



Universidad
Internacional
de Andalucía

TÍTULO

ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA EDUCATIVA

CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS EDIFICIOS
DESTINADOS A CENTROS PÚBLICOS DE SEGUNDO CICLO DE INFANTIL,
DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y EDUCACIÓN ESPECIAL

AUTOR

Joaquín Torres Ruiz

	Esta edición electrónica ha sido realizada en 2025
Tutora	Dra. Elsa Marina Álvarez González
Institución	Universidad Internacional de Andalucía
Curso	<i>Diploma de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública (2023-24)</i>
©	Joaquín Torres Ruiz
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2024



Universidad
Internacional
de Andalucía



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>

ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA EDUCATIVA: CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS EDIFICIOS DESTINADOS A CENTROS PÚBLICOS DE SEGUNDO CICLO DE INFANTIL, DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y EDUCACIÓN ESPECIAL.

- Nombre del estudiante: Joaquín Torres Ruíz.

- RESUMEN Y PALABRAS CLAVES

- Resumen:

El motivo de este trabajo es analizar las competencias educativas de los entes locales, elaborando y explicando el significado y contenido de cada una de ellas, en concreto:

- Colaboración en la planificación de la política educativa y su aplicación y en la programación de las construcciones escolares y creación de los centros docentes públicos.
- Creación de centros educativos de titularidad propia y de responsabilidad total de los mismos; colaboración en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción, conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos.
- Cooperación en la prestación del servicio educativo con centros de titularidad propia y por otras vías distintas de la creación de estos centros, así como la realización de actividades o servicios complementarios; cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; etc.

- Palabras claves:

A efectos de poder analizar nuestro trabajo, se entenderá por:

- a) Mantenimiento: el mantenimiento de un inmueble consiste en sufragar los gastos relacionados con los suministros eléctrico, agua, calefacción, limpieza, teléfono y otros de similar naturaleza, en razón de su finalidad, gastos de mantenimiento porque resultan necesarios para que un centro educativo funcione de forma adecuada, al ser gastos del propio inmueble.
- b) Conservación: se entiende por conservación de un edificio el conjunto de acciones para salvar la duración del mismo, su transcurrir en el tiempo. Sería realizar aquellas obras necesarias para su subsanación o enmienda producida en el tiempo por el natural uso del bien. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación.
- c) Vigilancia: se entiende por vigilancia la protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto privados como públicos, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos, llevando a cabo las comprobaciones, registros y prevenciones necesarias para el cumplimiento de su misión.

En relación a nuestro trabajo de análisis la vigilancia se refiere a dos vertientes:

- La vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria
- La vigilancia de los edificios de destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

- ÍNDICE

1.- Introducción

2.- Objetivos

3.- Metodología

4.- Desarrollo

Primero. Marco normativo.

Segundo. Obligación legal de los municipios.

Tercero. Contenido de la obligación legal.

Cuarto. Actuaciones frente al incumplimiento de la obligación legal.

Quinto. Actuaciones realizadas con motivo de la situación excepcional producida por la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19.

Sexto. Peticiones de los Ayuntamientos para los gastos de mantenimiento generado por la Covid-19.

Séptimo. Sentencias emitidas como consecuencias de los recursos contencioso-administrativo interpuesto por los Ayuntamientos.

Octavo. Sentencia del Tribunal Supremo STS 4445/202, por la que se resuelve el recurso de casación relativa al mantenimiento del colegio de educación infantil y primaria.

Noveno. Planteamientos doctrinales relativo con la materia analizada.

Décimo. Normativa actual relacionada con la materia objeto de este trabajo.

5.- Conclusiones

6.- Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN

Las competencias y funciones de los Municipios, como hemos analizado en el curso de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública, se regulan en la Ley 7/85 de 2 de abril, Ley de Bases del Régimen Local.

Entre las funciones de servicio que presta los Ayuntamientos, en relación a la materia de educación, se le atribuye a la competencia propia únicamente en la participación 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; y también se le atribuye 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.

En el mismo sentido, la Disposición Adicional 15ª de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su apartado 2º indica 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. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.

Añadiendo su apartado 4º que los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

Los centros educativos tienen un papel fundamental en el desarrollo de la infancia y de la sociedad en general¹. El derecho a la educación y el derecho a la protección de la infancia deben ser una prioridad en la recuperación tras una crisis.

La educación es un derecho fundamental y a su vez es un derecho habilitante con impacto directo en la consecución de otros derechos humanos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, según la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, la conservación de los edificios públicos destinados a Educación Infantil, Primaria y Educación especial corresponde a la administración local.

1 La Asociación Española de Pediatría, entre sus Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a la COVID-19 para centros educativos en el curso 2020-2021, el 8 de abril de 2021, publicó que “los centros educativos tienen un papel fundamental en el desarrollo de la infancia y de la sociedad en general. El derecho a la educación y el derecho a la protección de la infancia deben ser una prioridad en la recuperación tras una crisis. La educación es un derecho fundamental y a su vez es un derecho habilitante con impacto directo en la consecución de otros derechos humanos.”

Los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía tienen actualmente atribuida como competencia propia la actividad de conservación y mantenimiento de los colegios públicos en los que se imparta educación infantil, primaria y especial, ya sean de titularidad local o autonómica. La actividad de mantenimiento de los edificios comprende, entre otras tareas y suministros, la limpieza de los mismos.

Expuesto todo lo anterior, podemos indicar que la hipótesis de partida de nuestro trabajo es que le corresponde a los municipios, como competencia propia, la actividad de conservación y mantenimiento de los colegios públicos en los que se imparta educación infantil, primaria y especial, ya sean de titularidad local o autonómica. La actividad de mantenimiento de los edificios comprende, entre otras tareas y suministros, la limpieza de los mismos.

Ahora bien, la idea expuesta ha sufrido modificaciones por diferentes situaciones que han hecho que se modifique o se matice la misma. Por ello, con este trabajo de investigación se pretende llegar a la idea final, es decir, la verdadera competencia educativa que le corresponde a los Municipios.

La modificación de la hipótesis de partida se debe a varias situaciones o cambios de normativa que se producen.

La primera se debe a la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de acuerdo con su preámbulo, tiene como uno de sus objetivos esenciales “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una Administración una competencia’”. En esta línea, en dicho texto se precisa, además, que “el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas”².

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) supone la mayor reforma que ha sufrido la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) en sus 29 años de vida, hasta el punto que quizás no debiera haberse enfocado como una Ley de reforma sino como la elaboración de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, tal y como proponía ya la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que según su Exposición de Motivos “el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos

2 D. Marcos Almeida Cerredá, Profesor contratado doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela. Su Artículo “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”.

que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión” (...) ³.

La citada ley 27/2013, de 27 de noviembre, modificó el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, quedando su apartado n) *“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 mantenimiento y conservación de los centros educativos públicos de educación básica de titularidad municipal corresponde de acuerdo con la LOGSE, la Ley Orgánica de Educación y la Ley Orgánica de Bases de Régimen Local a los Ayuntamientos, no así la inversión y renovación de los mismos que corresponde al gestor del centro (la Consejería de Educación). Estas obligaciones para los entes locales vienen establecidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en su artículo 25 o la Ley Orgánica de Educación en su Disposición Adicional 15^a.

Otro de los motivos, es que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de SARS-COV-2 como pandemia, elevando a dicha extrema categoría la situación actual desde la previa declaración de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional.

En la mayoría de los países, el intento de reducir la circulación del SARS-CoV-2 y el desarrollo de COVID-19 se basó principalmente en medidas para evitar las

3 D. Alejandro de Diego Gómez, Secretario de Administración Local. Artículo “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias.”

4 Moción Mantenimiento de Centros Educativos de 20 de junio de 2017, D. Miguel Saro Díaz, Portavoz del Grupo Mixto y concejal de Izquierda Unida de Santander en el Excelentísimo Ayuntamiento de Santander, viene a formular, para su debate y votación por el Pleno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento Orgánico del Pleno, la Moción proponiendo lo siguiente: *Insta a la Junta de Gobierno Local a que solicite a los servicios técnicos de urbanismo municipales que realicen las labores de inspección urbanística en todos los Centros Educativos de titularidad municipal con el fin de comprobar el estado de los mismos y la adecuación de estos a las condiciones legales de accesibilidad y eficiencia energética.*
Insta a la Junta de Gobierno local y a la Consejería de Educación a la creación de una comisión mixta formada por técnicos municipales y de la Consejería, con presencia de representantes de las AMPAs, que redacte protocolos de actuación y establezca criterios claros de interpretación sobre los límites de las competencias de ambas administraciones en cuanto a conservación, mantenimiento, inversión y renovación de los centros educativos públicos de titularidad municipal.
Insta a que dicha comisión mixta redacte un plan anual donde, sobre la base de las reclamaciones de actuación en materia de infraestructuras educativas de titularidad municipal realizadas por las direcciones de los centros educativos, se fijen las actuaciones a realizar por cada administración en cada ejercicio presupuestario con arreglo a las competencias de cada una.

interacciones sociales; en este sentido, se restringió los movimientos dentro del ámbito nacional e internacional y durante los primeros meses de la pandemia se procedió al cierre de todas las actividades no esenciales y, en algunos países, al cierre de los centros educativos.

En ese contexto, se ha adoptaron, desde el Gobierno de la Nación y por la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus respectivas competencias, unas disposiciones, ajustadas a los principios de minimización de la intervención y de proporcionalidad de las medidas adoptadas a los fines perseguidos. Dichas decisiones fueron recogidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 67, de 14 de Marzo de 2020) y se acordaron en el ámbito de la Junta de Andalucía por Orden de 15 de marzo de 2020, por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19 (BOJA nº extraordinario 7, de 15 de Marzo de 2020).

Además, la pandemia de COVID-19 implicó la necesidad de tomar medidas de prevención y protección que obligó a un replanteamiento de la organización de múltiples actividades para poder reanudarlas de manera segura. La recuperación de la actividad en los centros educativos se ha adaptado a estas medidas⁵.

