

miento de las decisiones de este órgano como prácticamente incontrolables, creando un ente aparte del Derecho ya que no se le aplica el Derecho administrativo, sino, si acaso, en algún aislado aspecto formal, apendicular y sin importancia alguna. Un segundo grupo de sentencias va algo más allá y llega a generar una exigencia de motivación. Esto es una justificación más o menos plausible, pero siempre una fundamentación *ad hoc*, para el caso concreto, y en línea casi siempre de justificar la decisión del órgano. Y, finalmente, algunas sentencias que sí entran en el fondo y se atreven a anular la decisión administrativa de este órgano, el Consejo General del Poder Judicial, que, aun mencionado en la Constitución, está muy lejos de ser un órgano constitucional ya que no tiene una función constitucional inequívoca y muy bien podría ser suprimido sin que adoleciera la Constitución de minusvalía alguna, tal como sucede en tantos y tantos Estados de la propia Unión Europea. No deja de ser casual que los países que han sufrido dictaduras son los que tienen Consejo, mientras que países como Reino Unido, incólumes a la tentación totalitaria, carezcan de tan extravagante organización.

Valor añadido del libro es que aporta, asimismo, una detenida valoración de votos particulares, donde se encuentra lo más granado de la crítica hasta ahora realizada. Y, finalmente, también, la oferta de una solución clara a los problemas que plantea al juez no asociado la actual tendencia, imparable, a realizar nombramientos endógenos a las asociaciones y, por tanto, con un inequívoco designio político. La vuelta a la exigencia de mérito y capacidad aparece así como la técnica

necesaria que, bien conocida, ofrece soluciones equitativas y evita la actual arbitrariedad y descrédito en que ha caído el Consejo.

Nos encontramos, pues, ante una obra que vuelve a acreditar que la crítica intelectual como patrimonio de los académicos tiene que continuar manifestándose si queremos entre todos mejorar la tasa social de beneficios que todos tenemos en la universidad la posibilidad de realizar. Y, desde luego, no quepa duda de que esa posible mejora se encuentra en la aplicación de las buenas técnicas del Derecho administrativo, en las que el profesor SORIANO vuelve a acreditar su condición de maestro.

Teresa CABEZAS HERNÁNDEZ  
Universidad de Extremadura

TARDÍO PATO, José Antonio: *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*; Ed. Iustel, Madrid, 2010, 475 págs.

I. El libro que aquí se presenta tiene por objeto, como indica su título, las competencias educativas de los entes locales en España. Se trata de una materia sobre la que existían estudios parciales pero no había sido objeto de una monografía específica, por lo que supone una auténtica innovación en dicho campo científico. Este carácter original e innovador habrá sido, seguramente, uno de los aspectos, junto a las demás virtudes del libro, especialmente valorado por el Jurado del Premio Fernando Albi, extensión nacional, 2009, al otorgarle tal galardón.

Además de la innovación, el tema del que se ocupa el libro tiene también la virtud de la oportunidad habida cuenta del movimiento reformador que, con ocasión de la crisis, se ha iniciado en relación con nuestro régimen local y que, indudablemente, afectará a las competencias educativas de las entidades locales.

Una vez descrito el objeto del libro procede referirme brevemente a su autor. El profesor TARDÍO PATO es una de las máximas autoridades científicas en nuestro país sobre el régimen jurídico de la educación. Autor prolífico y versátil, una de sus obras tempranas y más destacadas fue *Control jurisdiccional de méritos, oposiciones y exámenes académicos* (1986). Pero la obra que le erigió en el mayor especialista en materia de educación universitaria fue *El Derecho de las Universidades Públicas españolas* (1994), obra de referencia inexcusable en la materia. Junto a ella podrían ser enumerados otra serie de destacados trabajos publicados como artículos de revista o capítulos en obras colectivas, pero los dos señalados bastan para caracterizar al autor de este libro como un gran experto en el objeto del que trata el libro.

Antes de pasar a referirme a la estructura y contenidos de libro debe destacarse la metodología utilizada por TARDÍO PATO. Como indica en el subtítulo del libro, el estudio de las competencias educativas locales se realiza conforme a su análisis histórico, sistemático y comparado. En concreto, nos ofrece un análisis de la situación de las competencias educativas locales en Francia, en Italia, en Alemania y en Reino Unido. Ese análisis no queda en mera exposición de los respectivos regímenes jurídicos, sino que lo utiliza para mos-

trarnos, en el capítulo de conclusiones, una interesantísima y utilísima comparación sobre las referidas competencias en tales Estados y en España.

