a estas entidades locales. En rigor, ni siquiera se trata propiamente de una competencia, sino de una obligación legal que se enmarca en el deber genérico de colaboración entre administraciones públicas.

4.4. 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

Aunque, como se ha dicho, a lo largo del siglo xx el Estado fue asumiendo progresivamente el protagonismo en la construcción de los centros escolares públicos de Educación Primaria y descargando de esta responsabilidad a los ayuntamientos, nunca se dejó de hacer recaer sobre estos últimos la obligación de la conservación y el mantenimiento de dichos centros, con independencia de quién hubiese construido el edificio y de quién fuese su titular. Es más, en los años sesenta del siglo pasado, el Estado decidió que la titularidad de estos edificios correspondería en todo caso de los municipios, con lo que se eliminó la posibilidad de que los ayuntamientos tuviesen que encargarse de la conservación y el mantenimiento de edificios escolares de titularidad ajena (nueva redacción del art. 23 de la Ley de 22 de diciembre de 1953, de

²⁰ La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, ha introducido una pequeña matización en la redacción del apdo. 4 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación –no así en la del art. 25.2.n) de la Ley reguladora de las bases del régimen local–, añadiendo el adjetivo «públicos» a «nuevos centros docentes», aunque no parece que tal precisión fuese muy necesaria, pues el carácter público de los centros docentes a los que se destinan los solares va implícito en el hecho de que vayan a ser construidos por las Administraciones educativas (ya se entiende que estas no se dedican a construir centros docentes de titularidad privada).

Construcciones Escolares, introducida por el Decreto Ley 11/1964, de 2 de julio, posteriormente convertido en la Ley 86/1964, de 16 de diciembre).

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 1985 incluyeron dentro del objeto de la cooperación de los ayuntamientos con las Administraciones educativas el «sostenimiento de los centros docentes públicos» –redacción original del art. 25.2.m) de la primera– o el «mantenimiento de los centros públicos docentes» –disposición adicional segunda, apdo. 1, de la segunda–, pero fue la ya derogada Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990, a través del apdo. 1 de su disposición adicional decimoséptima, la que concretó esa competencia en «la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de Educación Infantil de segundo ciclo, primaria o especial, dependientes de las administraciones educativas», de acuerdo con la tradición legislativa a la que se ha hecho referencia. Eso sí, como se ha dicho al exponer el contenido de esa ley en relación con las entidades locales, el apdo. 2 de la referida disposición matizaba que cuando el Estado o las comunidades autónomas deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación preescolar, educación general básica o Educación Especial dependientes de las Administraciones educativas, para impartir educación secundaria o formación profesional, asumirán, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando, todo ello sin afectar a la titularidad municipal de los edificios.

La vigente Ley Orgánica de Educación de 2006 mantiene las previsiones en esta materia de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo a través de los apdos. 2 y 3 de su disposición adicional decimoquinta. La única novedad radica en que en el apdo. 3 de la disposición se aquilata todavía más el caso especial en que el Estado o las comunidades autónomas deban afectar edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial, dependientes de las Administraciones educativas, para impartir educación secundaria o formación profesional. Ahora se distinguen tres supuestos distintos:

- Si en los edificios referidos se deja de impartir Educación Infantil y Educación Primaria o Educación Especial, serán las Administraciones educativas las que asuman los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- Si se mantienen esas etapas educativas, pero se introduce, además, solo el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria, los ayuntamientos conservan sus obligaciones.
- Por último, si se mantiene la impartición de Educación Infantil y primaria o Educación Especial, pero se introduce la Educación Secundaria Obligatoria completa o formación profesional, habrá que celebrar un convenio de colaboración entre las Administraciones implicadas para determinar el reparto de los gastos.

