



INFORME DE RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DE 19 DE JULIO DE 2016 PARA LA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA REGULADORA DEL SERVICIO DE ESCUELAS INFANTILES DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

En relación con el informe preceptivo, emitido el día 19 de julio de 2016 por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, en relación con el borrador del Proyecto de **Ordenanza Reguladora del Servicio de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Madrid** y, una vez incorporadas al mismo las sugerencias realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía en su informe de fecha 13 de julio de 2016 y de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación, de fecha 15 de julio de 2016, se realizan las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se clarifica el título de la Ordenanza, que regula “El servicio de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Madrid” y no, “Las Escuelas Infantiles Municipales”, tal como reza el informe de la Asesoría Jurídica de fecha 19 de julio de 2016.

No es baladí dicho matiz, ya que el título del borrador del Proyecto de Ordenanza está estrechamente vinculado con el objeto de la misma, como no podría ser de otra manera, cual es: la determinación del régimen jurídico básico del servicio de Escuelas Infantiles prestado por el Ayuntamiento de Madrid, que comprende la regulación relativa a derechos y deberes de los usuarios del servicio, así como el desarrollo de su prestación.

La prestación del servicio de Escuelas infantiles municipales viene prestándose por el Ayuntamiento de Madrid desde 1982, luego no se trata de una novedad en cuanto al ámbito competencial propio de la prestación de servicios municipal.

En lo que respecta a la observación primera que plantea la Asesoría Jurídica en el apartado 1 del citado informe de 19 de julio, relativo a aspectos relativos con el régimen competencial, en cuanto a la creación de una red municipal de Escuelas Infantiles independiente de la Red Pública de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid y financiada en su totalidad por el Ayuntamiento, se significa lo siguiente:



El borrador del Proyecto no pretende regular aspectos propios de la educación infantil, ya que el Ayuntamiento no es administración educativa, pero, no obstante sí que tiene potestad para la organización de la prestación del servicio, mediante la correspondiente Ordenanza Municipal y la competencia para la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos viene reconocida con carácter general para todos los Ayuntamientos en el artículo 22.2.d) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -versión consolidada-.

Dicho esto, la competencia municipal en la que se apoya la aprobación del presente proyecto normativo se basa, en primer lugar, en que el Ayuntamiento de Madrid, en tanto que “corporación” (art. 142 CE) o Administración con carácter “representativo” (art. 141.2 y 142 CE) está dotado de autogobierno y, en este sentido, el art. 140 de la CE establece la garantía de la autonomía de los municipios, que gozan de personalidad jurídica plena y, en segundo lugar, gozan asimismo, de potestad reglamentaria y de autoorganización, entre otras.

Si bien es cierto, que las normas locales carecen de rango de ley, razón por la cual, la autonomía local se diferencia de la autonomía política de las Comunidades Autónomas (véase FJ 8 STC 111/2016 de 9 de junio de 2016).

Con motivo de la entrada en vigor el día 1 de enero de 2014, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante RSAL), se establecen unos mínimos competenciales más restrictivos en sus artículos 25,26 y 27 (novedosos, con respecto a los de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), con el fin de proceder a una reordenación de las competencias municipales e, incluso, de los servicios que se puedan prestar “eventualmente”, todo ello basado en razones de eficiencia económica, acorde con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera incorporados al artículo 135 de la Constitución Española de 1978.

La Comunidad de Madrid aprobó la Ley 1/2014, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL, en la que se sigue el mismo esquema constitucional y legislativo sobre régimen local, basado en la existencia de competencias propias, las atribuidas por delegación y las competencia distintas de las propias o “impropias”, de manera que el ejercicio de estas competencias deberán realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, el legislador autonómico ha interpretado en el artículo 6 de la Ley de Adaptación, al referirse al ejercicio, por las entidades locales, de competencias



distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (según dispone el art. 7.4 de la LRSAL las entidades locales solo podrán ejercer nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública) que la LRSAL solo exige los informes del artículo 7.4 para las nuevas competencias y a los principios que deben cumplirse sobre inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera, pero no hace referencia a los informes exigidos por dicho artículo 7.4, que se limita a invocar.

Ni en este artículo, ni en ningún otro precepto o disposición transitoria hace referencia a servicios, actividades o competencias que se vinieran ejerciendo por las entidades locales a la entrada en vigor de la LRSAL.

Incluso la exposición de motivos de la Ley de Adaptación dice: “Ha de resaltarse también, como una de las novedades de la reforma, el hecho de que los Ayuntamientos, en el futuro, no podrán realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas...”

En todo caso, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, ya abordó esta cuestión en informe emitido el 31 de julio de 2014, referencia 201-14-1417 DG, llegando, entre otras, a esta conclusión: “ El Ayuntamiento de Madrid puede seguir prestando las actividades y servicios que viene ejerciendo, sin necesidad de solicitar los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL, quedando solo referidos a los supuestos de ejercicio de nuevas competencias o servicios que no se atribuyan por Ley estatal o autonómica o se deleguen por una u otra Administración, tal y como ha interpretado el legislador autonómico en el artículo 6.1 de la Ley 1/2014 de Adaptación del Régimen Local a la Comunidad de Madrid.