En ese año, nos encontramos en una situación excepcional donde se dictaron, en nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía, unas recomendaciones extraordinarias de carácter sanitario desde la Consejería de Salud para los centros educativos, las cuales excedieron del ámbito de la normalidad, y requirieron un reforzamiento cualitativo y cuantitativo de las tareas de limpieza, a las que se añaden la desinfección de locales, superficies y enseres. Estas actividades ordenadas por la autoridad sanitaria sobrepasan sin duda el ámbito obligacional de los gobiernos locales para atender sus competencias propias de mantenimiento de los citados inmuebles⁶.

Desde la primavera de 2020 se produjo una reapertura progresiva de los centros educativos en los países de nuestro entorno. En España tras algunas experiencias aisladas llevadas a cabo por las Administraciones educativas en junio del curso 2019-2020 durante la fase II de la desescalada segunda, se procedió a la reapertura de la educación presencial en septiembre de 2020, aplicando las medidas adoptadas conjuntamente por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial de Educación sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas

5 Criterio dado por la Asociación Española de Pediatría, entre sus Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a la COVID-19 para centros educativos en el curso 2020-2021, el 8 de abril de 2021.

6 Luis Santiago Amo Camacho, Informe de 21 de agosto de 2020, del Servicio de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica de la Diputación de Granada, denominado “Obligaciones y competencias de los municipios en relación a los gastos de desinfección de los colegios ubicados en sus términos municipales, con motivo de la situación derivada de la crisis sanitaria COVID-19”.

en Salud Pública frente al COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020/2021 del 27 de agosto de 2020 y el documento de Medidas de Prevención, Higiene y Promoción de la Salud del 17 de septiembre de 2020.

En el ámbito educativo andaluz, las medidas adoptadas implicaron, básicamente, la suspensión de las actividades presenciales y la articulación de sistemas de educación a distancia o semi-presencial que han estado en vigor hasta la finalización del curso 2019/2020⁷. Ante el inicio del nuevo curso, las autoridades han venido elaborando varias disposiciones recogidas en dos documentos de referencia sobre el curso 2020/2021, que fueron las Instrucciones de 6 de Julio de la Viceconsejería de Educación y Deporte y el Documento denominado “Decálogo para una vuelta al cole segura”.

Dicho documento expresa que *“El documento de Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de salud Covid-19 en centros y servicios educativos docentes, elaborado por la Consejería de Salud y Familias, ha sido trasladado por la Consejería de Educación y Deporte en los primeros días del mes de julio a todos los ayuntamientos de la comunidad autónoma de Andalucía para su conocimiento y el establecimiento de las medidas que les afectan”* (punto 2.1.).

En el marco de estas medidas, las autoridades dispusieron actuaciones especiales de mantenimiento en los centros educativos en relación con la limpieza, higiene y desinfección, que se han dirigido a los municipios responsables de dichas labores.

Los brotes en centros educativos y el número de aulas cuarentenadas durante el curso escolar 2020/2021 han sido muy bajos, habiendo funcionado las medidas preventivas implementadas de forma adecuada, por lo que la experiencia se considera un éxito, y ha sido de referencia para otros países para la reapertura de centros educativos⁸.

Por todo lo expuesto, y tras las modificaciones indicadas por diferentes situaciones en relación al objeto de estudio, es por lo que con este trabajo de investigación se pretende analizar la competencia real que le corresponde a los Municipios en materia educativa.

7 Resolución de 3 de noviembre de 2021, del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 20/8282 dirigida a Consejería de Educación y Deporte, Diputación Provincial de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

8 El Gobierno de España, a través del Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el 29 de junio de 2021 dictó Medidas de Prevención, Higiene y Promoción de la Salud frente a Covid-19 para centros educativos en el curso 2021-2022, aprobadas por la Comisión de Salud Pública.

Con el objetivo de ofrecer este entorno escolar seguro al alumnado y personal de los centros educativos, se debieron seguir una serie de medidas de prevención e higiene con el fin de que se puedan desarrollar las actividades propias del sistema educativo minimizando al máximo el riesgo.

2.- OBJETIVOS

El objeto del presente trabajo consiste en la realización de un estudio de las competencias educativas de los entes locales en España establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, también de 1985 y la Ley Orgánica de Educación de 2006. Con especial atención a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se centra en un análisis sistemático de tales competencias, con explicación del significado y contenido de cada una de ellas: colaboración en la planificación de la política educativa y su aplicación y en la programación de las construcciones escolares y creación de los centros docentes públicos; creación de centros educativos de titularidad propia y de responsabilidad total de los mismos; colaboración en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción, conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos; cooperación en la prestación del servicio educativo con centros de titularidad propia y por otras vías distintas de la creación de estos centros, así como la realización de actividades o servicios complementarios; cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; etc ⁹.

Para ello, se analizará la normativa, y la repercusión que ha tenido la pandemia de COVID-19 en esta materia. En este sentido, en Andalucía, las Instrucciones, citadas en la Introducción, de 6 de julio de 2020 de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativas a la organización de los centros docentes para el curso escolar 2020/2021, motivada por la crisis sanitaria del COVID 19, ordenarán que cada centro, en función de sus características propias (estructurales, funcionales, organizativas, etc.), adaptaran las orientaciones, recomendaciones, y las acciones organizativas propuestas en el documento de “Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de salud COVID-19 para los centros y servicios educativos docentes (no universitarios) de Andalucía. Curso 2020/2021” de la Consejería de Salud y Familias.

Análisis de las diferentes sentencias emitidas con motivo de la prestación del servicio educativo por las entidades locales.

De esta manera se podrá llegar a unas conclusiones que nos permita llegar y responder al objetivo de nuestro estudio.

9 Estudio y comentario de 20 de abril de 2012, realizado por D. José Antonio Tardío Pato, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche, relativo a “Las competencias educativas de los Entes Locales en España (II).

3.- METODOLOGÍA

La metodología a seguir sería la siguiente:

a) Para poder llevar a cabo el trabajo deseado es necesario analizar los objetivos que perseguimos, acudiendo al análisis y estudio de la normativa actual, tanto estatal como autonómica, con especial atención a la de la Comunidad Autónoma de Andalucía, también acudiremos a monografías, artículos doctrinales e informes en relación a nuestro asunto.

b) Se acudirá a la jurisprudencia de distinta procedencia.

c) Estudio de las normas jurídicas aplicables, puesto que es necesario conocer la regulación positiva del sector, contemplando, en su caso, lo que disponga la Unión Europea.

d) Análisis de los planteamientos doctrinales relativo con la materia analizada.

En este sentido, se seguirá una metodología inductiva, que permita reconocer y establecer las líneas estructurales de la materia educativa, en concreto el mantenimiento, conservación y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de Infantil de Educación Primaria y Educación Especial.

4.- DESARROLLO

PRIMERO. MARCO NORMATIVO.

El marco normativo en el que se inserta la cuestión de la que tratamos puede abordarse desde una doble perspectiva: desde el marco normativo de régimen local, y desde la normativa sectorial en materia de educación, tanto en relación con las normas básicas estatales, como autonómicas, con especial atención a las del derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Constitución Española garantiza la autonomía de los municipios, cuyo gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos (artículo 140); atribuye el gobierno y la administración autónoma de las provincias a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, así como a los Cabildos y Consejos en las Islas (artículo 141); y señala que las Haciendas Locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones (artículo 142).

El ámbito local es el más cercano al ciudadano, disfrutando su Administración de autonomía para promover actividades y prestar los servicios públicos que mejor contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.

Las competencias de las Entidades locales pueden ser competencias propias de las entidades territoriales, establecidas por la Ley, o competencias atribuidas por delegación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma. Se regulan fundamentalmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).

Tal y como señala el artículo 7 de la LRBRL, las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación efectuada por el Estado o la respectiva Comunidad Autónoma, que pueden incluir técnicas de dirección y de control de oportunidad, y que en cualquier caso deben respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

Las Entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (conocidas como “competencias impropias”) cuando no ponga

en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda local y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración pública¹⁰.

El artículo 25 de la LRBRL recoge las competencias específicas de los municipios, señalando que los mismos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.

El municipio, en todo caso, ejercerá competencias propias, entre las que se encuentra la 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.

Por su parte, la normativa andaluza sobre entidades locales. atribuye a éstas, de forma general, la titularidad de los edificios públicos destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria o especial (artículo 4 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía) y establece que les corresponde su conservación, mantenimiento y vigilancia (artículo 8.1 del reglamento de Bienes de Entidades Locales de Andalucía, aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero).

En la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, estas competencias se atribuyen, como propias, a los municipios.

En el artículo 9.20 de la Ley se establecen como propias de los municipios andaluces, entre otras, las siguientes competencias: "En materia de educación:

- a. La vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- b. La asistencia a la consejería competente en materia de educación en la aplicación de los criterios de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- c. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de educación infantil. de educación primaria y de educación especial. así como la puesta a disposición de la Administración educativa de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.
- d. La cooperación en la ejecución de la planificación que realice la consejería competente en materia de educación y en la gestión de los centros públicos escolares existentes en su término municipal." (artículo 9.20).

10 Información suministrada del Portal Rendición de Cuentas. Es una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas y con la participación de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Madrid, la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Cámara de Cuentas de Aragón, el Consello de Contas de Galicia y la Cámara de Cuentas de Andalucía para facilitar la rendición de cuentas de las Entidades Locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada.

En relación a la normativa sectorial en materia de educación, el antecedente más inmediato del marco normativo actual lo constituye la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, en su Disposición Adicional 2ª.1, recogió la obligación de cooperación de los municipios con la Administración educativa, en los siguientes términos: *“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 ellos, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.”*

A continuación, hemos de acudir a lo establecido con carácter general en la Disposición Adicional 15ª.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (en adelante LOE), que sobre el mantenimiento, la conservación y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, establece lo siguiente: *“2. 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. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.”*

“3. 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 infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de los Administraciones educativas, para impartir educación secundaria o formación profesional, asumirán, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que pueden ostentar los municipios respectivos. Lo dispuesto no será de aplicación respecto a los edificios escolares de propiedad municipal en los que se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer ciclo de educación secundaria obligatoria. Si la afectación fuera parcial se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las Administraciones afectadas.”