La modificación de la Ley Orgánica de Educación por la Ley Orgánica 3/2020 ha suprimido los ciclos de la Educación Secundaria Obligatoria, que existían desde la creación de esta etapa educativa, por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990, mediante la derogación del art. 23 bis de aquella, sin cambiar la redacción del apdo. 3 de la disposición adicional decimoquinta. Esto hace que la aplicación en la actualidad de uno de los tres supuestos que este último precepto recoge –el que hace referencia a la impartición en los edificios escolares de titularidad municipal del primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria– se haya vuelto problemática. Son posibles dos interpretaciones: que la referencia a ese primer ciclo deba entenderse hecho ahora a los cursos que abarcaba (primero y segundo de Educación Secundaria Obligatoria) o bien que, al no existir ya ciclos, el supuesto haya quedado implícitamente derogado y deba reconducirse al general de mantenimiento simultáneo en el mismo edificio de la impartición de Educación Infantil y Primaria o Educación Especial y de Educación Secundaria Obligatoria. Las consecuencias de optar por una interpretación u otra son muy relevantes, porque la primera implica hacer recaer íntegramente en los ayuntamientos la obligación de conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios, mientras que la segunda conlleva que tenga que suscribirse un convenio de colaboración entre la Administración educativa y la municipal para repartir los gastos.

De mayor trascendencia todavía es la innovación introducida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al precisar en el segundo inciso del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que la materia relativa a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial sobre la que ejercerán competencias propias los municipios se refiere únicamente a aquellos edificios escolares de titularidad local (es decir, en este contexto, municipal). Como se ha

adelantado en la introducción a este trabajo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha sentado a través de la Sentencia 1377/2021, de 25 de noviembre (ECLI:ES:TS:2021:4445), la doctrina de que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha modificado implícitamente la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación de 2006, que no tiene carácter de ley orgánica ni básica (párrafo 6 del fundamento de derecho tercero), de tal suerte que, cuando dice que «la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo», ha de entenderse que se refiere solamente a aquellos casos en que los edificios son de titularidad municipal (párrafo 7 del mismo fundamento de derecho)²¹.

Esto, a su vez, plantea la cuestión de si el legislador autonómico podría volver a extender esta obligación a todos los edificios destinados a centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial, con independencia de su titularidad. De acuerdo con la sentencia, ante una norma de este tenor habría que estudiar

si debe interpretarse conforme a la LOE tras la reforma de la LRBRL o si es de desarrollo de la norma básica o si atribuye a los municipios una «materia» y además «distinta» de las previstas en el art. 25.2 de la LRBRL; también la aplicación según el régimen transitorio que regula o si la Comunidad Autónoma delega esa competencia que implica una obligación de gasto para atribuírselo a los municipios, que lo asumirían con sujeción a las reglas de los arts. 7.3 y 4 y 27 de la LRBRL (párrafo 11 del fundamento de derecho tercero)²².

4.5. Las competencias relacionadas con la educación delegables en los municipios

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013 incluyó en la nueva regulación de la delegación de competencias del Estado y de las comunidades autónomas en los municipios que recoge el art. 27 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local un apdo. 3 con una lista meramente ejemplificativa de competencias que podrían ser objeto de delegación, siguiendo criterios homogéneos, «con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos». Dentro de esas competencias hay cuatro que atañen al ámbito educativo:

- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- h) 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.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Su análisis pormenorizado suscita bastantes perplejidades (véase Cuesta Revilla, 2014, pp. 113 y ss.). Empezando por la primera de ellas, hay que tener en cuenta que la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación prevé la posibilidad de creación de centros docentes públicos cuyos titulares sean las corporaciones locales, por convenio entre estas y la Administración educativa competente, por lo que no parece necesaria una delegación de competencias para que un ayuntamiento pueda crear una escuela de Educación Infantil de su titularidad –no una escuela infantil de educación, como dice erróneamente el art. 27.3.e) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local–. Cosa distinta sería trasladar a los ayuntamientos el mantenimiento y la gestión de escuelas de Educación Infantil de titularidad de otras Administraciones públicas, pero en este caso surge la duda de si haría falta realmente

²¹ Concluye Gallego Alcalá (2022) que, como consecuencia de la doctrina sentada por la sentencia, «la Intervención General Municipal, dentro de su función de fiscalización de obligaciones económicas, emitiría reparo respecto de aquellas facturas relativas a obras de conservación y mantenimiento en centros educativos que no son titularidad municipal, y donde se están prestando servicios públicos educativos por parte de la Comunidad Autónoma» (p. 5 del artículo).

