

Ciencias de la Educación

LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA: POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LOS AYUNTAMIENTOS

SUSANA MOLINA MARTÍN

RESUMEN

Cuando pensamos en educación, no debemos asociarla solamente con el Sistema Educativo, dado que hay otros espacios y otros agentes que contribuyen a nuestro desarrollo personal. Por ello, este artículo pretende reflexionar acerca de un ámbito, que forma parte de la vida diaria de nuestras ciudades, la Administración Local. Las grandes potencialidades y limitaciones que se le adjudican, se materializan de forma concreta en cada ciudad, contribuyendo a llevar la educación más allá de la escuela.

Palabras clave: Educación; Administración Local; Pedagogía Social

ABSTRACT

When we think about education, we don't have to associate it only with the educational system, there are other spaces and other agents that contribute to our personal development. For that reason, this article tries to present one of those scopes, concretely to the city. City's administration has great potentialities and limitations for educating city will be a reality, contributing to take the education beyond the school.

Key boards: Education; City's administration; Social Pedagogy.

INTRODUCCION

Al hablar de la educación en el momento actual, es necesario remitirse a la situación de cambio que estamos viviendo en todos los órdenes de nuestra existencia. Nos situamos en nuevos escenarios sociales, políticos y económicos, en una época singular, tanto por la presencia de la tecnología en los diversos ámbitos de la vida humana, cuanto por los fenómenos que esta favorece. Situación que genera beneficios potenciales para la ciudadanía de algunos países, a la vez que se plantean innumerables retos. Cuestiones como la creación de perfiles profesionales desconocidos hace sólo un par de años, los cambios en la estructura familiar, las nuevas formas de organizar el trabajo en las empresas, la presencia de nuevos hábitos de vida entre la población, la distancia entre generaciones y grupos sociales, los cambios demográficos, las situaciones de ocio durante la niñez y demás edades hoy, entre otros, son ejemplos significativos de cómo las experiencias que vivimos son completamente distintas de las que han tenido las generaciones anteriores.

En esta sociedad denominada de la información y el conocimiento, la educación se plantea como un derecho, del que debe ser garante el Estado, tal y como se recoge en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas de 1948¹. La cuestión radica en cómo debe plantearse. Hasta tiempos próximos, la escuela ha sido un ámbito esencial en la educación de las personas. Se la ha supervalorado por encima de otros escenarios y agentes educativos, y se ha tratado de impulsarla en todas las partes del planeta. Pero llega un momento, en que la escuela no parece responder a lo que desde instancias sociales se le demanda. Por ello, en la década de los sesenta, empiezan a surgir argumentos que replantean el papel y la existencia de la escuela. Algunos, como Paul Goodman, Everett Reimer, Ivan Illich, John Holt y Marshall McLuhan, encabezan una avalancha de críticas de carácter cultural y dimensión internacional que afectan a las instituciones y a las prácticas sociales del momento.

En su crítica más radical, I. Illich y E. Reimer ponen de manifiesto la rémora que supone la escuela para el desarrollo integral de la persona, lo que les lleva a abogar por una sociedad sin escuelas. Concretamente, Everett Reimer considera que aunque en las escuelas reside la promesa del progreso, no son apropiadas para luchar contra la desigualdad y la pobreza, más bien la reproducen. Por ello, cree que lo mejor es liberar a la educación de la escuela. Quizá, lo importante de su obra resida en plantear la necesidad de impulsar nuevas formas de programas de aprendizaje fuera de la escuela. Afirma que “el dónde y cómo haya sido educada una persona es tan irrelevante con respecto a la capacidad para hacer un trabajo como lo son la raza y la religión”².

Esta situación, se plantea también desde organismos internacionales. En el año 1972, salía a la luz el Informe elaborado por Edgar Faure para la UNESCO, bajo el título *Aprender a ser*. En él, se considera la educación del hombre moderno como una tarea de la más alta importancia, y como un problema de excepcional dificultad, especialmente en una época de grandes cambios científicos, técnicos y económicos. Se reconoce el desajuste entre sociedad y educación (entendido como Sistema Educativo), en una sociedad cambiante, donde nos encontramos múltiples desafíos y alternativas, donde los referentes anteriores no son válidos, y dónde es necesario cambiar

nuestras formas de actuar. Si los estudios ya no pueden constituir un todo definitivo que se imparta y se reciba antes de entrar en la vida adulta, es preciso reconsiderar los sistemas de enseñanza en su conjunto y en su misma concepción. Aprender es el asunto de toda la vida de la persona en su duración y diversidad, y de toda una sociedad, tanto en lo concerniente a recursos sociales, económicos y educativos.