II. Paso seguidamente a referirme a las competencias educativas de las entidades locales que son estudiadas en el libro. Las primeras son las de «*cooperación y colaboración con las Administraciones educativas en la planificación de la política educativa y su aplicación y en la programación de las construcciones escolares y la creación de los centros docentes públicos*», recogidas en el artículo 25.2, letra n), de la LBRL de 1985 y en el artículo 1, letra p), de la LOE de 2006. Distingue el autor entre la formulación de la política educativa (fijación de los objetivos de la enseñanza, de los tipos de ella, de los grados y niveles, de los planes de estudio, de la evaluación, de los requisitos de los centros docentes, de las condiciones del profesorado y su selección) y la programación de la enseñanza que se refiere a la previsión de los puestos escolares disponibles y del número de centros para la impartición de tales enseñanzas, así como su ubicación, y el número de efectivos de personal docente y no docente, en sus distintas categorías. Es decir, que la programación es una parte de la puesta en aplicación de la política educativa. En cuanto a la participación en la programación de las construcciones escolares y en la creación de los centros docentes públicos, la atribución de los entes locales se configura como una competencia de propuesta de una decisión última que corresponde a los órganos autonómicos.

Las diferencias en este ámbito entre los entes locales españoles y los de

Francia, Italia y Alemania le parecen a TARDÍO PATO más verbales que sustanciales, existiendo diferencias más profundas con el Reino Unido, pues aquí se habla de única responsabilidad de las Autoridades Educativas Locales en la prestación de la educación infantil, primaria y secundaria y, por lo tanto, entiende que es a éstas a las únicas que les corresponde la programación de tal enseñanza en su demarcación, sin perjuicio de la cooperación con la Administración del país correspondiente en determinados aspectos de la enseñanza, como se destaca en Escocia.

Sentado lo anterior, merece la pena destacar la opinión de TARDÍO PATO sobre estas competencias. El objetivo fundamental debe ser lograr que las necesidades educativas de cada población queden atendidas con calidad y con neutralidad ideológica, en régimen de pluralismo político, ideológico y religioso. Y le parece que en España, en virtud de nuestra experiencia histórica, tal objetivo se cumple mejor con centros de titularidad de la Administración del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas que con centros de titularidad de los entes locales. Así pues —añade—, la cuestión se sitúa, entonces, en garantizar que los estudios de necesidades y las propuestas de los municipios enviados por éstos a la Administración educativa para la creación o modificación de los centros educativos de titularidad de la misma en su término municipal sean resueltos adecuadamente, tanto desde el prisma de la oportunidad como desde el de la legalidad, pero, por lo menos, desde este último; para lo que será útil ahondar en las vías de control de la discrecionalidad.

III. *La competencia de los entes locales para la creación de centros educativos de titularidad propia y de su responsabilidad total* afecta a todos los niveles educativos: educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, secundaria postobligatoria, educación superior y educación permanente de adultos. Ahora bien, en la educación primaria y secundaria no dejan total libertad a los entes locales para tal creación, sino que exigen el consentimiento de la Administración educativa (estatal o autonómica). Tampoco en la educación superior se deja a la decisión unilateral de las entidades locales, pues se requiere la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad, previo informe favorable de su Consejo Social.

El autor aporta algunos ejemplos de centros de titularidad de los entes locales en España, pero resalta que son muy escasos, en parte, por la exigencia del citado consentimiento de la Administración educativa; en parte, por los costes de implantación y de mantenimiento, incluidos los del profesorado, y, en parte, por la tendencia a integrar en la red de centros de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma los escasos centros de titularidad de las corporaciones locales procedentes de los antiguos Centros de Patronato, explicados en la parte histórica del libro. Y añade que, a la vista de nuestra historia, la existencia de centros docentes de los entes locales para la impartición de las enseñanzas más importantes puede constituir un peligro cierto de que se reiteren situaciones de impago del profesorado por dichos entes o de aprovechamiento de la condición de patrono docente de los políticos lo-

cales, para intentar influir sobre el profesorado en el ejercicio de su función, en detrimento de su libertad de cátedra e incluso sobre los contenidos materiales de algunas de las disciplinas a impartir.