²² Sobre esta posibilidad de ampliación de las competencias propias municipales a través de la legislación sectorial autonómica después de la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, véase Navarro Rodríguez y Zafra Víctor (2014, pp. 56 y ss.); Zoco Zabala (2015, pp. 125 y ss.). Sobre la posición del Tribunal Constitucional al respecto, véase Barrero Rodríguez (2017, pp. 19-20).

una delegación de competencias o bastaría una encomienda de gestión. Ello dependerá de si se entiende que se cumple o no la condición impuesta a esta última figura por el art. 11.1, párrafo primero, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando dice que para que una encomienda de gestión se pueda llevar a cabo tiene que suceder que «entre sus competencias [las de la Administración que recibe la encomienda] estén esas actividades».

En relación con el primer ciclo de la Educación Infantil (de cero a tres años), el art. 15.1 de la Ley Orgánica de Educación hace referencia expresa a la celebración de convenios con las corporaciones locales, con el objetivo de incrementar progresivamente la oferta de plazas públicas para atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de esa edad. Para entender esta previsión, debe tenerse en cuenta que el primer ciclo de la Educación Infantil no se suele incluir en los centros que imparten los demás niveles educativos y que cumple una función predominante de recurso para la conciliación de la vida familiar con la laboral. Esto lo convierte en un servicio a la vez social y educativo, y aunque la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local redujo el ámbito de los servicios sociales como materia de interés municipal a la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» –redacción actual de la letra e) del art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local–, las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas anteriores a la reforma siguen atribuyendo amplias competencias a los municipios en la materia. A ello ha vuelto a contribuir también el propio legislador estatal mediante el Real Decreto Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, que ha añadido a la lista del art. 25.2 o) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como nueva materia de interés municipal las «actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres», en las que se pueden entender comprendidas también las medidas de conciliación relacionadas con la maternidad. En definitiva, no es posible afirmar categóricamente que el primer ciclo de la Educación Infantil quede fuera del ámbito de competencias propias de los municipios.

Por lo que se refiere a la realización de actividades complementarias en los centros docentes, no es fácil determinar cuál sería el objeto de la delegación en este caso. Si lo que se pretende es facilitar que los ayuntamientos cooperen en la realización de este tipo de actividades, que ni siquiera están definidas claramente ni en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de la Educación ni en la Ley Orgánica de Educación, más que una delegación de competencia lo que se debería prever es la celebración de convenios de cooperación entre las Administraciones educativas y las entidades locales con esa finalidad, en el marco de lo previsto por el art. 1, letra p), de la Ley Orgánica de Educación, que consagra como uno de los principios del sistema educativo español la «cooperación y colaboración de las Administraciones educativas con las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa».

En cuanto a la gestión de las instalaciones deportivas situadas en los centros docentes (se entiende que de titularidad de otras Administraciones públicas) cuando se usen fuera del horario lectivo, tampoco parece que la delegación de competencias sea la figura adecuada para trasladarla a los ayuntamientos. Si de mera gestión se trata, lo que procedería es una encomienda de gestión, articulada a través del oportuno convenio –art. 11.3.b) de la Ley de régimen jurídico del sector público–, para la cual no habría ningún obstáculo, porque una de las materias de interés municipal en la que los ayuntamientos deben ejercer competencias propias es justamente la «promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre» –art. 25.2.l) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local–. Además, la Ley Orgánica de Educación prevé expresamente en el apdo. 7 de su disposición adicional decimoquinta que «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».

Por último, tampoco parece que deba ser objeto de delegación la «cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia». Nuevamente nos hallamos ante un supuesto de cooperación interadministrativa que no necesita de ninguna delegación de competencias, sino de la celebración de los oportunos convenios con la administración educativa y la Universidad Nacional de Educación a Distancia en relación con aquellas cuestiones o ámbitos vinculados a las competencias municipales²³.