De modo que el esfuerzo educativo dirigido al desarrollo integral de la persona (tal y como recoge el artículo veintisiete de la Constitución Española de 1978) debe partir, además del Sistema Educativo, de otras instancias que complementen la labor de la educación formal. Aunque ésta es un elemento esencial, se precisan estrategias educativas más globales que afecten a la multitud de escenarios en los que el individuo se desenvuelve, junto a los diferentes agentes educativos que actúan en ellos. En este contexto, las administraciones locales, comienzan a desempeñar un papel importante en el campo educativo, es decir, en la satisfacción de las necesidades educativas de sus ciudadanos. Pero ¿cuál es ese papel? ¿Qué posibilidades y límites se le plantean?. En este contexto se sitúa este artículo, que trata primero de aproximarse a la nueva concepción de la educación que surge en nuestra sociedad, para posteriormente analizar el papel que las administraciones locales están empezando a desempeñar en el desarrollo de la educación, en el marco concreto de su ciudad.

1. LA CIUDAD COMO ESPACIO DE APRENDIZAJE

La ciudad es el espacio donde vivimos y, por tanto, es el lugar donde nuestras necesidades se hacen visibles. La educación como necesidad, surge en la ciudad y, es allí, donde debe satisfacerse. Pero, para que las ciudadanas y ciudadanos puedan alcanzar su pleno desarrollo personal y social, la educación no puede limitarse, como en el pasado, a formar en función de un modelo predeterminado de estructuras, de necesidades e ideas, los cuadros de la sociedad del mañana, ni preparar de una vez para siempre a los jóvenes para un cierto tipo de existencia, que seguro será diferente. La rapidez de los cambios que se producen en nuestra sociedad, hacen que necesitemos renovar los conocimientos e ir configurando nuestro sistema de valores a lo largo de la vida.

Se deberá educar con la duración de la existencia del individuo, por lo que la educación se plantea como permanente, tanto en España (se configura como principio básico del Sistema Educativo con la LOGSE) como en toda la Unión Europea. Lo que supone poner el acento en el aprendizaje. Aprendizaje que será permanente, y que debe dirigirse a promover una amplia gama de objetivos complementarios entre sí: realización personal, ciudadanía activa, integración social y permeabilidad y adaptabilidad. Aspectos que se recogen en la definición que del aprendizaje permanente hace la Comisión Europea: “Toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo”³.

El hecho es que para alcanzar el desarrollo integral de la persona, la educación deberá contribuir en los diversos ámbitos de la vida y de la actividad humana, lo que

supone romper los límites temporales y espaciales que la envolvían. En primer lugar la rapidez de los cambios que se producen en nuestra sociedad requieren una educación a lo largo de la vida del individuo, dado que por ejemplo, no es posible vivir de manera autónoma o incorporarse al trabajo con los conocimientos adquiridos en la primera etapa de nuestra existencia. Proceso educativo que es posible, dado el mayor tiempo disponible para otras actividades distintas del trabajo. Lo que nos lleva a plantear, en segundo lugar, la multiplicidad de escenarios y agentes que intervienen en este proceso educativo. Es evidente que se han desbordado los tradicionales escenarios de la escuela y la familia, dado que el aprendizaje permanente implica reconocer que los aprendizajes que realizamos en otros contextos contribuyen a nuestro desarrollo, al igual que los aprendizajes que realizamos en la escuela. Se trata de crear una cultura del aprendizaje, que abarque el espectro de los aprendizajes formales, no formales e informales.

Ampliar los agentes y los espacios supone reconocer el papel educativo fundamental que desempeña la ciudad, no sólo como espacio educativo (dada la intensidad de los intercambios de conocimientos que allí se realizan y la escuela de civismo y solidaridad que constituye), sino como agente educativo de primer orden.