Conforme a este último apartado, *a sensu contrario*, parece existir una desvinculación de las obligaciones de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos de la titularidad de los edificios donde se alojan, pues aunque se alojasen en edificios de titularidad municipal¹¹, si las enseñanzas no son las establecidas en la Ley para generar la obligación municipal, los gastos de conservación y mantenimiento corresponderían a la Administración educativa correspondiente (sin perjuicio de la titularidad demanial municipal).

11 D. Joaquín Rodríguez-Toubes Muñiz, Universidad de Santiago de Compostela. La interpretación a contrario de disposiciones jurídicas.

Centrándonos en la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el mismo sentido que lo indicado en el párrafo anterior, el artículo 171.1 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía: “ *De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados o centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial dependientes de la Administración educativa corresponderán al municipio respectivo.*”

Se trata, pues, de una obligación impuesta a los municipios por la Ley, la cual también aparece recogida en el Decreto 155/1997, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, así en el artículo 6.1 se establece que: “*Corresponderá a los municipios la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios propios o dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia, destinados íntegramente o centros de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación especial...*”.

La obligación de mantenimiento no se circunscribe, pues, únicamente a los edificios propiedad del municipio, sino a aquéllos dependientes de la Consejería competente en materia de educación, sea cual sea su titularidad, siempre que estén destinados íntegramente a centros de infantil de segundo ciclo, primaria o educación especial.

Como ya vimos anteriormente con el apartado 3 de la Disposición Adicional 15ª de la LOE, basta acudir al segundo párrafo del precepto anteriormente citado (artículo 6.1 Decreto 155/1997, de 10 de junio) para poner de manifiesto la desvinculación de las obligaciones de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos de la titularidad de los edificios donde se alojan: “Cuando la Consejería de Educación y Ciencia deba afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, educación primaria o educación especial, para impartir educación secundaria o formación profesional, la Administración Autonómica asumirá, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos.” En este caso, aunque las actividades educativas se desarrollen en un edificio de titularidad municipal, no debe correr el Ayuntamiento con los gastos de mantenimiento y conservación, puesto que además de las enseñanzas de educación infantil, primaria y educación especial, se imparten otras enseñanzas (educación secundaria obligatoria y formación profesional), de lo que *a contrario sensu* se deriva que la obligación se vincula al tipo de enseñanza no a la titularidad de los edificios e instalaciones.¹²

12 Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía, una aproximación práctica. D. Francisco Javier López Fernández, Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz). Legislación de la Consejería de Gobernación. Julio de 2008. D.L.: SE-5836-08.

SEGUNDO. OBLIGACIÓN LEGAL DE LOS MUNICIPIOS.

De los preceptos enunciados, fundamentalmente los del ámbito sectorial educativo, puede llegarse a la conclusión de que la obligación de mantenimiento y conservación de los centros docentes es una obligación legal, no vinculada necesariamente a la titularidad de los edificios, sino al tipo de enseñanza que en el centro se imparta, de tal forma que si en el centro se imparten enseñanzas de segundo ciclo de infantil, primaria o educación especial, la obligación corresponde al municipio respectivo. Si bien, parece existir cierta antinomia entre lo establecido en la Disposición Adicional 15ª de la LOE y el artículo 25 LRBRL, ésta se puede resolver, sin duda, con una interpretación sistemática, teniendo en cuenta, como hemos hecho anteriormente, el apartado 3 de la mencionada Disposición Adicional 15ª y el artículo 6.2 del Decreto 155/1997, de 10 de junio, *a sensu contrario*; así como la propia Ley autonómica de autonomía local que no vincula las obligaciones atadas a la titularidad del edificio (ar. 9.20 c) Ley de Autonomía Local de Andalucía).

Esta tesis se refuerza por el hecho de que la obligación de los municipios viene garantizada presupuestariamente por la participación de éstos en los tributos del Estado, que, entre otros factores, se determina por los gastos de conservación y mantenimiento de los centros escolares por parte de los Ayuntamientos, en concreto, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en su artículo 99.3 establece que el importe total que resulte de la aplicación de las reglas contenidas en los apartados anteriores, se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Como regla general, cada ayuntamiento percibirá una cantidad igual a la resultante de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003, calculada con arreglo a lo dispuesto en los apartados dos, tres, cuatro y cinco del artículo 65 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

El apartado cuarto del artículo 65 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, indica:

4. El 2,5 por 100 restante, en función del número de unidades escolares de Infantil, Primaria, primer ciclo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria y Especial existentes en centros públicos, en que los inmuebles pertenezcan a los Ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los Ayuntamientos.

Es decir, que la financiación no se produce únicamente en función de la titularidad municipal de los edificios a conservar y mantener, sino también en función del cumplimiento de estas obligaciones cuando el edificio no es de titularidad municipal, no otra cosa parece querer decirse con la distinción establecida en los términos del inciso

final por el empleo de la conjunción disyuntiva "en que los inmuebles pertenezcan a los Ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los Ayuntamientos."

De acuerdo con lo expuesto, se podría concluir que la obligación de mantenimiento y conservación de los centros docentes de infantil, primaria y educación especial correspondería en todo caso al municipio respectivo, siendo una obligación que la Ley parece consagrar con carácter general, sin vincularla a ningún otro requisito o condición (como pudiera ser tener la titularidad del centro)¹³, salvo únicamente, como decíamos, al nivel de tipo de enseñanza que en él se imparta (de acuerdo con la precisión comprendida en la citada Disposición Adicional 15ª de la LOE).

Asimismo, las posibles responsabilidades que puedan derivarse de la actuación municipal en este ámbito (como sería la responsabilidad patrimonial por daños derivados de no haber adoptado las medidas oportunas de conservación y mantenimiento del edificio), serían de cuenta del Ayuntamiento correspondiente, al tratarse de instalaciones cuya conservación, reparación y vigilancia corresponden a éstos.

Por otra parte, la obligación de mantenimiento, conservación y vigilancia, como declara el Tribunal Supremo, por toda su sentencia de 20 de noviembre de 1997, no puede quedar sometida a la voluntad de los órganos de gobierno municipales, *"pues la autonomía de los municipios ha de ejercerse conforme a la normativa de carácter general y especialmente conforme a lo dispuesto en la Ley básica de régimen Local. Ésta asegura la intervención de los entes locales en determinados ámbitos de competencia, pero establece asimismo que la ejercerá en cooperación con otras Administraciones Públicas, entre ellas desde luego las Comunidades Autónomas, sin que en modo alguno esta obligación pueda entenderse que decae cuando lo decidan los Ayuntamientos"*.

TERCERO. CONTENIDO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL.

El concepto que parece menos problemático es el de vigilancia que se refiere al cuidado y custodia del centro para preservar su integridad, que no se ocasionen daños a las instalaciones, evitar acceso de personas no autorizadas, etc...

Los conceptos de conservación y mantenimiento requieren de un mayor análisis para determinar su alcance.

En principio, parece obvio que no alcanza desde luego a la construcción del mismo, ni a aquellas reformas de carácter mayor que supongan la realización de las obras necesarias para adaptar el inmueble al fin a que se destina, puesto que ambos conceptos, construcción y reforma, excederían con mucho el deber de mera conservación.

13 Anuncio en Europa Press de 31 de enero de 2017, emitido por la Delegación Territorial de Educación de la Junta en Cádiz ha recordado, ante la difusión por parte del Ayuntamiento de Cádiz de mensajes que "generan confusión", que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los colegios corresponde a los ayuntamientos.

La idea de conservación y mantenimiento debe entenderse referida a aquellas actividades y provisiones necesarias para que el inmueble mantenga aquellas condiciones de que fuera dotado en el momento en que se adscribió al uso educativo siempre y cuando implique la realización de actividades o reparaciones de carácter ordinario, así como la provisión de los suministros básicos necesarios para que el edificio mantenga su actividad.

Para obtener una definición legal, proponemos acudir a la clasificación de las obras según su objeto y naturaleza que establece el artículo 232 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014:

“Si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación”; incluso, podríamos considerar las obras de reparación simple que son las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales, cuando no afecten a la estructura resistente del edificio.

Es cierto que en ninguna de las normas citadas se explicita el contenido del deber de mantenimiento, por lo que algún municipio ha venido cuestionándose si determinados gastos, como los de suministro eléctrico, agua, gas, electricidad, teléfono, estarían comprendidos en la obligación de mantenimiento, a cuyos efectos haremos las siguientes consideraciones:

a) Derecho comparado y jurisprudencia.

Acudiendo al Derecho comparado, la Orden de 23 de septiembre de 1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se regula la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, de exclusiva aplicación en el ámbito del Ministerio de Educación, señala en su dispositivo 8.3 e) que en los Centros de Educación Infantil, Primaria o Especial no se recogerán los gastos destinados al mantenimiento de inmuebles (como los derivados del consumo de energía eléctrica, calefacción, agua y limpieza), ni los ocasionados por la conservación y reparación de los mismos, los cuales serán cubiertos por las Administraciones Locales o Entidades de derecho público titulares de los edificios.

Del mismo modo, en la normativa de la Comunidad Foral de Navarra se enumeran, aunque sea a título de ejemplo, algunos de los gastos que comporta el mantenimiento de los centros:

Decreto Foral 250/1992, de 6 de julio, por el que se regula el régimen de los ingresos y gastos derivados del funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, en su artículo 18 establece que: "los gastos destinados al mantenimiento, conservación y vigilancia de los inmuebles en centros de Educación infantil, EGB, Educación Primaria y Educación Especial, tales como los de

suministro de energía eléctrica, agua, calefacción y limpieza, entre otros, no se incluirán en los estados de gastos, por tratarse de atenciones que corresponde costear a las entidades locales titulares de los edificios escolares, con excepción de los gastos derivados de actividades promovida o autorizadas por el Departamento de Educación y Cultura que no guarden relación alguna con el servicio público".