²³ Sobre los convenios con la Universidad Nacional de Educación a Distancia anteriores a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la disposición adicional novena de esta señala en su apdo. 2 que «la adaptación a las previsiones de esta Ley de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros

5. OTRAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN

5.1. Competencias atribuidas por la legislación educativa

Si bien la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, tras su reforma de 2013, solo obliga a atribuir competencias propias a los municipios en los tres ámbitos relacionados con la educación que ya se han estudiado en este trabajo (participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, cooperación con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial), lo cierto es que la legislación educativa vigente contiene atribuciones competenciales a los municipios y, en general, a las entidades locales que van más allá de esas previsiones²⁴.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, aunque la reforma haya suprimido del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local las referencias a «participar en la programación de la enseñanza» e «intervenir en sus órganos de gestión [los de los centros docentes públicos]», la legislación educativa mantiene las concreciones de ambas competencias. En lo que respecta a la primera, las entidades locales forman parte del Consejo Escolar del Estado, «órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno» (art. 30 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación), a través de la asociación de ámbito nacional con mayor implantación –art. 31.1.i) de la misma ley–. En lo que atañe a la segunda, es preceptiva la presencia de un representante del ayuntamiento en los consejos escolares, tanto de los centros docentes públicos –art. 126.1.c) de la Ley orgánica de educación– como de los privados concertados (art. 56.1 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación). Asimismo, el art. 86 de la Ley Orgánica de Educación prevé en su apdo. 1 la audiencia a las Administraciones locales en la determinación de las áreas de influencia de los centros públicos y privados concertados, y en su apdo. 2 establece que en las comisiones u órganos de garantía de admisión que constituyan las Administraciones educativas habrá una representación de la Administración local.

A la vista de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1377/2021, de 25 de noviembre, que en el caso de la discrepancia entre la nueva redacción del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la disposición adicional decimoquinta, apdo. 2, de la Ley Orgánica de Educación sobre qué centros docentes son objeto de la competencia municipal relativa a su conservación, mantenimiento y vigilancia –si solo los de titularidad local o todos ellos–, ha optado por entender implícitamente derogadas las previsiones de la legislación educativa, y cabría preguntarse si se debería acoger idéntica solución para el caso que ahora nos ocupa. Sin embargo, hay una importante diferencia entre ambos supuestos: la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación no tiene carácter orgánico, de acuerdo con la disposición final séptima de dicha ley, por lo que puede ser total o parcialmente derogada por una ley ordinaria como la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, mientras que los arts. 31.1, 56.1 y 86 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación y el art. 126.1 de la Ley Orgánica de Educación, en cambio, sí poseen tal carácter, con lo que son inmunes a las previsiones de las leyes ordinarias. En consecuencia, hay que concluir que la supresión de las referencias

Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia deberá realizarse en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley». Por su contenido, se trata en realidad de una disposición de carácter transitorio, pero, además, incluye en su segundo inciso lo que Cuesta Revilla (2014) califica como «una singular advertencia» (p. 114), de la que se deduce que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local entiende incompatible con sus previsiones que las entidades locales subvencionen los servicios académicos que prestan esos centros a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de la norma.

²⁴ Como advierte García Maties (2015), «la LRSAL no deroga las competencias atribuidas mediante ley, por el Estado y las CC.AA., con anterioridad a su vigencia. Si bien, ahora, aquellas competencias que no figuran en el listado del art. 25.2, ya no forman parte del contenido mínimo de las competencias y por tanto pueden no atribuirse competencias en esas materias» (p. 121; más en extenso en pp. 124 y ss.). Por lo demás, estas atribuciones competenciales a los municipios más allá de las materias recogidas en el art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se siguen produciendo también en muchos otros ámbitos sectoriales, y no solo por parte del legislador autonómico, sino también del estatal, pese a las pretensiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Véanse al respecto los ejemplos que menciona Alonso Varo (2015, pp. 145-146).

del art. 25.2.n) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local a la participación de los municipios en la programación de la enseñanza y a su intervención en los órganos de gestión de los centros docentes públicos ha sido inocua, al no haberse eliminado su plasmación en la legislación orgánica educativa (así lo defiende Almeida Cerredá, 2015, p. 249).