Evidentemente para referirnos a cómo se plantea la educación en la ciudad, debemos remitirnos a la política educativa⁴, dado que constituye la base inicial donde se efectúan las elecciones fundamentales formuladas en nombre de la colectividad. Dado que tanto en España, como en gran parte de los países europeos, se reconoce la existencia de ambientes geográficos, culturales y socioprofesionales distintos, se tiende a descentralizar y diversificar las estrategias nacionales dejando un margen mayor o menor a las iniciativas locales. De modo, que cuando hablamos de políticas educativas en el momento actual, es necesario resaltar las actuaciones que están llevando a cabo algunos gobiernos locales y al protagonismo que están adquiriendo algunas ciudades en relación a la educación.

2. AUTONOMÍA LOCAL EN MATERIA EDUCATIVA

Los poderes públicos tienen la obligación de garantizar los derechos constitucionales, y poseen autonomía para hacerlo (Art. 137 de la Constitución). La Constitución Española consagra en el artículo 27 el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a la educación, que debe estar garantizado por los poderes públicos que organiza en Estado, Comunidades Autónomas y Provincias y Municipios (Título VIII de la Constitución). La descentralización de la educación, supone una mayor distribución territorial de la toma de decisiones de la gestión educativa respecto a la estructura del sistema educativo, de manera que estén enraizadas en su entorno más próximo. La colaboración o cooperación entre las instituciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), sustentada en un carácter de voluntariedad, se debería encaminar a optimizar los recursos públicos y rentabilizar al máximo los esfuerzos y actuaciones realizadas por las respectivas Administraciones, con lo que aumentaría la eficacia del servicio que prestan las distintas administraciones públicas a la ciudadanía.

De modo que la Constitución Española de 1978, recoge las competencias que con carácter exclusivo corresponden al Estado (art. 149.1), y otras que podrán ser transpasadas a las Comunidades Autónomas (hasta un total de 22, enumeradas en los art.148, 149 y 150), quedando recogidas en sus Estatutos de Autonomía. De modo, que las Comunidades Autónomas han asumido funciones de planificación, gestión y evaluación de todos los niveles, etapas y grados en los que se organiza el Sistema Educativo y que antes correspondían al Estado. Por eso, serán quienes deban diseñar la política educativa en su territorio, quienes configuren su propio modelo Educativo. La Comunidad Autónoma se convierte en la Administración Educativa Ordinaria, desarrollando su actividad legislativa a través de los parlamentos autonómicos y de sus órganos de gobierno.

Una vez que les han sido transferidas a las Comunidades Autónomas las competencias educativas por parte del Estado, procede que éstas transfieran, a su vez, a los Ayuntamientos aquellas competencias educativas, con sus correspondientes recursos humanos y económicos, que son más propias de éstos. La Constitución no establece modelo o sistema alguno, sólo reconoce que dichas competencias deben referirse a los ámbitos de interés local, que han de ser atribuidas por ley y que los entes locales han de disponer de medios suficientes para desempeñarlas. Es la ley, por tanto, la fuente de derecho a través de la cual se establece en España el sistema de competencias locales.

J. Perdígó y Ramón Plandiura (2002) han recogido como se plantea el interés local por la educación en la legislación histórica de España. Sitúan sus orígenes en la Ley Municipal de 1877, que en sus artículos 72 y 73 atribuía a los Ayuntamientos el establecimiento de instituciones de instrucción pública en general y, en particular, la instrucción primaria. Concretamente, en el artículo 150.17 del Estatuto Municipal de 1924 les encomendaba las escuelas de instrucción primaria y las escuelas profesionales, así como “talleres, premios e instituciones para facilitar y difundir la instrucción pública, señaladamente la primaria y la aplicada a oficios, industrias y artes”. En la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, la enseñanza primaria se atribuye a los Ayuntamientos en cumplimiento de las leyes sectoriales, y aparece la responsabilidad del Alcalde de “cuidar de la asistencia a la escuela de los niños que tengan edad escolar, castigando las infracciones con multas”. Finalmente, en la Ley de Régimen Local de 1955, la instrucción y la cultura aparecían como fines del Municipio (art. 101.2) y se mantenía la función del Alcalde de velar por el cumplimiento de la obligación escolar y de sancionar la falta de asistencia a las escuelas.