IV. Una tercera gran competencia local es la de «*colaboración de los Municipios en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción y la financiación de lo anterior*». Se analizan las diferencias entre las distintas vías que tiene el municipio para obtener los solares: mediante las cesiones urbanísticas de suelo dotacional (sin necesidad de pago o justiprecio expropiatorio) o mediante otros medios de adquisición —compraventa o expropiación— que sí exigen financiación local.

Por lo que se refiere a la construcción de los edificios en sentido amplio y su equipamiento, así como su financiación y gestión, corren por cuenta de la Administración educativa autonómica. Señala el autor que es en la contratación de las obras y proyectos y en la contratación del equipamiento donde se contempla la participación de los entes locales, lo cual es lógico habida cuenta de que los municipios deberán controlar la proyección y ejecución de las obras por vía de la licencia urbanística o del plan especial que sea necesario. Y también está justificado que intervengan en el proceso de contratación del equipamiento, para velar por que los centros educativos destinados a sus vecinos posean las instalaciones y equipos necesarios y adecuados. Esta conclusión se refuerza por el Derecho comparado, que nos enseña que tal competencia está presente en los otros Estados de nuestro entorno.

V. En cuanto a la competencia *sobre conservación, mantenimiento y vigilancia por los entes locales de los centros educativos de las enseñanzas no universitarias*, denuncia el autor que se trata de una competencia que genera importantes gastos fijos y que no va acompañada del lucimiento del poder público que presentan otras competencias locales, ni es demasiado generosa en la producción de réditos políticos, en el sentido de no ser muy tangible para los vecinos o, al menos, no tan tangible o agradecida como otras competencias prestacionales educativas analizadas en el libro. Pero entiende que resulta convincente la justificación que ofreció la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 11/1964, cuyo contenido fue incorporado al Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria de 1967, según la cual tal función debe recaer en los municipios, porque éstos son las entidades que se encuentran en mejores «condiciones de proveer, con conocimiento directo e inmediato del estado de las mismas, a su conservación y reparación». A ello añade la explicación de que, al pasar los edificios a la titularidad demanial de los entes locales, estamos ante inmuebles que pueden llegar a ser, mediante desafectación, bienes patrimoniales enajenables de tales entes locales, por lo que resulta lógico que se defienda que quienes mejor pueden velar por su conservación y vigilancia son las entidades propietarias. Por último, otra vez el Derecho comparado demuestra que tal competencia rige sin fisuras en los otros países analizados, incluso en algunos casos con un alcance más amplio y, por lo tanto, más oneroso para los entes locales que en España.

Todas esas razones aconsejan, a juicio de TARDÍO PATO, que esta competencia y obligación se extienda a los centros de enseñanza secundaria, de primer y segundo grado, incluso como servicios mínimos obligatorios del artículo 26 de la LBRL, aunque con financiación por la Administración educativa.

VI. Otra de las competencias estudiadas es la de *cooperación en la prestación del servicio educativo, así como la realización de actividades o servicios complementarios*. Esta competencia puede ser ejercida mediante dos modalidades: a) la que se lleva a cabo a través de sus centros públicos propios creados específicamente para ello, ya abordada en otro apartado anterior; b) la colaboración en la prestación de enseñanzas regladas y no regladas sin centros educativos específicos propios, sino mediante la aportación de medios materiales, personales y financieros por los entes locales, en la que se sitúan Programas Educativos Específicos (como los de cualificación profesional inicial o el de educación de personas adultas) y algunas de las llamadas actividades extraescolares y las escuelas deportivas; y c) la realización de actividades no estrictamente docentes que inciden más indirectamente en el servicio educativo, como son las actividades de orientación del alumnado, formación del profesorado, bibliotecas municipales; la promoción de visitas guiadas a museos, a espacios naturales protegidos o a representaciones teatrales o musicales; y la promoción de comedores escolares o del transporte escolar, etc.