Con carácter general, el art. 8 de la Ley Orgánica de Educación establece en su apdo. 1 que «las Administraciones educativas y las Corporaciones locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley» y añade en su apdo. 3 que las comunidades autónomas pueden convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos. Esta última habilitación tiene un carácter más amplio que las previsiones ya analizadas del art. 27.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local sobre competencias delegables en los municipios en relación con la educación. A lo anterior hay que añadir que el apdo. 1 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación señala que las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones públicas, contemplando el establecimiento de procedimientos de consulta y colaboración con las federaciones o agrupaciones más representativas de aquellas.

Además, la Ley Orgánica de Educación contiene diversos preceptos que aluden a la cooperación entre las Administraciones educativas y las entidades locales en ámbitos concretos relacionados con la educación y que suponen un reconocimiento de la participación de éstas últimas en el ejercicio de las competencias de las primeras:

- El art. 15.1, ya citado al tratar del primer ciclo de la Educación Infantil, prevé que las Administraciones públicas incrementarán progresivamente la oferta de plazas públicas en dicha etapa educativa con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años y, para tal fin, coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades, y determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro.
- El art. 30.1 dispone que las Administraciones educativas promoverán la cooperación y participación de agentes sociales del entorno, otras instituciones y entidades, especialmente las corporaciones locales, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades empresariales y sindicales, para el desarrollo de los programas de los ciclos formativos de grado básico de la formación profesional.
- El art. 66 prevé en su apdo. 2 que, en el ámbito de la educación de personas adultas, las Administraciones educativas podrán colaborar con otras Administraciones públicas con competencias en la formación de adultos y, en especial, con la Administración laboral, así como con las corporaciones locales y los diversos agentes sociales, añadiendo el apdo. 3 que las Administraciones educativas podrán promover convenios de colaboración para la enseñanza de personas adultas con las universidades, corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas.
- El art. 81.2 dispone que en aquellos centros escolares, zonas geográficas o entornos sociales en los cuales exista concentración de alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa, las Administraciones educativas desarrollarán iniciativas para compensar esta situación, a cuyo fin se podrán establecer actuaciones socioeducativas conjuntas con las Administraciones locales y entidades sociales, incluyendo una especial atención a la oferta educativa extraescolar y de ocio educativo, así como acciones de acompañamiento y tutorización con el alumnado que se encuentre en esta situación y con sus familias.
- El 113.5 habilita a los centros educativos a llegar a acuerdos con los municipios respectivos para el uso de bibliotecas municipales con las finalidades previstas en el artículo.
- El apdo. 5 de la disposición adicional decimoquinta prevé que las Administraciones educativas podrán establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas artísticas. Dichos convenios podrán contemplar una colaboración específica en escuelas de enseñanzas artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica.
- El apdo. 6 de la misma disposición adicional ordena a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes dependientes de ellas por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo, para actividades educativas, culturales, deportivas u otras

de carácter social, uso que quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.

- El apdo. 7 de la referida disposición adicional establece que 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.

5.2. La prestación por las entidades locales de servicios complementarios relacionados con la educación

Al margen de las previsiones de la legislación orgánica educativa, las entidades locales prestan también en algunos casos servicios complementarios relacionados con la educación, como son los de transporte y comedor.

La Ley Orgánica de Educación solo se refiere a estos servicios cuando se ocupa de los centros educativos en el ámbito rural. En concreto, en su art. 82.2, párrafo segundo, prevé que «en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado». Fuera de este caso, la legislación orgánica educativa no impone a las Administraciones educativas la obligación de prestar los servicios de transporte y comedor.

Con carácter general, la prestación del servicio de transporte, cuando resulta necesario por la distancia del domicilio de los alumnos al centro docente, se configura como un instrumento necesario para hacer efectivo el derecho constitucional a la enseñanza básica obligatoria y gratuita, por lo que debería ser una obligación de las Administraciones educativas. Por su parte, el servicio de comedor puede tener carácter complementario del servicio de transporte, en cuyo caso deberían hacerse cargo de él también las Administraciones educativas, tal como prevé el citado art. 82.2 de la Ley Orgánica de Educación, pero presenta también una dimensión adicional como instrumento de conciliación de la vida laboral y familiar que lo aproxima a los servicios de carácter social.