Aunque no abundan en nuestra jurisprudencia las sentencias que ofrezcan una expresa definición de "mantenimiento de edificios destinados a centros educativos", ni del alcance de su contenido, posiblemente signo de que no ha existido polémica en esta materia, la Sentencia de 21 de junio de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en relación con el precepto anteriormente citado, entiende que con la expresión "entre otros" referidos a los gastos de mantenimiento, deben incluirse todos aquellos que atiendan a sufragar suministros de idéntica naturaleza que los expresamente citados y que sean necesarios para que un centro educativo funcione adecuadamente (mantenimiento, conservación y vigilancia), concluyendo que: "Esta Sala estima que, tal y como se ha planteado la demanda, los gastos de teléfono alegados son gastos análogos en su naturaleza y finalidad a los citados por la normativa y que forman parte del concepto "mantenimiento" atendiendo a la propia naturaleza teleológica de los mismos al ser gastos propios del inmueble." Es decir, el Tribunal considera que los gastos de suministro eléctrico, agua, calefacción, limpieza, teléfono y otros de similar naturaleza son, en razón de su finalidad, gastos de mantenimiento porque resultan necesarios para que un centro educativo funcione de forma adecuada, al ser gastos del propio inmueble.

Todas estas normativas citadas, deben relacionarse y conectarse con el artículo 155 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que, en idéntico sentido, impone a los propietarios de edificios el deber de "mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo".

La conclusión general es que los consistorios locales deben asumir las actuaciones necesarias para evitar que los edificios pierdan, con su uso normal, las condiciones relativas a la funcionalidad, seguridad y habitabilidad para su uso efectivo.

b) Criterios interpretativos.

El silencio de las normas vigentes, aplicables en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con respecto al contenido específico del deber de mantenimiento, nos lleva a recurrir a los criterios interpretativos previstos en el artículo 3.1 del Código Civil: "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, acudiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas."

En cuanto al sentido propio de las palabras, la definición de "mantenimiento" en el Diccionario de la Real Academia Española, en su segunda acepción es "Conjunto de

operaciones y cuidados necesarios para que instalaciones, edificios, industrias, etc., puedan seguir funcionando adecuadamente", definición que sirvió al Tribunal Superior de Justicia de Navarra para considerar que los gastos de suministro eléctrico, agua, limpieza, calefacción e incluso teléfono están comprendidos en el deber de mantenimiento que corresponde a los municipios con respecto a los edificios escolares.

Por lo que hace a los antecedentes legislativos, hay que citar, sin duda, el artículo 52 párrafo quinto del Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria, aprobado por el Decreto de 2 de febrero de 1967 que establecía que "la conservación, reparación y vigilancia de todos los edificios públicos escolares, incluyendo las viviendas para Maestros y Directores, independientemente del régimen seguido en su financiación, así como la limpieza y suministro de agua, electricidad y calefacción de las escuelas correrá a cargo de los Municipios, para lo cual consignarán en sus presupuestos la cantidad necesaria a tal fin".

Dicha norma continuó vigente con carácter reglamentario en virtud de la Disposición Final 4ª de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, derogada parcialmente por la LODE, también por la LOGSE que dejó vigente algunos de sus preceptos y de forma íntegra por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Diversas sentencias del Tribunal Supremo han sostenido la vigencia como norma de carácter reglamentario de la disposición de 1967, así la STS de 28 de marzo de 1988, Sala de Contencioso-Administrativo Secc. 1ª, la STS de 22 de septiembre de 1992 o la STS de 1 de diciembre de 1993 "atender al mantenimiento de los centros docentes públicos que reciban la asistencia de alumnos de distintos Ayuntamientos, sigue siendo obligación actual, conforme a la Disposición adicional segunda, 1) de la Ley Orgánica 8/1985 y a la antigua Ley de Enseñanza Primaria, hoy norma reglamentaria inserta en el Ordenamiento jurídico general."

Incluso una norma autonómica de carácter reglamentario posterior a la Ley Orgánica de Educación, el Decreto 77/2008, de 6 de mayo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre el régimen jurídico para la utilización de los edificios públicos escolares de propiedad de las entidades locales, en su preámbulo, con la finalidad de establecer el marco jurídico del régimen que establece, comienza con el siguiente enunciado: "El Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria, aprobado por el Decreto 193/1967, de 2 de febrero, vigente con carácter reglamentario en virtud de lo establecido en la Disposición Final 4.ª de la derogada Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma educativa, dispone en su artículo 51 que edificio público escolar es aquél que alberga servicios docentes de Enseñanza Primaria, incluidas las viviendas de maestros y maestras. Estos edificios públicos escolares, continúa diciendo el citado artículo, sea cual sea el procedimiento de su financiación, son propiedad del municipio, pero no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin la autorización de la Administración educativa y su conservación, reparación y vigilancia, así como la limpieza y suministro de agua, electricidad y calefacción corresponde a los municipios".

Pues bien, con independencia de la vigencia del Decreto de 2 de febrero de 1967, como disposición de carácter reglamentario, lo que tras el desarrollo de las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006 por los correspondientes reglamentos, pudiera resultar cuestionable, no cabe duda de que constituye un antecedente legislativo e histórico imprescindible para interpretar el contenido de la obligación de mantenimiento de los edificios escolares por parte de los municipios, que alcanza a la limpieza. suministro eléctrico. agua y calefacción, gastos necesarios para el adecuado funcionamiento de aquéllos.

Por su parte, la doctrina ha venido diferenciando, por una parte el deber de conservación y por otra el de mantenimiento¹⁴.

El primero incluiría la realización de reparaciones ordinarias -goteras, rotura de inmuebles por accesión, pintura, por ejemplo- destinadas a mantener el edificio en condiciones normales de uso así como la reposición de las condiciones del edificio cuando este las pierde, bien sea por el normal deterioro producido a causa del paso del tiempo o del uso continuado, bien por algún accidente o acontecimiento extraordinario, siendo obligación del municipio que el inmueble conserve las condiciones necesarias para la adecuada funcionalidad como centro educativo.

El segundo -deber de mantenimiento- comprende la realización de aquellas actividades y aportación de aquellos suministros básicos necesarios para el desarrollo de las actividades educativas en el centro -suministro de luz y agua, teléfono, calefacción, recogida de basuras o limpieza-.

No estaría incluido, obviamente, en los deberes de conservación y mantenimiento el suministro, reparación o reposición de los bienes muebles específicamente necesarios para la prestación de los servicios educativos, tales como pupitres, ordenadores, material de deporte o material escolar, pues la provisión de estos materiales está incluida en la prestación general del servicio educativo que corresponde a la Comunidad Autónoma. Es decir, que compete al Ayuntamiento el mantenimiento y conservación del edificio, mientras que compete a la Administración educativa -Comunidad Autónoma- la provisión y mantenimiento de aquello que cualifica al edificio convirtiéndolo en centro educativo.

CUARTO. ACTUACIONES FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL.

En cuanto a las actuaciones que cabrían frente al incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de la obligación legal de conservar, mantener y vigilar los centros de educación infantil y primaria y educación especial. conviene recordar que el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece:

¹⁴ Tesis Doctoral presentada por D. Benjamín Pérez López, Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política y Criminología 3123. Departamento de Derecho Procesal y Administrativo. Universidad de Valencia. Facultad de Derecho. Fecha de depósito: 30 de enero de 2023. Denominada “El deber de conservación y mantenimiento de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración.”

“Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.”

El precepto regula la facultad que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas de subrogarse, en ciertos casos, en el ejercicio de las competencias locales. Para que dicha subrogación puede producirse, es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos¹⁵:

1º) Que la entidad local haya incumplido una obligación impuesta directamente por la ley. La obligación de conservación y mantenimiento de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, es una obligación que, como hemos visto en el elenco normativo citado, se impone a los municipios.

2º) Que el incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias de la Administración que vaya a subrogarse: Resulta evidente que el incumplimiento por parte de los municipios de su obligación de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos de su titularidad, afecta al ejercicio de las competencias que, en materia de educación, tiene reconocidas la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 52 de su Estatuto de Autonomía.

3º) Que su cobertura económica se halle legal o presupuestariamente garantizada, cuestión a la que ya nos hemos referido anteriormente por remisión al artículo 99.3 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

4º) Que se haya producido un previo requerimiento por la Administración cuyas competencias se vean afectadas, concediendo un plazo al efecto, el cual no podrá ser inferior a un mes. Si transcurrido dicho plazo, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Debemos señalar que la expresión "medidas necesarias" es un concepto jurídico indeterminado, cuyo control deben apurar los Tribunales, ya que afecta a la autonomía local

En cualquier caso, el problema que se podría plantear sería el modo de resarcimiento de los gastos acometidos por la Administración autonómica a costa y en sustitución de la Entidad Local. Sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la vía judicial, también podría valorarse la opción de compensar los gastos sufragados a cargo de las correspondientes transferencias, cuando ello se halle legalmente previsto. En este sentido, el artículo 43

15 Tesis Doctoral de D. Pedro Mateo González González, de 2012, Departamento de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid. Denominada “Subrogación Urbanística y Autonomía Local”.

de la Ley 1/2022, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023 establece que *“Las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía se compensarán preferentemente con cargo a los créditos que tuvieran reconocidos en el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.”*

QUINTO. ACTUACIONES REALIZADAS CON MOTIVO DE LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL PRODUCIDA POR LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR LA COVID-19.

Como se dijo en la Introducción, con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de SARS-COV-2 como pandemia, elevando a dicha extrema categoría la situación actual desde la previa declaración de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional.

Con el objeto de frenar el contagio del coronavirus entre la población, en la mayoría de los países, se restringió los movimientos dentro del ámbito nacional e internacional y durante los primeros meses de la pandemia se procedió al cierre de todas las actividades no esenciales y, en algunos países, al cierre de los centros educativos¹⁶.

En ese contexto, se ha adoptaron, desde el Gobierno de la Nación y por la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus respectivas competencias, unas disposiciones, ajustadas a los principios de minimización de la intervención y de proporcionalidad de las medidas adoptadas a los fines perseguidos.