El contenido de la autonomía local ha sido objeto de debate, fuera y dentro de nuestro país. Se ha reconocido a las entidades locales como las instituciones más cercanas a los ciudadanos, las que mejor conocen y son más asequibles a sus necesidades, problemas y demandas. De modo, que en el marco de una concepción descentralizada de la educación y enraizada en su entorno más próximo, parece necesario y razonable que las entidades locales vayan asumiendo de forma progresiva más competencias e incrementando su cooperación con las otras administraciones educativas. Se convierten en el eje vertebrador de planes y programas educativos, lo que supone aproximar su planificación y ejecución.

Este fue el origen del establecimiento de un mínimo común de lo que se entiende por autonomía local, a nivel europeo. Se trata de la *Carta Europea de la Autonomía*

Local, aprobada el 15 de octubre de 1985 por el Consejo de Europa como tratado internacional. Esta Carta ratificada por España el 20 de enero de 1988 define la autonomía local como: "...el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"⁵. Y plantea que la ley debe garantizar los siguientes elementos esenciales básicos de la autonomía: participación, competencias, potestad de autoorganización, suficiencia financiera y participación en las decisiones de otras Administraciones.

3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: POSIBILIDADES

A partir de los planteamientos anteriormente expuestos, se aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL). En ella, los municipios ocupan un lugar central en el conjunto del sistema español de Administraciones Públicas, tal y como podemos observar en su definición recogida en el artículo 1.1. de la LRBRL: "entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación cotidiana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades".

Se plantea la posibilidad de que los municipios pueden ejercer competencias propias en materia de educación, en el grado que establece el artículo 25.2n de la LRBRL: "(...) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos, intervenir en su gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria". Además, podrán ejercer competencias delegadas, actividades complementarias que suplan servicios que otras administraciones no presten a pesar de ser de su competencia y responsabilidad, y podrán colaborar en la gestión. El marco es muy amplio, lo que ofrece la posibilidad que desde esas bases comunes los Parlamentos autonómicos puedan aprobar sus propias leyes de Régimen Local y atribuir competencias a las entidades locales. No obstante, la numerosa legislación posterior proveniente del Ministerio de Educación y Ciencia, amplía notablemente sus competencias⁶.

3.1 Planificación de la educación.

Bajo este título hemos agrupado dos cuestiones propias de la planificación educativa, en las que la ciudad tiene algo que decir: las relativas a la prospección educativa y conservación de centros y, las relacionadas con la escolarización.

La prospección educativa y conservación de centros, engloba tres tipos de competencias que asumen las Corporaciones Locales, pero que precisan para su desarrollo el establecimiento de convenios con otros niveles de la Administración Educativa. La primera de ellas, relativa a la cooperación en la planificación y gestión de construcciones escolares⁷, la segunda se refiere a la cooperación en las reformas, reparaciones, conservación, mantenimiento y la vigilancia de los centros y, la tercera, relacionada

con la colaboración en la distribución, almacenamiento y adquisición de equipamiento escolar y material didáctico para garantizar mejor la utilización del mismo.

El plan de actuación que de forma esquemática se refleja a continuación (gráfico 1) tiene su soporte legal en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (Art. 25.2n y Art. 27), la Ley Orgánica 8/1985 del Derecho a la Educación (DA 2ª.1), la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (DA 17ª, 1-6). En el Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia, que desarrolla los principios de la LOGSE, se concretan las distintas formas de participación de los municipios en el ámbito educativo.

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

No obstante, debemos tener en cuenta que algunas de estas competencias las han asumido y continúan haciéndolo los Municipios en solitario, dado que son los titulares de terrenos y edificios. Debemos tener en cuenta que existe la posibilidad de creación de centros docentes de titularidad municipal, tanto de régimen general como especial, y que tendrán carácter de centros públicos. Aunque su organización y funcionamiento debe adecuarse a cuanto el ordenamiento jurídico prevé para los mismos, debiendo asumir la Corporación Local, la responsabilidad jurídica y económica correspondiente. Por ello, se han hecho cargo de cuestiones como la conservación, reparación de roturas y averías, vigilancia, limpieza y suministro de agua, electricidad y calefacción en centros de Educación Infantil, de Educación Primaria y Educación Especial, que ya contemplaba el Decreto 193/1967, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria.

La colaboración en el desarrollo de la escolarización, es la segunda cuestión que se plantea en el ámbito de la planificación de la educación en la ciudad. Con la aprobación de la Constitución Española de 1978, en cuyo artículo 27 se reconoce el derecho a la educación, se produjo un importante avance en la extensión de la educación en nuestro país. Posteriormente la LODE (Art. 20.2 y 53) y el desarrollo legislativo posterior (R.D.2375/1985, R.D.377/1993 y R.D.366/1997) han servido para dar mayores garantías para su ejercicio.