La prestación del servicio de Escuelas Infantiles Municipales es una competencia que el Ayuntamiento ha venido prestando desde hace mucho tiempo y, en todo caso, desde antes de la entrada en vigor de la LRSAL, luego no estamos hablando de una nueva asunción de competencias o de prestación de servicios.

En todo caso, se significa que la LRSAL es de aplicación singular y restringida en las ciudades de Madrid y Barcelona y así lo expresa la propia Ley en su disposición Adicional quinta, que determina que: “ las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica “.



El término “particularidades” ha de entenderse aquí como sinónimo de “singularidad” o “especialidad” y por tanto, no ofrece mayores dificultades interpretativas.

También, la Ley 1/2014, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid, en su Disposición Adicional Tercera establece:

“Régimen Especial del Municipio de Madrid:

1.- Las disposiciones de esta Ley son de aplicación al Municipio de Madrid, sin perjuicio del pleno respeto a las particularidades de su legislación específica, en particular, a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y con sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera “

En primer lugar, hay que detenerse en el artículo 1 de la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (en adelante LCREM):

“1. La presente Ley regula el régimen especial de la Villa de Madrid, así como las peculiaridades del mismo en cuanto capital del Estado y sede de las instituciones generales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad de Madrid.

2.- En las materias no reguladas por la presente Ley será de aplicación a la ciudad de Madrid:

- a) Lo dispuesto en la legislación estatal básica en materia de gobierno y administración local y, en su caso, en la legislación autonómica de desarrollo.
- b) la restante legislación del Estado y de la Comunidad de Madrid, en función de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias.

Por otra parte, el artículo 33 de la LCREM se refiere al ejercicio de competencias propias por los municipios de gran población y las define como todas las asignadas en calidad de tales a los municipios, sea directamente por la legislación de régimen local, sea por la legislación estatal o autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción administrativa y, cuando estas competencias tengan una regulación específica en dicha ley se entenderán asignadas en los términos establecidos en la misma.



La Ley de Capitalidad goza de aplicación preferente sobre cualquier otra disposición, dada su condición de norma especial, y a ella se refiere expresamente la propia LRSAL en su Disposición Adicional Quinta, cuando determina que: “ Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ” que en el caso de Madrid, encuentra un reflejo positivo notable, puesto que el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid (aprobado por Ley Orgánica) expresamente prevé un régimen especial para la Ciudad de Madrid:

“ La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen estatal especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, las autonómicas y las municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.

En el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, de referencia 201-14-1344, se manifestaba: “ no es este el supuesto actual de las Escuelas Infantiles en que la competencia no está delegada al Ayuntamiento de Madrid, sino que presta este servicio amparado por los principios de colaboración y cooperación que las leyes orgánicas en materia de educación imponen a las Administraciones Educativas en sus relaciones con las Entidades locales, Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación y Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”.

Por tanto, las competencias que en materia educativa realiza el Ayuntamiento de Madrid, no son consecuencia del desarrollo del artículo 25.2n) de la LBRL, modificado por la LRSAL, sino de la cláusula general de competencias y del artículo 33 de la Ley de Capitalidad, así como de las disposiciones contenidas en la legislación sectorial, Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio (LODE) y Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo de Educación (LOE).

Así, la Disposición Adicional Segunda de la LODE, establece:

“1.- Las Corporaciones Locales cooperarán con las Administraciones educativas competentes en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

2.- La creación de centros docentes públicos, cuyos titulares sean las Corporaciones Locales, se realizará por convenio entre estas y la Administración



Educativa competente, al objeto de su inclusión en la programación de la enseñanza a que se refiere el artículo 27. ...”

La expresión “se realizará por convenio” no exige de manera taxativa ni excluyente que tenga contenido económico ni aportación económica por parte de la administración educativa.

Esta disposición está vigente y no ha sido derogada ni por la LOE ni por la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa.

En la LOE resultan de interés los artículos 2bis, en su apartado 3 y el artículo 8 que dispone:

“Art. 8. Cooperación entre administraciones.

1. 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”.

Este principio de colaboración Comunidad-Ayuntamiento se determina en la Disposición Adicional decimoquinta, en su punto primero:

“1. 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.../...”

Actualmente no existe en Madrid normativa comunitaria con rango de Ley que regulen la educación, por lo tanto, la legislación estatal, resultaría de directa aplicación.

En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid, la financiación del Primer ciclo de Educación Infantil viene regulada por el Decreto 105/2009. Este Decreto abre el único campo regulatorio en esta materia y, concretamente, en su artículo 6, apartado 1, párrafo primero, se establece la posibilidad de realizar Convenios en los siguientes términos:



“Art. 6. Convenios de colaboración.

1. La Comunidad de Madrid, podrá suscribir con las Corporaciones Locales de su Ámbito territorial y con otras instituciones, convenios de colaboración que tengan por objeto la creación y el funcionamiento de escuelas infantiles de titularidad pública, que se integrarán en la red pública de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid.