Las decisiones fueron recogidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 67, de 14 de Marzo de 2020) y se acordaron en el ámbito de la Junta de Andalucía por Orden de 15 de marzo de 2020, por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19 (BOJA nº extraordinario 7, de 15 de Marzo de 2020).

Además, la pandemia de COVID-19 implicó la necesidad de tomar medidas de prevención y protección que obligó a un replanteamiento de la organización de múltiples actividades para poder reanudarlas de manera segura. Conforme a ello, desde el Ejecutivo central solicitó a todas las comunidades que cerraran los centros educativos.

16 Informe Covid-19, CEPAL-UNESCO, Agosto de 2020. La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. En el citado Informe se indica que en el ámbito educativo, gran parte de las medidas que los países de la región han adoptado ante la crisis se relacionan con la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles, lo que ha dado origen a tres campos de acción principales: el despliegue de modalidades de aprendizaje a distancia, mediante la utilización de una diversidad de formatos y plataformas (con o sin uso de tecnología); el apoyo y la movilización del personal y las comunidades educativas, y la atención a la salud y el bienestar integral de las y los estudiantes.

A través de una declaración institucional, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía decidió proteger a toda la población en materia de salud pública, con especial atención a la población de riesgo y a los magníficos profesionales que los atienden.

El sistema educativo andaluz también sufrió las consecuencias de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 y, en particular, la gestión habitual de los centros educativos se vió profundamente alterada desde el comienzo de la pandemia, lo que aconsejó la adopción de numerosas medidas de apoyo dirigidas a este sector.

Por ello, consideró que era urgente actuar y aprobar el cierre temporal de las aulas, puesto que ya se estaba produciendo casos de profesionales de la educación y de estudiante infectados con el Covid-19. No tenía sentido que cuando se detectara algún caso se recomendara que la separación entre las personas sea igual o superior a los dos metros, cuando el alumnado y sus maestros y profesores se encuentran apenas a 30 centímetros entre ellos y, en su caso, no se estaba adoptando las medidas necesarias para reducir el riesgo de contagio.

Desde la Consejería de Salud se dictaron, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, unas recomendaciones extraordinarias de carácter sanitario para los centros educativos, las cuales excedieron del ámbito de la normalidad, y requirieron un reforzamiento cualitativo y cuantitativo de las tareas de limpieza, a las que se añaden la desinfección de locales, superficies y enseres.

Estas actividades ordenadas por la autoridad sanitaria sobrepasan sin duda el ámbito obligacional de los gobiernos locales para atender sus competencias propias de mantenimiento de los citados inmuebles.

Desde la primavera de 2020 se produjo una reapertura progresiva de los centros educativos en los países de nuestro entorno. En España tras algunas experiencias aisladas llevadas a cabo por las Administraciones educativas en junio del curso 2019/2020, se procedió a la reapertura de la educación presencial en septiembre de 2020, aplicando las medidas adoptadas conjuntamente por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial de Educación sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública frente al COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020/2021 del 27 de agosto de 2020 y el documento de Medidas de Prevención, Higiene y Promoción de la Salud del 17 de septiembre de 2020¹⁷.

En el ámbito educativo andaluz, las medidas adoptadas implicaron, básicamente, la suspensión de las actividades presenciales y la articulación de sistemas de educación a distancia o semi-presencial que han estado en vigor hasta la finalización del curso 2019/2020.

17 La educación en tiempos de pandemia: una situación excepcional y cambiante. D. Javier Rujas, Universidad de Burgos, y D. Rafael Feito, Universidad Complutense de Madrid. Revista de Sociología de la Educación (RASE) 2021, vol. 14, n.º1 ISSN: 2605-1923.

Para ello, en el curso académico 2020/2021, las autoridades educativas de Andalucía elaboró varias disposiciones recogidas en dos documentos de referencia sobre el curso 2020/2021, que fueron las Instrucciones de 6 de Julio de la Viceconsejería de Educación y Deporte y el Documento denominado “Decálogo para una vuelta al cole segura”.

En este último documento citado, se indicaba que *“El documento de Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de salud Covid-19 en centros y servicios educativos docentes, elaborado por la Consejería de Salud y Familias, ha sido trasladado por la Consejería de Educación y Deporte en los primeros días del mes de julio a todos los ayuntamientos de la comunidad autónoma de Andalucía para su conocimiento y el establecimiento de las medidas que les afectan”* (punto 2.1.).

En base a esas medidas, las autoridades dispusieron actuaciones especiales de mantenimiento en los centros educativos en relación con la limpieza, higiene y desinfección, que se han dirigido a los municipios responsables de dichas labores.

En este sentido, los días 16 de septiembre de 2020 y 29 de septiembre de 2021 se publicaron en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Decreto-ley 23/2020, de 15 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia educativa y de apoyo al sector de la acuicultura en Andalucía, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), y el Decreto-ley 19/2021, de 28 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia educativa dirigidas a los Centros Docentes Concertados y a la Red de Centros adheridos al programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), respectivamente.

Para ello, se incrementaron los recursos económicos a los centros educativos públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y los centros educativos concertados para reforzar la limpieza de sus instalaciones y procurar equipos de protección individual contra el coronavirus COVID-19 al profesorado y al personal complementario que atiende las aulas específicas de educación especial, todo ello en cumplimiento de los requerimientos exigidos en esta materia por las autoridades sanitarias.

Resultó necesario adoptar medidas específicas de higiene y limpieza. En este sentido, se recomendaron intensificar la limpieza en los centros educativos, en especial en los baños, espacios de comedor, talleres y laboratorios y aulas de informática y en las superficies de mayor uso. Además, se recomendó que cada centro dispusiera de un protocolo de limpieza y desinfección que respondiera a sus características y que recogiera la limpieza y desinfección general en todos los espacios al menos una vez al día, reforzándola en aseos y espacios de comedor. Para ello, se recomendó el uso de productos desinfectantes con actividad virucida autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad y que, tras cada limpieza, los materiales empleados y los equipos

de protección utilizados sean desechados de forma segura, procediéndose posteriormente al lavado de manos.

Con objeto de que los centros docentes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y concertados pudieran afrontar el coste que conllevaba la adopción de estas medidas específicas y extraordinarias, fue necesario aumentar la cuantía destinada, entre otros conceptos, a atender los gastos ordinarios de mantenimiento, conservación y funcionamiento de los citados centros.

Las medidas citadas fueron cofinanciadas, mayoritariamente, con Fondos Europeos, en el marco de las ayudas reguladas por el Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, modificado por el Reglamento (UE) 2020/2221, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-EU).

Esas medidas sólo afectaba a los centros educativos públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y privados concertados financiados con fondos públicos, excluyéndose a los centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, que corresponden a los municipios.

Todo ello, como ya se ha expuesto, de acuerdo con lo establecido con carácter general en la Disposición Adicional 15ª.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que sobre el mantenimiento, la conservación y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, establece lo siguiente: “2. *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. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.*”

SEXTO. PETICIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LOS GASTOS DE MANTENIMIENTO GENERADO POR LA COVID-19.

En relación con el apartado anterior, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias reivindicó el abono de los sobrecostes de limpieza por la Covid-19 generado en los colegios públicos, para lo cual solicitaron ayuda, y mantuvo la teoría que la Junta de Andalucía debía de sostener la limpieza de los colegios públicos (con o sin Covid), aunque estos fueran competencia de los ayuntamientos.

La Federación Andaluza de Municipios y Provincias y los ayuntamientos calcularon el coste económico excepcional que habían soportado por la realización de las labores de refuerzo de limpieza y desinfección en los colegios públicos, y solicitaron a la Consejería en materia de educación que se hiciera cargo o cofinanciara, al menos, parte de los gastos que costó el cumplimiento de las instrucciones del Gobierno andaluz.

De igual manera, ha recordado que la desinfección que se vino llevando a cabo en los colegios públicos tuvo “un carácter extraordinario y supuso un gasto considerable porque los ayuntamientos se tomaron las instrucciones muy en serio, hasta el punto de que numerosos municipios han contratado personal de refuerzo con presencia permanente en el centro educativo para la ejecución de esas tareas, por lo que la Junta de Andalucía debía ayudar por ello.

Por ello, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias insistió que dichas tareas rebasan las labores ordinarias de limpieza de los centros educativos, por lo que apelaron al compromiso institucional de la Junta de Andalucía para la puesta en marcha urgente de una línea específica con financiación adecuada para los 785 municipios.

Entre las posibles soluciones, desde la Comunidad Autónoma de Andalucía propuso como medida alternativa que las Diputaciones Provinciales echasen una mano en momentos determinados para apoyar estas situaciones extraordinarias como las que estaban sucediendo.

Para ello, lo primero, según los Ayuntamientos, habría que determinar el alcance y competencia de los mismos en materia educativa, e indicaron los siguientes argumentos¹⁸:

1º) Tanto la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local como la Ley de Autonomía Local de Andalucía, establecen que los municipios son competentes en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. No obstante, no se recoge el alcance y la concreción de estas tareas que engloba la competencia, habiéndose venido determinando normalmente en el ámbito de la lealtad y buen entendimiento entre las administraciones implicadas: Administración Autonómica y Administración Local.

No existiendo una determinación de lo que se puede considerar conservación y mantenimiento, podemos acudir a la Ley de Contratos del Sector Público que define en el artículo 232 lo que considera obras de conservación y mantenimiento en los siguientes términos: “Si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las

18 Los Ayuntamientos se basaron en el Informe de 21 de agosto de 2020, del Servicio de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica de la Diputación de Granada, de D. Luis Santiago .Amo Camacho, denominado “Obligaciones y competencias de los municipios en relación a los gastos de desinfección de los colegios ubicados en sus términos municipales, con motivo de la situación derivada de la crisis sanitaria COVID-19”.

obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación”. Con esta definición, y de conformidad con la práctica habitual, los municipios suelen asumir tareas propias de mantenimiento (reparaciones, ciertas averías, etc) y se suele extender a la limpieza ordinaria y otras labores en los centros no tan claramente ligadas al término “Conservación y mantenimiento”.