TIPO DE OBRA	PAPEL DEL MUNICIPIO	CALENDARIO		DOCUMENTACIÓN A APORTAR
		PLANES PLURIANUALES	PLANES ANUALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Infantil • Colegio de Educación Primaria • Instituto de Educación Secundaria • Colegio de Educación Especial • Gimnasios • Pabellones de Servicios 	Programación y planificación de nuevas necesidades.	Periodo estipulado para la presentación de propuestas.	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de cada curso escolar. • Revisión a mediados de curso 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de la necesidad: <ul style="list-style-type: none"> - Censo de población. - Estado actualizado de la escolarización. - Previsiones justificadas de incremento de la población. • Cesión de terrenos: <ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo de Pleno. - Garantía de propiedad municipal del solar. - Cédula urbanística.
<ul style="list-style-type: none"> • Adaptaciones de aulas. • Cambios de cubiertas. • Mejoras en condiciones de seguridad. • Sistemas contra incendios. • Cambios de sistemas eléctricos. • Etc. 	Programación y planificación de nuevas necesidades.	Periodo estipulado para la presentación de propuestas.	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de cada curso escolar. • Revisión a mediados de curso 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de necesidades consensuado por la comunidad escolar (Centros Escolares y Consejo Escolar Municipal): <ul style="list-style-type: none"> - Relación de obras por centro. - Valoración presupuestaria.
<ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento escolar: <ul style="list-style-type: none"> -Mobiliario. -Material didáctico. -Etc. • Equipamiento comedor. 	Equipamiento escolar y puesta en funcionamiento de comedores.	Periodo estipulado para la presentación de propuestas.	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de cada curso escolar. • Revisión a mediados de curso 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de necesidades consensuado por la comunidad escolar (Centros Escolares y Consejo Escolar Municipal): <ul style="list-style-type: none"> - Relación de obras por centro. - Valoración presupuestaria.

Gráfico 1. *Plan de actuación municipal.* (Fuente: Elaboración propia).

El papel de las Corporaciones Locales en este proceso de escolarización, es decir su cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, puede ser más o menos activo en función de la disposición de las Direcciones Provinciales de Educación y de los propios Ayuntamientos. Según el Real Decreto 2274/1993, para dar cumplimiento a esta función, los municipios realizarán las siguientes actuaciones: proporcionar a la Administración Educativa competente información precisa sobre la población en edad escolar, poner en conocimiento de la Administración Educativa competente las deficiencias detectadas en la escolarización, colaborar en la distribución del alumnado en los centros docentes públicos y concertados, de acuerdo con la normativa vigente, y lo previsto por las Comisiones de Escolarización en los procesos de prescripción y matriculación de carácter anual, contribuir a través de los servicios municipales a hacer efectiva la asistencia del alumnado a los centros escolares y cualesquiera otras que coadyuven a la adecuada escolarización.

Posteriormente, el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, matiza el papel de los Ayuntamientos en dicho proceso. Considera que deben informar a los ciudadanos sobre las características de los centros educativos y sus proyectos educativos (Art.5); colaborar con las Direcciones Provinciales en la determinación de las zonas de influencia (Art.9.2) y, formar parte de las comisiones de escolarización (Art. 13.4).

3.2. Prestación de servicios educativos complementarios.

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

- Función compensadora, para lo cual se plantea la posibilidad de establecer convenios para la educación infantil (Art. 11 LOGSE), la educación especial (Art.54.3 LOGSE), las enseñanzas de adultos (DA 17ª LOGSE), programas específicos de garantía social (Art. 23.2 LOGSE), para el desarrollo de las ofertas de formación profesional reglada y ocupacional (Art. 34.2 LOGSE), programas de carácter compensatorio (Art. 63.1 LOGSE), para la formación del profesorado (Art. 56.4 LOGSE), para la formación en música y danza en escuelas específicas (Art. 39.5 LOGSE), etc.
- Función orientadora, para lo cual se establecerá una relación entre las actividades de orientación académica, psicopedagógica y profesional que realicen las distintas administraciones (Art. 60.2 LOGSE), como por ejemplo la coordina-

ción de actividades conducentes a la transición del Sistema Educativo al mundo laboral.