Para añadir, en el apartado 2 de este mismo artículo:

“2. Los centros que, aun siendo de titularidad pública de otras instituciones o administraciones no se integren en la red pública o no estén incluidos en convenios de colaboración entre aquellas y la Comunidad de Madrid, no percibirán de esta financiación alguna, y así constará expresamente en los convenios que se suscriban para la tramitación de sus expedientes de autorización”.

Este no es el caso de las 56 EEII de titularidad municipal, ya que en todos los casos son centros cuyos expedientes de autorización fueron autorizados en su día, todo ello, sin perjuicio de que, al producirse un cambio de status de los mismos (salida de la red pública de la CAM) entre ambas administraciones se establezca la vía convenial para cualesquiera otros aspectos de colaboración que interese mantener, y donde se manifieste expresamente que las citadas EEII dejan de formar parte de la Red Pública de la CAM y, por tanto no se integran ya en ella y sin que se establezcan aportaciones económicas provenientes de la administración educativa, cuestiones todas estas que, como ha quedado expuesto, permite la normativa sectorial y la autonómica.

Por ello, en principio, no se considera necesario que mediante Convenio se realicen referencias expresas al reconocimiento competencial para que el Ayuntamiento asuma su propia red de Escuelas Infantiles, ya que es la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid la que realiza dicho reconocimiento competencial, basándonos en la legislación sectorial vigente de aplicación.

En cuanto a la observación segunda del informe de la Asesoría Jurídica Municipal, se significa que las decisiones de política general municipal relativas a la prestación de los servicios municipales, llegado el momento, se recogerán en el Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, previa la emisión de los correspondientes informes por los órganos competentes del Ayuntamiento, por lo que no resulta apropiado justificar



en este momento procedimental aspectos relativos a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que, en todo caso, tendrían que venir referidos a la totalidad de las políticas de actuación que decida implementar el equipo de gobierno municipal.

Respecto a la observación tercera, relativa a la composición de las unidades mixtas, teniendo en cuenta que las ratios medias de alumnado por unidad que se propone en el proyecto de Ordenanza se encuentran por debajo de las propuestas en el Decreto 18/2008, de 6 de marzo, y que el Ayuntamiento de Madrid, como titular de las citadas Escuelas y que puede ejercer la competencia en la gestión de estos centros educativos, se entiende que la autorización para la formación de estos grupos mixtos debe recaer sobre el órgano municipal competente en materia educativa.

En cuanto a la observación cuarta, relativa al establecimiento del baremo, se considera que los criterios de admisión aparecen ya suficientemente precisados en el texto del proyecto de Ordenanza, debiéndose limitar el Ayuntamiento de Madrid a concretar de forma exacta su articulación y a precisar su importancia relativa para cada curso escolar, toda vez que estos criterios pueden ser susceptibles de variación anualmente, al objeto de adecuarse a las necesidades de las familias madrileñas.

No obstante, atendiendo a esta observación, se considera adecuada la modificación del artículo 14 del texto de la ordenanza que quedaría redactado como sigue:

Se adjudicará la correspondiente puntuación a cada solicitud de acuerdo con los criterios de admisión establecidos para cada curso escolar por el órgano competente del Ayuntamiento de Madrid.

La prioridad en la admisión de las alumnas y alumnos, estará relacionada con los siguientes criterios:

- *La situación laboral de padres, madres, tutores/as o representantes legales.*
- *La situación económica familiar.*
- *Proximidad del domicilio familiar o del lugar de trabajo.*
- *La situación social y familiar.*

Se publicarán las listas provisionales y definitivas de admitidos/as y no admitidos/as, en las correspondientes Escuelas Infantiles, con indicación de la puntuación obtenida.

Por lo que se refiere a la observación quinta del informe, se considera que la referencia del proyecto de Ordenanza al calendario escolar se ha realizado sin



contravenir la competencia de la Administración educativa en la fijación del mismo, toda vez que por parte del Ayuntamiento se respetarán en todo caso los días lectivos que marque esta Administración, limitándose el Área de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid competente en materia educativa a la posibilidad de poder ampliar el número de días lectivos, en aras de contribuir a facilitar la conciliación de las familias madrileñas.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 30 de julio de 2001 (recurso 628/1999) y que se recoge en la Sentencia 534/14, de 5 de diciembre, de esta misma Sala (Sección 7^a), el calendario escolar no es más que una manifestación de los principios de formación común y homogeneización encomendados a los poderes públicos, y, en consecuencia, no constituye su establecimiento vulneración del derecho a la autonomía de organización de los centros, antes por el contrario, es manifestación del papel homologador e inspector de los poderes públicos en garantía del cumplimiento de las Leyes y garantía del derecho a la educación.

Por tanto, el calendario escolar no es más que una manifestación de la programación de la enseñanza que, como se sabe, y por el imperativo del artículo 27.5 de la Constitución, debe ser garantizada por los poderes públicos, por lo que se entiende que no menoscaba la competencia de la Administración educativa la posibilidad de ampliación por parte del Ayuntamiento de Madrid del servicio a días distintos a los fijados como lectivos por la Administración educativa.

Madrid, 21 de julio de 2016

DIRECTORA GENERAL DE FAMILIA,
INFANCIA, EDUCACION Y JUVENTUD

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