Pero lo cierto es que no estamos en una situación ordinaria, sino por el contrario, en una situación extraordinaria en la que hay que reforzar determinadas tareas, en concreto las de limpieza, y acometer otras sobrevenidas: desinfección de centros, tanto cuantitativamente (aumentando la frecuencia de limpieza, al comienzo y al final de la jornada y cada vez que cambien los turnos de trabajo), como cualitativamente (no sólo limpieza, sino desinfección, con actuaciones no habituales como la retirada de los equipos o mobiliarios o el desmonte para limpieza y desinfección de los filtros de ventilación, incluyendo los de los equipos de aire acondicionados). Por tanto, no estamos ante tareas de mantenimiento o de conservación habituales de las instalaciones educativas, sino ante una situación extraordinaria, tal como se deduce incluso de las recomendaciones de la Consejería de Salud y Familia, por cuanto se incluye como medida la elaboración de “un Plan o un listado reforzado de limpieza y desinfección, complementando el que ya existía en el Centro para estos locales, despachos o espacios comunes que ahora van a ser abiertos.”

2º) En este punto merece la pena recordar la Exposición de Motivos del Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes en el ámbito local y se modifica el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19) que decía “A pesar de la colaboración de todas las instituciones tanto nacionales como autonómicas y del apoyo de los medios que se han movilizado a todos los niveles con motivo de esta crisis sanitaria, las entidades locales se han visto en la necesidad de realizar un esfuerzo económico extraordinario. Resulta evidente que esta situación ha precisado de la movilización de los medios materiales y humanos necesarios por la multitud de actuaciones que se han requerido, superando en muchas ocasiones las capacidades ordinarias de las entidades locales, especialmente las de menor tamaño, realizando un esfuerzo económico que deberá mantenerse mientras dure la crisis para poder asegurar el éxito de los esfuerzos de contención de la pandemia. Y debe hacerse énfasis en estas entidades de menor dimensión poblacional que, lejos de quedar al margen de los efectos de la pandemia son quizás más vulnerables y, por tanto, exigen del esfuerzo colectivo y solidario para su salvaguarda.”

En un tono similar, también se expresaba la Exposición de motivos del Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas

complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

En ambos textos normativos, se creaba y regulaba un Programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria, en el primer Decreto Ley para municipios y Entidades Locales con población iguales o menores a 1.500 habitantes y en el segundo Decreto Ley utilizando la franja de 1.500 a 5.000 habitantes. Y en ambos casos, la finalidad del programa era “la financiación de actuaciones para el reforzamiento y garantía de los servicios públicos de su competencia afectados por la crisis sanitaria-epidemiológica producida por el COVID- 19 o por cualquiera de las medidas vinculadas al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, o cualquiera de sus modificaciones posteriores.”

El programa recoge un repertorio de actuaciones financiables entre las que se incluyen: “Limpieza y desinfección de calles y otros entornos urbanos necesarios para garantizar las debidas condiciones de salud pública, así como de edificios públicos o privados de interés social, e infraestructuras municipales, educativas, culturales o deportivas.”

3º) Entraría en este caso en juego lo previsto en el artículo 25 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA) que establece que “en el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras”.

4º) Expuesto todo lo anterior, y atendiendo a la excepcionalidad de la situación, una pandemia global que ha requerido adoptar una serie de medidas orientadas a proteger la salud y seguridad de la ciudadanía y contener la progresión de la enfermedad, se considera que es momento de arbitrar cauces de colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas concernidas, la Comunidad Autónoma como Administración educativa junto con los municipios y en su caso, las diputaciones, como Administraciones coadyuvantes de la primera, con objeto de dar cumplimiento en la medida de sus posibilidades a la ejecución de los programas y medidas que sobre prevención sanitaria, limpieza y desinfección de los colegios públicos puedan adoptar las autoridades sanitarias a partir del inicio del curso escolar.

En este sentido, el artículo 10 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) dispone que la Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos, y añade que procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas; en especial, la coordinación de las Entidades Locales

tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La cooperación interadministrativa a nivel local se contempla en el artículo 57 LRBRL.

En concreto, dado que, en principio, se trataría de medidas excepcionales y temporalmente limitadas, sería de utilidad la denominada encomienda de gestión, prevista en el artículo 23 LAULA, plasmada en los siguientes términos y condiciones:

1. La Administración de la Junta de Andalucía podrá acordar con las entidades locales y con sus entes dependientes o vinculados la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia, en el marco de la legislación autonómica, mediante encomienda de gestión.
2. La encomienda se formalizará mediante un convenio interadministrativo, que determinará, al menos, su alcance, la habilitación normativa y el plazo de vigencia.
3. La efectividad de la encomienda requerirá que vaya acompañada de la dotación económica o incremento de financiación, a favor de las entidades locales receptoras, de los medios económicos para llevarla a cabo.

De todo lo anterior, se pueden deducir algunas consecuencias y conclusiones:

- a) El mantenimiento, conservación y vigilancia de los centros educativos es competencia municipal, aun sin una determinación clara de su alcance, aunque suele abarcar las tareas de limpieza ordinaria. Actualmente nos encontramos en una situación excepcional donde se han dictado unas recomendaciones extraordinarias de carácter sanitario desde la Consejería de Salud, las cuales exceden del ámbito de la normalidad, y requieren un reforzamiento de tareas de limpieza, complementando la ordinaria (con mayor frecuencia y tipología de tareas de limpieza). Con ello, se sobrepasa sin dudas el posible ámbito obligacional de los Gobiernos Locales para atender sus competencias propias. Y ello, tal y como prevé el artículo 25 de la LAULA, exige una financiación adecuada, o sea, en el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, como es el caso de las medidas dispuestas por la Consejería de Salud y Familias a que antes se ha hecho referencia, deberá acordar simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.
- b) En la línea con lo anterior, y como la propia Junta de Andalucía reconoce en sus textos normativos, con motivo de esta crisis sanitaria, las entidades locales se han visto en la necesidad de realizar un esfuerzo económico extraordinario. Resulta evidente que esta situación ha precisado de la movilización de los medios materiales y humanos necesarios por la multitud de actuaciones que se han requerido, superando en muchas ocasiones las capacidades ordinarias de las entidades locales.
- c) Aunque conforme a los Decretos Leyes citados, se han creado Programas de colaboración financiera específica extraordinaria para municipios y Entidades Locales, no puede olvidarse que se destinan a reforzar servicios públicos locales dentro de sus

competencias propias, y tampoco que se han desplegado en un ámbito de Municipios de menos de 5.000 habitantes, excluyendo de momento al resto de municipios.

d) En cualquier caso, la limpieza y desinfección de infraestructuras educativas sería una de las muchas posibles actuaciones que se prevén en los Programas de colaboración financiera específica extraordinaria de los referidos Decretos Ley, a las que pueden optar los Gobiernos Locales atender considerando las enormes y urgentes necesidades socioeconómicas que esta soportando su población a causa de la pandemia, por lo que queda dentro de su autonomía de acción dicha decisión, y no puede entenderse que a través de esa financiación extraordinaria quede justificada y garantizada la asunción de otras obligaciones como es la de limpieza y desinfección extraordinarias de los centros educativos, como parece pretender la Consejería en materia de Educación.

e) De acuerdo con los principios de colaboración y cooperación entre las Administraciones, las entidades locales podrán cooperar con la Comunidad autónoma en la ejecución de las actividades de carácter material en cuanto a limpieza reforzada y desinfección de los centros escolares. El instrumento jurídico donde se plasmaría dicha cooperación sería la encomienda de gestión, formalizada mediante un convenio interadministrativo y acompañada de la dotación económica o incremento de financiación a favor de las entidades locales receptoras de los medios económicos para llevarlas a cabo.

A la vista de lo anterior, y de conformidad con el marco de reparto de competencias ordinario y el derivado de la situación extraordinaria de necesidades sanitarias de limpieza y desinfección, que precisa extradotación de recursos humanos y materiales, puede entenderse que excede de las competencias locales propias y debería ser asumida por la administración autonómica, por esa Consejería en materia de Educación o por la competente en materia de Salud Pública. Todo ello, sin perjuicio de que en su caso se precise la especial colaboración interadministrativa materializada a través de los instrumentos jurídicos previstos, especialmente en la referida LAULA, contemplando la adecuada financiación de dichas actuaciones.

SÉPTIMO. SENTENCIAS EMITIDAS COMO CONSECUENCIAS DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR LOS AYUNTAMIENTOS.

Tras las peticiones de los Ayuntamientos antes analizadas, durante los meses de la pandemia, algunos Ayuntamientos “libraron una batalla” contra las Comunidades Autónomas, y en concreto contra la Junta de Andalucía, para que la administración autonómica asumiera los costes extraordinarios de la limpieza y desinfección de los colegios contra el Covid.

En nuestra Comunidad Autónoma en 2021 y 2022, se emitieron varias sentencias que desestimaban las denuncias interpuestas por los Ayuntamientos. En el pasado junio de 2023 se emitió igualmente otra sentencia. Siendo las mismas firmes.

Estos recursos contencioso-administrativo interpuesto por los Ayuntamientos, tiene como finalidad reclamar a la Consejería en materia de Educación el pago de los por los trabajos desarrollados en los centros educativos del municipio durante los meses de la pandemia, es decir, de septiembre de 2020 y junio de 2021.

En las sentencias, se suelen estimar estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Consejería en materia de Educación, dejando sin efecto las resoluciones de Alcaldía de los Ayuntamientos reclamante, por lo que se anulan por no resultar ajustadas a derecho.

Las sentencias son:

- Sentencia 385/2021, por la que se resuelve el recurso contra la Resolución de 5 de mayo de 2021 notificada el día 6 de mayo de 2021, del Ayuntamiento de Santisteban del Puerto (Jaén), por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por la Delegación Territorial de Educación y Deporte contra la liquidación del referido ayuntamiento de gastos extraordinarios ocasionados por la limpieza e higienización de los colegios públicos "Bachiller Pérez de Moya" con ocasión del Covid-19.