- Función extraescolar o de ocio, que en ocasiones se verá facilitada con el establecimiento de convenios que permitan la posibilidad de colaborar con los centros educativos para impulsar las actividades extraescolares y promover la relación entre los centros y el entorno socio-económico (Art. 57.5 LOGSE).

Otra competencia de las Corporaciones Locales, en cierta medida relacionada con la anterior, se refiere a la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes públicos. En relación a este punto se ha dado, durante muchos años, la paradoja de que los Ayuntamientos, a pesar de ser los propietarios de los centros de Educación Infantil, de Educación Primaria y de Educación Especial, han tenido serias dificultades para la utilización de los mismos fuera del horario lectivo. Aunque la LODE impulsó la participación activa y democrática, en los centros escolares, de toda la comunidad educativa, no estableció normas que regularan su uso por las Corporaciones Locales. En el D.A. 17ª.6 de la LOGSE y en el ya mencionado Real Decreto 2274/1993, es donde se dice que «las Administraciones Educativas establecerán procedimientos para el uso de los centros docentes, que de ellos dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo, para actividades educativas, culturales, deportivas o de carácter social». Pero, será en la Orden Ministerial de 20 de julio de 1995 donde se regula el procedimiento para la utilización de los centros docentes, fuera del horario lectivo, promoviendo la integración de los centros en la vida de los municipios y la racionalización y el aprovechamiento de las infraestructuras públicas, asignándole a los Ayuntamientos un papel fundamental y prioritario.

3.3. Participación de la comunidad educativa.

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

- Servir de nexo entre el centro escolar y el entorno.
- Acercar el municipio a la escuela y viceversa. Puede recoger las necesidades, intereses y demandas de los centros y hacerlas llegar al Ayuntamiento, para que éste en la nueva programación de sus actuaciones pueda incorporarlas. Al mismo tiempo, puede trasladar al centro educativo las programaciones municipales que puedan serles de interés para su labor educativa.

- Velar por el cumplimiento de los derechos de los distintos sectores y de que los centros sean lugares óptimos para la actividad educativa.
- Hacer el seguimiento sobre el funcionamiento del Consejo Escolar y del centro, para que se garantice la participación activa y real de todos los estamentos.
- Participar activamente en la elaboración del proyecto educativo del centro.

Y, por otro lado, los ayuntamientos como indica el artículo 35 de la LODE tienen potestad para constituir Consejos Escolares Municipales, órganos consultivos y de participación de los sectores educativos del municipio. Los Consejos Escolares Municipales son el foro donde se concretan las necesidades escolares del municipio, donde se acuerdan las actuaciones municipales en materia educativa, donde se estudian las necesidades de inversión y donde se fijan los objetivos y las prioridades de las actuaciones educativas, etc. Estableciendo las disposiciones para su organización y funcionamiento, siempre que se garantice la participación de los sectores afectados. Al mismo tiempo, los municipios en la búsqueda de una mayor eficacia en su gestión educativa han establecido otros cauces de participación, de los diferentes sectores de la ciudad en la educación.

4. LAS CONDICIONES DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Para que la ciudad realmente responda a las necesidades de aprendizaje de la ciudadanía, de las organizaciones, las comunidades o el mercado laboral, es necesario que tenga una clara percepción de las mismas. Esta percepción debe sustentarse en los datos obtenidos a nivel local, lo que constituye un requisito previo para que exista un enfoque realmente centrado en el alumnado y se garantice la igualdad de oportunidades. Lo que permitirá posteriormente, asignar los recursos convenientes, tanto en términos de cuantía de la financiación como de su distribución eficaz y transparente. Trabajo que debe realizarse mediante la cooperación y el apoyo de todos los agentes educativos, dado que el aprendizaje reporta mayores beneficios cuando la responsabilidad es compartida. Las cooperaciones locales son esenciales para que las estrategias funcionen sobre el terreno, es decir, todos los agentes tanto dentro como fuera de los sistemas formales deben colaborar para que las estrategias funcionen en la práctica. Las condiciones que hacen factible la autonomía local son las siguientes:

1. Traspaso efectivo de determinadas competencias desde la Comunidad Autónoma, que se hará público a través de las órdenes que fueran precisas de los correspondientes órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma: Consejería de Educación, Consejería de Presidencia, etc.