En las conclusiones plantea TARDÍO PATO la oportunidad de establecer vías de conexión entre las enseñanzas deportivas y las enseñanzas

de idiomas no conducentes a títulos oficiales impartidas por los entes locales con las enseñanzas deportivas y enseñanzas de idiomas que sí dan lugar a la obtención de la titulación oficial. También destaca la importancia de la promoción por los municipios de comedores escolares o de transporte escolar, que pueden resultar muy necesarios para que parte de la población pueda asistir a los servicios educativos sustantivos. Y realza la relevancia de las acciones de educación compensatoria de los entes locales españoles ante las noticias y evidencias de los no muy halagüeños resultados de nuestro sistema educativo, no sólo respecto del alumnado inmigrante con problemas de conocimiento de las lenguas oficiales de transmisión de la enseñanza, sino también de los alumnos nacionales con problemas de retraso académico. Como señala el autor, no hay mejor servicio a los vecinos que atender las necesidades de aquellos que requieren refuerzo docente para cursar con normalidad los correspondientes cursos académicos o para poder obtener las correspondientes titulaciones.

VII. La competencia de *cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*, regulada en la normativa estatal, autonómica y hasta en algunas Ordenanzas municipales, es considerada por el autor como una competencia muy pertinente y adecuada, por ser la Administración más próxima al ciudadano y por los medios con que cuenta en relación con esta tarea.

VIII. El resto de la parte sistemática se dedica a explicar la participación de representantes de los entes locales en los órganos de gestión

de los centros educativos, tanto en los Consejos Escolares en la enseñanza no universitaria como en los Consejos Sociales de las universidades, por un lado, y a la existencia de Consejos Escolares Municipales y Consejos Escolares Territoriales, Provinciales y Comarcales previstos en la legislación de las Comunidades Autónomas, por otro.

IX. Tras el minucioso e ilustrativo estudio sistemático de las competencias locales en materia de educación y la exposición del capítulo V del Derecho comparado, el libro concluye con un capítulo de *Conclusiones* donde se condensan las aportaciones más significativas sobre las competencias atribuidas por nuestro ordenamiento jurídico a nuestros entes locales.

Considera TARDÍO PATO que, en general —con las salvedades y matizaciones que efectúa a lo largo del libro—, las competencias reconocidas en nuestro ordenamiento a las entidades locales son las oportunas y homologables plenamente a las reconocidas a los mismos entes en Francia, Italia o Alemania, sin necesidad de que sean ampliadas, en virtud de la interpretación expansiva que se viene invocando en los últimos años ni de una hipotética emulación del sistema del Reino Unido.

Advierte que, en este último Estado, la extensión de las competencias de los entes locales en este ámbito no es una cuestión ni mucho menos pacífica y, por eso, ha sido objeto de importantes recortes en las últimas décadas, a la vez que centro de pugna política de los más importantes partidos políticos de dicho Estado. Y cita una serie de muestras en tal sentido, entre las que cabe destacar la atribución en Inglaterra y

Gales, por la Ley de Reforma de la Educación de 1988, al Gobierno central del establecimiento del Plan de Estudios Nacional, en sustitución de la aprobación por las Autoridades Educativas Locales de su propio Plan de Estudios.

La única reserva que establece el autor al conjunto de competencias de nuestros entes locales es la relativa a la potestad de los mismos para crear centros propios de enseñanza primaria, secundaria y superior, que es la que le merece menor consideración, por sus manifestaciones negativas en el siglo XIX atinentes a la falta de pago al profesorado o la presión de los políticos locales sobre dicho profesorado, para intentar influir sobre el ejercicio de su función, en detrimento de su libertad docente y de los contenidos de las materias a impartir.

En la actualidad se encuentran en marcha iniciativas de reformulación de las competencias locales tanto autonómicas como estatales, como el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Y parece que esa racionalización y sostenibilidad pasan por la privación o reducción de algunas de las competencias locales en general, y en particular de las educativas. El libro de TARDÍO PATO ofrece importantes aportaciones originales y reflexiones basadas en nuestra propia evolución histórica y en la experiencia comparada que han de resultar sumamente útiles para las decisiones que se adopten en este ámbito. Ojalá que quien tenga responsabilidades en la toma de esas decisiones tenga ocasión de manejar este valioso libro.

José Francisco ALENZA GARCÍA  
Universidad de Navarra