- Sentencia 75/2022, por la que se resuelve la resolución desestimatoria recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Pozo Alcón (Jaén), por gastos extraordinarios de higienización de centros docentes con motivo del Covid-19.

- Sentencia 4839/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, tramitada en el recurso de apelación nº 757/2022, contra la Sentencia recaída en el procedimiento abreviado número 376/2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Jaén, siendo apelante la Diputación Provincial de Jaén, en representación del Ayuntamiento de Pozo Alcón.

- Sentencia 90/2023, por la que se resuelve el recurso contra la Resolución de 17 de marzo de 2022 del Ayuntamiento de Umbrete (Sevilla), por el que se desestima el recurso de reposición contra la Resolución de 17 de enero de 2022, contra la liquidación del referido ayuntamiento de gastos extraordinarios ocasionados por la limpieza e higienización de los colegios públicos "Bachiller Pérez de Moya" con ocasión del Covid-19.

En las citadas sentencias, se basa en los siguientes fundamentos:

a) Los Ayuntamientos entendieron que la limpieza y desinfección de los centros docentes de acuerdo con los protocolos establecidos por las autoridades sanitarias sí supone una asignación de competencias de la Junta puesto que no se estaría ante tareas de limpieza y mantenimiento de centros que sería el marco competencial de cada Ayuntamiento.

Por ello, los Ayuntamientos dictaron Resoluciones por la que giraron liquidación que obedece a los gastos extraordinarios que han generado los Ayuntamientos por la limpieza e higienización de los centros educativos, cuando tales gastos han de correr a cargo de la entidad local, derivada de competencias municipales.

Por otra parte, la Junta de Andalucía solicita la nulidad de pleno derecho de las resoluciones impugnadas, ya que los Ayuntamientos carecen de competencia para emitir las liquidaciones, y ello conforme al artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

b) En segundo lugar, se alude a que, aun cuando la obligación de limpieza e higienización a consecuencia de la pandemia, fuera de competencia de la Comunidad de Andalucía, la liquidación girada sería igualmente nula conforme al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, pues no nos encontramos ante una delegación de competencias, conforme al art. 7.3 LBRL, que sustente, en su caso, la liquidación de gastos girada, ni tampoco ante el supuesto contemplado en el art. 7.4 LBRL, sin que, en su caso, se haya seguido el procedimiento, emisión de informes, contemplado en dicho precepto; y en todo caso, la liquidación girada por el ayuntamiento señalando como sujeto pasivo a la Junta de Andalucía se hace sin justificar la norma legal en base a la cual se atribuye tal condición.

c) En las mismas se explica que la referida cuestión hay que resolverla en aplicación a la normativa que regula esta cuestión y que atribuye las competencias de limpieza a los Ayuntamientos.

Pero el planteamiento de las demandadas, planteadas por los Ayuntamientos, es entender que tales obligaciones de mantenimiento y conservación de los edificios que albergan los centros educativos de su titularidad y dentro de ellas, las relativas a la limpieza y desinfección, no incluyen las actuaciones excepcionales generadas a consecuencia de la pandemia sanitaria del Covid-19, ya que tales actuaciones traen causa de una situación excepcional y para ello se basa en la regulación, a su vez, contenida en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

En base a ello, se puede decir que la obligación de realizar la limpieza y desinfección de los centros docentes de acuerdo con los protocolos establecidos por las autoridades sanitarias no supone una asignación de competencias distinta a la prevista en los artículos 25.2 Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL), y 9.20.c), de la Ley 5/2010, de 11 de junio (LAULA), tratándose de una competencia municipal propia que ha de ejercerse en los términos del artículo 7.2 LBRL “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”.

El carácter excepcional de la pandemia no excluye de sus obligaciones de mantenimiento asignadas a las entidades locales, y en concreto, de las actividades de limpieza y desinfección de los centros educativos de su titularidad.

Por ello, si bien en la época de la pandemia se dictaron una serie de normativas por el Estado y Comunidades Autónomas en materia sanitaria, tendente a extremar la desinfección a fin de evitar contagios y que pudo afectar a la ejecución de la referida competencia de limpieza y mantenimiento, sin que ello constituya una competencia distinta.

d) Por tanto, la actuación administrativa impugnada, y en concreto la liquidación que es girada a la Administración autonómica, es contraria a derecho, y no ha de mantenerse, pues, a diferencia de lo mantenido por los Ayuntamientos, los titulares de la competencia para asumir la limpieza y desinfección, en los términos que se han fundamentado, es municipal, no autonómica, y por tanto, no concurriendo, como aquella justifica, ningún enriquecimiento injusto a favor de los Ayuntamientos recurrentes.

En consecuencia, procede la estimación de los recursos, debiendo dejarse sin efecto las resoluciones impugnadas, y por ello, las liquidaciones giradas sobre los gastos extraordinarios de limpieza y desinfección de los centros educativos.

OCTAVO. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO STS 4445/202, POR LA QUE SE RESUELVE EL RECURSO DE CASACIÓN RELATIVA AL MANTENIMIENTO DEL COLEGIO DE EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA.

Con se ha expuesto en el apartado Segundo de este análisis, cabe afirmar que la obligación del municipio de mantener el edificio destinado a centro educativo es una obligación legal que no está vinculada a la titularidad dominical del mismo, sino exclusivamente al uso que del mismo se hace, determinado por el nivel o tipo de enseñanza que en él se imparte, infantil, primaria y educación especial, y que dicha obligación no puede quedar sometida a la voluntad de los órganos de gobierno municipales.

Ante lo expuesto, parece que ha habido un cambio de criterio, ya que el Tribunal Supremo, en su sentencia 4445/2021, parece limitar la obligación legal de los Ayuntamientos sólo a los centros educativos que son de su titularidad.

La STS 4445/2021 citada, resuelve el recurso de casación registrado con el número 183/2020 interpuesto por el Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia, contra la sentencia 376/2019, de 30 de octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso contencioso-administrativo 222/2019.

El Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia sostiene que, desde hace varios años, que no le corresponde el coste del mantenimiento del Colegio de Educación Infantil y Primaria Las Eras.

El centro escolar de Primaria citado, cuenta con 161 alumnos, sin servicio de limpieza ni conserje. Y ni siquiera tenían garantizado el suministro eléctrico por una disputa entre administraciones que se ha judicializado y ha llegado hasta el Tribunal Supremo.

Lo habitual es que los Ayuntamientos se hagan cargo del mantenimiento de los centros escolares, aunque las competencias en Educación son de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el consistorio de Malpartida de Plasencia llevó este caso a los tribunales, debido a que cedió unos terrenos municipales para la construcción del colegio a la Junta.

En cambio, el otro centro de Malpartida de Plasencia, el Colegio de Educación Infantil y Primaria Fray Alonso, el Ayuntamiento sí se hace cargo del coste de suministros y mantenimiento, ya que no cedió los terrenos municipales para su construcción.

El objeto de la interposición del recurso de casación fueron:

a) Consiste en aclarar si los municipios tienen la obligación de sufragar los gastos de conservación y mantenimiento de aquellos centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial cuya titularidad no ostentan y cuyo uso corresponde a otra administración con competencia en materia educativa.

b) Se indica que las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son las contenidas en la disposición adicional décimo quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el artículo 25.2.n) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del Régimen Local (tras la reforma operada por el artículo 1. Ocho de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) y la disposición adicional décimo quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Los fundamentos de derecho citados en la sentencia fueron:

1.- Los hechos del expediente administrativo fueron:

- La Comunidad Autónoma de Extremadura ostenta la titularidad del Centro de Educación Infantil y Primaria Las Eras, sito en la localidad de Malpartida de Plasencia.

- A raíz de desprenderse el 15 de noviembre de 2018 la celosía de la fachada frontal del edificio, la Junta de Extremadura informó a la Directora del Centro que correspondía al Ayuntamiento esa reparación por tratarse de actuaciones de mantenimiento.

- El arquitecto municipal informó que la actuación no era de mantenimiento sino de reparación, por lo que no le correspondía al Ayuntamiento asumirla ya que implicaba reparar un aspecto estructural del edificio.

- A ese informe se añadió otro del secretario municipal, en el que se razonaba que al municipio sólo le corresponde la conservación y mantenimiento de los centros públicos que estén ubicados en edificios de su titularidad, salvo que una ley prevea lo contrario o se pacte. Así lo resolvió la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, lo que rechazó la Junta de Extremadura dando lugar a los actos impugnados en la instancia.

2.- Los argumentos jurídicos fueron:

- Tanto en sede administrativa como judicial, el Ayuntamiento expuso que ya no le correspondía hacerse cargo de tal gasto conforme al artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), tras su reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), más la disposición adicional decimoquinta de esta ley. El artículo 25.2.n) prevé que los municipios son competentes para "a conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial".

- La Junta de Extremadura lo rechazó en sede administrativa y judicial, alegando que la competencia para la conservación y mantenimiento no está vinculada a la titularidad del centro, luego corresponde a quien presta el servicio que es quien ejerce la labor de vigilancia. Invoca para ello el primer inciso de la disposición adicional decimoquinta.2 de Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según la cual "a 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"; tal precepto lo reproduce el artículo 190.3 de la ya citada Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.

- La sentencia impugnada desestimó la demanda atribuyendo esa obligación a los municipios en donde esté el centro con independencia de quién sea el titular, pues el servicio se " presta por una entidad que es la encargada de su desarrollo y de cumplir con las obligaciones inherentes a ello, entre ellas velar y actuar con la diligencia debida". Que la Junta de Extremadura cediese el uso al Ayuntamiento no supone que tenga que mantenerlo y conservarlo. Concluye citando un informe de la Abogacía del Estado que obra en el expediente y añade que según el Código Civil "el usufructuario o el arrendatario asume las reparaciones derivadas del uso del bien, no el propietario".

3.- La sentencia analiza la siguiente normativa

- La disposición adicional décimo quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
- El artículo 25.2.n) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del Régimen Local, tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

- La disposición adicional décimo quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
- Ley 52/2002, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del Régimen Local (LRBRL):

El artículo 25.n) de la LRBRL establece que 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 “.....*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*”.