En estos acuerdos de traspaso se debe hacer referencia a los servicios que se transfieren y las funciones que asumen los Ayuntamientos, las formas de cooperación en aquellos temas que existieran funciones compartidas entre Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, al inventario de bienes, derechos y obligaciones que se transfieren en relación a una determinada función y/o servicio, a

la relación de personas y vacantes (laborales y funcionarios) que se traspasan adscritos a dicho servicio y/o función, al traspaso financiero, según las funciones y servicios transferidos, dado que es una condición que va a determinar el que las transferencias sean o no posibles, e impediría que los Ayuntamientos atendieran correctamente los servicios a que se hubieran comprometido, al inventario total de la transferencias, servicios transferidos, funciones, personal, documentación administrativa, etc.

2. Tener una mínima estructura administrativa municipal para poder asumir la gestión de las competencias educativas. Puede ser la Comisión Mixta compuesta por representantes de la Federación de Municipios de la propia Comunidad Autónoma quienes determinen esta mínima estructura administrativa que deben tener los municipios para que puedan prestar con garantía aquellos servicios para los que transfieren determinadas competencias.
También, a través de la mencionada comisión se buscarán alternativas a los casos de aquellos municipios que no puedan garantizar la gestión adecuada de los servicios educativos que les pudieran ser transferidos, bien porque son municipios pequeños o porque su situación económica y administrativa no lo hace viable. En este caso se pueden establecer fórmulas de organizaciones supramunicipales, que acojan o agrupen a varios municipios de una misma zona (entes comarcales, mancomunidades, consorcios, etc.).
3. Desarrollar fórmulas variadas y flexibles de gestión que hagan posible y faciliten a los municipios, mancomunidades, consorcios, etc., el ejercicio de sus competencias educativas, como pueden ser: la gestión directa de determinados servicios, la gestión mixta entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos a través de convenios, o la gestión indirecta a través de: prestaciones de servicios, convenios con ONGs, convenios con otros organismos sin ánimo de lucro, etc
4. Elaboración de las correspondientes normas, tanto a nivel de la Comunidad Autónoma como de los Ayuntamientos, que garanticen en primer lugar, la efectiva competencia de los Ayuntamientos y, en segundo lugar la participación en la planificación y programación educativa municipal de los distintos sectores de la comunidad educativa (padres, profesores, alumnos) y de los sectores sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.).

Finalizar, afirmando, que las competencias de los Ayuntamientos son tan ambiguas, es decir, dejan márgenes extensos, que permiten que cada ciudad en función de su presupuesto y de sus orientaciones políticas puedan desarrollar unas acciones más o menos intensas. No obstante, debería plantearse una política educativa amplia, tal y como plantea la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras:

“Las municipalidades ejercerán con eficacia las competencias que les correspondan en materia de educación. Sea cual fuere el alcance de estas competencias, deberán plantear una política educativa amplia y de alcance global, con el fin de incluir en ella todas las modalidades de educación formal y no formal y las diversas manifestaciones culturales, fuentes de información y vías de descubrimiento de la realidad que se produzcan en la ciudad.

El papel de la administración municipal es, por una parte, obtener los pronunciamientos legislativos oportunos de otras administraciones estatales o regionales y, por otra, establecer las políticas locales que se revelen posibles, estimulando al mismo tiempo la participación ciudadana en el proyecto colectivo a partir de las instituciones y organizaciones civiles y sociales, y otras formas de participación espontánea”⁸.