Antes de la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la prestación de estos servicios por los ayuntamientos tenía cobertura en el art. 28 de la primera, que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en relación con la educación, entre otras materias. Una vez derogada la redacción original del precepto mencionado, la prestación por las entidades locales de los servicios que nos ocupan debería sujetarse a las previsiones del art. 7.4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Sin embargo, son precisas dos matizaciones: por una parte, los municipios que los viniesen prestando con anterioridad a la entrada en vigor de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local podrán seguirlo haciendo en los términos que establezca la normativa autonómica de desarrollo de esta; por otra parte, es posible que existan habilitaciones en la normativa educativa autonómica que permitan a las entidades locales prestar estos servicios.

6. LOS CENTROS DOCENTES DE TITULARIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES

Para terminar con este análisis de las competencias educativas de las entidades locales, no se puede dejar de hacer una referencia a la posibilidad de que estas sean titulares de centros docentes, lo cual, obviamente, no es lo mismo que sean propietarias de los edificios en los que se ubican centros de titularidad de las Administraciones educativas.

Como ya se ha destacado en el epígrafe de este trabajo dedicado a las competencias educativas locales en la actual etapa democrática, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 1985 regula la creación de centros docentes públicos de titularidad de las corporaciones locales por convenio entre éstas y la Administración educativa competente. El precepto añade que estos centros se someterán, en todo caso, a lo establecido en el título III de la propia Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, relativo a los órganos de gobierno de los centros públicos, hoy sustituido por los capítulos III y IV del título V de la Ley Orgánica de Educación, y que las funciones que en el citado título competen a la Administración educativa correspondiente, en relación con el nombramiento y cese del director y del equipo directivo, se entenderán referidas al titular público promotor.

Por consiguiente, existe una habilitación legal expresa, al margen de las previsiones de la legislación de régimen local, para que las entidades locales puedan ser titulares de centros docentes, que tendrán carácter público, conforme al art. 108.2 de la Ley Orgánica de Educación, pero no dependerán de las Administraciones educativas. De acuerdo con la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, los órganos de gobierno de este tipo de centros son los mismos que los de los centros que son de titularidad de las Administraciones educativas, si bien el nombramiento y cese del equipo directivo corresponderá a la entidad local titular. El personal lo será de la entidad local titular y no de la Administración educativa, y será aquella y no esta la que se tenga que hacer cargo de todos los gastos que conlleve el funcionamiento del centro.

Ahora bien, pese a ser de titularidad pública, hay que entender que estos centros no estarán sujetos a las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la enseñanza básica obligatoria, ya que son las Administraciones educativas las que tienen que garantizar dicha gratuidad y no las entidades locales, que podrán así establecer las tarifas que consideren oportunas por la prestación del servicio, de acuerdo con las reglas generales sobre fijación de las tarifas de los servicios que prestan. Lo que no parece posible con la legislación vigente es que estos centros accedan al régimen ordinario de concierto con la Administración educativa, dado que este se reserva a los centros privados, tal como se desprende los arts. 108.3 y 116.1 de la Ley Orgánica de Educación, sin perjuicio de otras formas de cooperación con las Administraciones educativas, que cabrá articular a través de los oportunos convenios.

CONCLUSIONES

La historia de las competencias educativas de las entidades locales en España es el relato de un declive continuado, desde el protagonismo que se les otorgó en los orígenes del Estado liberal para la implantación del servicio público de la Educación Primaria y Secundaria hasta la progresiva asunción de las responsabilidades en la materia por la Administración del Estado a lo largo del siglo xx, provocada por la evidencia de que la crónica insuficiencia financiera de las corporaciones locales era incompatible con la prestación del servicio con la extensión y la calidad exigibles. El último episodio de ese retroceso en el protagonismo local en la educación ha sido la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local llevada a cabo hace diez años por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que ha limitado las materias relacionadas con este ámbito en las que la legislación sectorial necesariamente debe atribuir competencias propias a los municipios.

Ahora bien, si de lo que se trataba con la revisión de la lista de materias de interés municipal del art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local era de dotarlas de una mayor concreción, modernizarlas y eliminar aquellas materias en las que se detectaban las llamadas «competencias impropias» y duplicidades competenciales, el estudio realizado muestra que, en el caso de las competencias educativas de las entidades locales, el resultado ha sido un tanto paradójico. En la letra n) del precepto se han dejado tres materias que, en realidad, son obligaciones que se les imponen a los municipios. En de dos ellas, históricamente la intervención municipal ha sido muy relevante, pero hoy se ha vuelto anecdótica («participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes»), mientras que en relación con la tercera («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») lo que se ha hecho es restringir el alcance de la competencia municipal, que queda circunscrita a los edificios de titularidad local, tal como ha ratificado la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En cambio, se han suprimido de precepto otras dos materias («participar en la programación de la enseñanza» e «intervenir en sus órganos de gestión [de los centros docentes públicos]»), que carecen de contenido obligacional y que ni siquiera suponen gasto para las haciendas locales (ni implican duplicidad alguna), por lo que no entiende bien el motivo de su eliminación.

Además, la reforma no ha atenuado la desconexión que ya se producía entre la legislación de régimen local y la legislación educativa, sino que más bien la ha acentuado por la supresión de la cláusula del art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en relación con la educación, entre otras materias. El art. 25.2.n) de aquella ni antes ni después de su modificación por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local da una idea clara de las competencias que

realmente ejercen las entidades locales y, en especial, los municipios, en materia educativa²⁵. Y hablar en este caso de «competencias impropias» resulta poco adecuado porque es la propia legislación educativa la que contiene amplios llamamientos a la colaboración y cooperación de las entidades locales con las Administraciones educativas y hasta una habilitación expresa que permite a aquellas ser titulares de centros docentes²⁶.

Así las cosas, lo que debería haber quedado recogido en la letra n) del art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local es justamente lo que se ha eliminado («participar en la programación de la enseñanza» e «intervenir en sus órganos de gestión [de los centros docentes públicos]») para garantizar la participación de la comunidad local en la definición de la política educativa y en la gestión de la educación financiada con fondos públicos. Por el contrario, no parece que en la actualidad tenga sentido que la legislación de régimen local siga obligando a los ayuntamientos a «participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria», una cuestión que ha pasado a formar parte del ámbito de los servicios sociales de protección de los menores de competencia autonómica, a «cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes», cuando en este punto lo relevante son las reservas de suelo para este tipo de dotaciones que prevé la legislación urbanística, y mucho menos a asumir «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», dado que esos centros son de titularidad de las Administraciones educativas, que deberían encargarse también íntegramente de su sostenimiento. Finalmente, sería conveniente incorporar al precepto una genérica invocación a la colaboración y cooperación municipal con las Administraciones educativas que contempla la legislación en la materia y que hace innecesarias las previsiones sobre delegación de competencias a los municipios en ámbitos relacionados con la educación que se han introducido en el art. 27.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerredá, M. (2015). El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales. *Revista de d'Estudis Autonòmics i Federals*, (22), 219-263.
- Alonso Varo, J. (2015). La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (3), 129-152. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10244>
- Arias Martínez, M.^a A. (2015). La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del Pacto Local a la recentralización competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, (40). https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416635
- Barrero Rodríguez, C. (2017). La Ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios? *Revista Española de Derecho Administrativo*, (184), 41-73.
- Bello Paredes, S. A. (2015). Las competencias locales: balance de situación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (extraordinario, enero 2015), 27-46. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10219>
- Capitán Díaz, A. (1994). *Historia de la educación en España II. Pedagogía Contemporánea*. Dykinson.