NOTAS

- ¹ Disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/hchr_un_sp.htm
- ² REIMER, 1981, p.167.
- ³ COMISIÓN EUROPEA, 2001, p.10.
- ⁴ La política educativa es el conjunto articulado de objetivos, agrupados por orden de prioridad, que se encuentran integrados en las finalidades de la política general y que concuerda con los objetivos del resto de los sectores de la actividad.
- ⁵ ALONSO OLEA, 2001, pp. 23-31.
- ⁶ Las competencias legisladas actualmente, aparecen recogidas en la legislación siguiente: Reglamento de Escuelas de 1967 (BOE 20-02-67); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (L.B.R.L.); Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (L.O.D.E.); Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de Admisión de Alumnos en los Centros Docentes sostenidos con fondos públicos; Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos de Gobierno de los centros públicos de Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional; Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE); Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia; Orden Ministerial de 20 de julio de 1995, por la que se regula la utilización de los Ayuntamientos y otras entidades de las instalaciones de las Escuelas de Educación Infantil, Colegios de Educación Primaria, Centros de Educación Especial, Institutos de Educación Secundaria y Centros Docentes Públicos que impartan las enseñanzas de régimen especial dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia; Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre de la Participación, la Evaluación y el Gobierno Docentes (LOPEG); Orden Ministerial de 26 de marzo de 1997 (BOE 01-04-97), por la que se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria y Educación Secundaria.
DA, significa Disposición Adicional. C, significa capítulo.
- ⁷ Las cesiones de suelo relativas a la Educación Primaria y Secundaria Obligatoria, quedan reguladas por la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana en el artículo 83.3.
- ⁸ A.I.C.E., 1990, p.1.

BIBLIOGRAFÍA

- A.I.C.E. (1990). *Carta de ciudades educadoras*. Disponible en <http://www.edcities.bcn.es>
- ALONSO OLEA, M. (Ed.) (2001). *Legislación de Régimen Local*. Madrid: Civitas.
- BOSCH, C, PUJOL, M., SAMBOLA, T. y SOLER, J. (1999). *Pensar la ciudad desde la educación*. Barcelona: Diputació de Barcelona
- CEBRIÁN, J.L. (1998). *La red. Cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*. Madrid: Taurus.
- COLOM CAÑELLAS, A.C. (1997). Política educativa local. En Colom Cañellas, A.C. y Domínguez Rodríguez, E., *Introducción a la política de la educación*. Barcelona: Ariel.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*. Bruselas: Dirección General de Educación y Cultura.
- COMISIÓN EUROPEA (2000). *Memorándum sobre el aprendizaje permanente. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- CONSEJO EUROPEO (2002). *Resolución del Consejo sobre la educación permanente*. DO C 163 de 9.7.2002, pp. 1-3.
- DELORS, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional para la educación en el siglo XXI*. Madrid: Santillana.
- ECHEVARRÍA, J. (1995). *Cosmopolitas domésticos*. Barcelona: Anagrama.
- FAURE, E (Dir.)(1972). *Aprender a ser*. Madrid: Alianza.
- FIDEL REVILLA, G. (Coord.)(2001). *I Encuentro "La ciudad de los niños". Participación y valores ciudadanos en la ciudad actual*. Madrid: Acción Educativa.
- GÓMEZ GRANELL, C. (Coord.)(1999). *Por una ciudad comprometida con la educación*. Volumen 1. Barcelona: Institut d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona
- ILLICH, I. (1977). *Un mundo sin escuelas*. México: Editorial Nueva Imagen.
- LYOTARD, J.F. (1984). *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.
- MOLINA MARTÍN, S. (2001). La educación: un reto para la ciudad. *Aula Abierta* 77, 131-140.
- O.N.U. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/hchr_un_sp.htm
- PERDIGÓ, J y PLANDIURA, R. (2002). Los condicionantes jurídicos en España. ¿Pueden los Ayuntamientos intervenir en política educativa?. Límites y oportunidades. En Subirats i Humet, J., *Gobierno local y educación*. Barcelona: Ariel.
- REIMER, E. (1981). *La escuela ha muerto. Alternativas en materia de educación*. Barcelona: Guadarrama / Punto Omega.

- RODRÍGUEZ NEIRA, T., PEÑA CALVO, J.V. y ÁLVAREZ PÉREZ, L. (1997). *Nuevas tecnologías. Nueva civilización. Nuevas prácticas educativas y escolares*. Oviedo: Universidad / I.C.E.
- SÁNCHEZ VICENTE, J. (2000). *La gestión educativa municipal. Módulo 1: Marco competencial del área de educación municipal*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- SAVATER, F. (1997). *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- TERCEIRO, J.B. (1996). *Sociedad digital. Del homo sapiens al homo digitalis*. Madrid: Alianza.
- UNESCO (1998). *Informe mundial sobre la educación 1998: "Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación"*. Madrid: Santillana / UNESCO.
- UNESCO (1998). *Conferencia mundial sobre la educación superior 1998: "La educación superior en el siglo XXI: visión y acción"*. Paris: UNESCO.