²⁵ En definitiva, en el ámbito estudiado se constata lo que ya en 2017 señalaba Barrero Rodríguez, es decir, que «si el objetivo de toda Ley es transformar la realidad existente, si el fin concretamente buscado por la LRSAL era “que para una gran parte de nuestros municipios la situación”, tras su aprobación, fuera “sustancialmente distinta a la que venían desarrollando con anterioridad”; esta norma, a punto de cumplirse el tercer aniversario de su promulgación, puede considerarse ya una disposición en buena medida fallida» (p. 23). Y cumplidos los diez años de aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Carbonell Porras (2023) concluye de una manera todavía más terminante que «de lo anterior, puede deducirse que poco de lo pretendido por la reforma de 2013 ha sido materializado: los municipios han mantenido en todo momento las competencias que ejercían con anterioridad y no parece que se haya limitado el ejercicio de otras actividades. Y esto debería ser un toque de atención al legislador ante reformas no suficientemente meditadas, con deficiente calidad técnica y que suscitan el rechazo generalizado» (pp. 18-19). Para otra valoración de los resultados de la reforma, véase Jaramillo Fernández (2020).

²⁶ Para una crítica en profundidad del concepto de *competencias impropias* y su confusión con la participación de las entidades locales en las competencias de otras Administraciones públicas, véase Miguez Macho (2014, pp. 522 y ss.). Como aclara Velasco Caballero (2015, p. 33), «[...] normalmente toda actividad local tiene algún respaldo en una ley sectorial, estatal o autonómica. Es cierto que, con frecuencia, ese respaldo legal no tiene la formalidad y claridad o precisión propia de una atribución competencial. Pero esto es fácilmente explicable en un contexto (el anterior a la LRSAL) en el que las leyes implícitamente asumían la facultad general de actuación local (sobre todo en ámbitos prestacionales y subvencionales) y concentraban su regulación en la fijación de parámetros normativos imperativos sobre esa posible actuación local».

- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), 765-781. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.032>
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Cuesta Revilla, J. (2014). Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico. *Cuadernos de Derecho Local*, (34), 98-125.
- Gallego Alcalá, J. D. (2022). Alcance de las competencias propias locales en materia de educación tras la sentencia 1377/2021, de 21 de octubre del Tribunal Supremo. Especial incidencia de la conservación y mantenimiento en centros públicos educativos carentes de titularidad local. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (3).
- García Maties, R. (2015). Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (3), 115-128. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10243>
- Garrido Juncal, A. (2016). Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL. *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 25(extra), 215-228. <https://revistas.usc.gal/index.php/dereito/article/view/3346>
- Gil de Zárate, A. (1995). *De la instrucción pública en España* [edición facsímil íntegra más índice onomástico, obra original publicada en 1855]. Pentalfa Ediciones.
- Gómez Moreno, Á. (2007). El Reglamento General de Instrucción Pública de 1821: filosofía, análisis y valoración crítica. *Anuario de Pedagogía*, (9), 161-176.
- Jaramillo Fernández, M. (2020). Propaganda y realidad de la LRSAL. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (5).
- Miguez Macho, L. (2014). Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, 1(47), 513-548. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2410>
- Navarro Rodríguez, P. y Zafrá Víctor, M. (2014). El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (2), 49-62. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i2.10192>
- Souvirón Morenilla, J. M. (2014). Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico. *Cuadernos de Derecho Local*, (34), 80-97.
- Toscano Gil, F. (2014). El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (165), 285-320.
- Velasco Caballero, F. (2015). Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, (8), 22-53.
- Viñao Frago, A. (1994a). Implantación del sistema educativo liberal. El plan Pidal de 1845. En B. Delgado Criado (coord.), *Historia de la educación en España y América* [vol. 3, La educación en la España contemporánea (1789-1975)] (pp. 58-66). Ediciones Morata.
- Viñao Frago, A. (1994b). El sexenio democrático (1868-1874). En B. Delgado Criado (coord.), *Historia de la educación en España y América* [vol. 3, La educación en la España contemporánea (1789-1975)] (pp. 265-270). Ediciones Morata.
- Zoco Zabala, C. (2015). Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho. *Revista Vasca de Administración Pública*, (102), 107-138. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.102.2015.02>