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE):

La disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE (que no tiene carácter básico ni naturaleza de ley orgánica) 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. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente*”. Se entiende que con “*municipio respectivo*” se está refiriendo a edificios cuya titularidad es del municipio ya que si el edificio no es de titularidad municipal no tiene sentido que la Administración docente, que sí la ostenta, tenga que otorgarse a sí misma la autorización para esos otros servicios o fines

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL):

La disposición adicional decimoquinta de la LRSAL establece que “....., *así como 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, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales*”. De aquí se deduce que la compensación es respecto de los centros de titularidad municipal

- Ley 52/2002, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 (LPGE)

El artículo 65.2.Tercero.c).4 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 respecto del cálculo de la participación de los municipios en los tributos del Estado, se refiere a los gastos de los centros de titularidad municipal de lo que se deduce que respecto de los centros que no son de titularidad municipal, no existe un deber de conservación y mantenimiento por los Ayuntamientos

- La legislación sectorial:

El artículo 25.2 de la LRBRL es una norma básica de la garantía de la autonomía local, donde se identifican las materias que los municipios ejercen competencias propias en los términos previstos en la legislación sectorial y autonómica

Puede plantearse si la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE es la legislación sectorial dentro de cuyos términos se ejercen las competencias propias. En este sentido, la redacción del artículo 25.2.n) no solo incorpora la redacción de la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE, sino que además la concreta y ciñe la competencia a los edificios de titularidad municipal

4.- Ante lo expuesto, el Tribunal Supremo considera lo siguiente:

a) Lo litigioso se concreta en determinar si los municipios que no sean titulares de los edificios en los que se ubiquen los centros públicos de educación infantil, primaria o especial, deben asumir los gastos de conservación y mantenimiento. Y si bien en autos los términos parecen emplearse en algún momento indistintamente, hay que partir de una obviedad: una cosa es el edificio destinado a centro educativo público y otra es ese centro en sí, entendido como organización de medios materiales y humanos en el que se imparten enseñanzas por la Administración competente para ello, de acuerdo con la ordenación del sistema educativo. Tal distinción está, en definitiva, en la base de las normas objeto de interpretación.

b) Lo cierto es que la normativa sectorial de educación ha seguido como criterio constante la atribución a los municipios de la competencia sobre la conservación y mantenimiento de los edificios, sin distinguir quién sea el titular del edificio. Ya lo hacía la Ley de Enseñanza Primaria, aprobada como texto refundido por Decreto 193/1967, de 2 de febrero (artículo 52), continuó con la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (disposición adicional segunda.1), después con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (disposición adicional decimoséptima.1) y, finalmente, en la vigente disposición adicional decimoquinta.2.

c) En este panorama ha incidido la normativa sobre régimen local, tras la reforma de la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En su redacción originaria el artículo 25.2 la LRBRL preveía que " 2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...n)... y cooperar con la Administración educativa en...[el]... sostenimiento de los centros docentes públicos". Tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local el artículo 25.2.n) tiene esta redacción: "2. 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:...n)...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".

d) A efectos del artículo 25.2 de la LRBRL, puede plantearse si la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE es esa legislación sectorial dentro de cuyos términos se ejercen las competencias propias, pero algo significará, alguna eficacia deberá tener la concreción hecha tras la LRSAL en el antiguo artículo 25.2 n) de la LRBRL: que del mero "sostenimiento de centros docentes públicos", se pasa a "conservación, mantenimiento y vigilancia" y no de los "centros docentes" en general, sino de los centros públicos de educación infantil, primaria o especial y además concreta que esa competencia se refiere a los edificios no en general sino a los de "titularidad local". Es decir, incorpora la redacción de la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE, pero la concreta y ciñe esa competencia a los edificios de titularidad municipal.

e) Por tanto con el nuevo artículo 25.2.n) de la LRBRL los municipios, en todo caso, asumen la conservación y mantenimiento de los edificios de su titularidad, con lo que el precepto no se limita a identificar en términos amplios una materia, sino que avanza en su concreción. Tal concreción es coherente con lo pretendido con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: clarificar el reparto competencial e identificar una materia referida a la conservación y mantenimiento de edificios destinados a centros docentes en la forma más directamente relacionada con los intereses locales.

f) Tenemos que decir que la Junta de Extremadura se ha dictado la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, norma dictada una vez resueltos los distintos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Su artículo 15 prevé que "1. Los municipios podrán ejercer las siguientes competencias propias, que se despliegan sobre las siguientes áreas de actuación municipal..." y así en el apartado d) referido a "Servicios a las Personas" se atribuye a los municipios como competencia propia en el punto 5º la "... conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial...".

g) El Tribunal Supremo concluye que según el artículo 25.2.n) de la LRBRL como norma básica, prevé que es materia en la que los municipios ostentan competencia propia, los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, ubicados en edificios de su titularidad, sin perjuicio de lo que pueda prever la legislación sectorial.

Por todo ello, la sentencia en cuestión declara la obligación de la Junta de sufragar los gastos de conservación y mantenimiento del centro. El consistorio presentó un contencioso-administrativo porque entiende que es la Junta la que ostenta la titularidad

del Centro de Educación Infantil y Primaria, por lo que al municipio “solo le corresponde el mantenimiento de aquellos centros públicos ubicados en edificios de titularidad municipal”.

NOVENO. PLANTEAMIENTOS DOCTRINALES RELATIVO CON LA MATERIA ANALIZADA.

Entre los planteamientos doctrinales relativo con la materia analizada podemos indicar y destacar, entre otros, los siguientes:

1.- El Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche, D. José Antonio Tardío Pato, (Las competencias educativas de los Entes Locales en España (I)) considera que las competencias educativas actuales de los entes locales españoles son las siguientes¹⁹:

a) Cabe destacar, en primer lugar, las competencias 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 art. 25.2, letra n, de la LBRL de 1985 y, en el art. 1, letra p, de la Ley Orgánica de Educación de 2006.

b) En íntima conexión con las anteriores, se sitúa la competencia de los entes locales españoles 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 post-obligatoria, educación superior y educación permanente de adultos).

A la creación de centros de educación infantil del primer ciclo -de 0 a 3 años- y de educación permanente de adultos se alude, en la LOE de 2006 , en sus artículos 15.1, por un lado, y en los artículos 66.2 y 67.3, por otro, al contemplar la colaboración con las Administraciones educativas y la suscripción de los correspondientes convenios.

c) Otras competencias:

- La competencia 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”.

- La financiación y gestión de la construcción de los edificios en sentido amplio y su equipamiento.

¹⁹ Estudio y comentario de 20 de abril de 2012, realizado por D. José Antonio Tardío Pato, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche, relativo a “Las competencias educativas de los Entes Locales en España (I).

- La titularidad demanial de los entes locales sobre los solares y edificios escolares, así como de las antiguas viviendas para Maestros de titularidad municipal.

La vigente Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE) sigue manteniendo la alusión a la titularidad demanial de los Municipios respectivos de los edificios de los actuales centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las Administraciones Educativas (concretamente de la Administración de las Comunidades Autónomas).

Si el edificio es de titularidad demanial del Municipio, entendemos que también deben entenderse de titularidad demanial de éste los solares en el que tal edificio está ubicado, cuando además el Municipio es la Administración urbanística que, en principio, asume las cesiones obligatorias del suelo dotacional en la legislación urbanística.

- La utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes de titularidad demanial de los Municipios y de los demás centros docentes no universitarios por los Ayuntamientos o por otras otras entidades u organismos y personas físicas o jurídicas.

2.- La Doctora D^a. Susana Molina Martín, Facultad de Formación del Profesorado y Educación, Universidad de Oviedo, (Competencias de la Administración Local en Educación), considera que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL)²⁰, permitió otorgar a los municipios un lugar central en el conjunto del sistema español de Administraciones Públicas: “son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación cotidiana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” (artículo 1.1).

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

²⁰ Molina Martín, Susana, Facultad de Formación del Profesorado y Educación. Universidad de Oviedo, Competencias de la Administración Local en Educación.

que las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer la gestión conjunta con las Administraciones locales, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos (Art. 8.3 y DA15^a.1)

Entre las cuestiones propias de la planificación educativa en las que los Ayuntamientos tienen algo que decir, se encuentra las relativas a la prospección educativa, la conservación de centros y la escolarización.

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

3.- El Profesor D. José Luis Reverter Valls, (La participación municipal en los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial), indica²¹ que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia 1377/2021, de 25 de noviembre, concluye que la actual regulación del art. 25.2 de la LRBRL, norma de carácter básico, prevé que los municipios ejercerán como competencia propia los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de educación infantil, primaria y especial que se ubiquen en edificios de los que sean titulares, y sin perjuicio de lo que establezca la normativa sectorial.

- Considera que el objeto del recurso es: El recurso de casación que nos ocupa, interpuesto en nombre del Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia (Cáceres) contra la Sentencia 376/2019, de 30 de octubre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, tiene su causa inicial en la Resolución de 14 de febrero de 2019, de la Consejera de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura, en virtud de la cual desestimaba la reclamación realizada por dicha Corporación Local contra la obligatoriedad de asumir los gastos de conservación y mantenimiento del Centro de Educación Infantil y Primaria “Las Eras”, del que no es titular.

Justamente esta es la cuestión que reviste interés casacional según el Tribunal Supremo: determinar si los municipios deben sufragar los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos educativos de infantil, primaria y educación especial cuya

21 Reverter Valls, José Luis, La participación municipal en los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial, Anuario Aragonés del Gobierno Local 2021 | 13 | 2022 | pp. 391-396 | ISSN 2172-653.

titularidad no ostentan y cuyo uso está en manos de otra Administración, más concretamente de la Administración educativa autonómica.

- La interpretación y decisión del Tribunal Supremo, según este autor, sería:

Partiendo de la idea expresada en el Fundamento Tercero 3 de que *“la normativa sectorial de educación ha seguido como criterio constante la atribución a los municipios de la competencia sobre la conservación y mantenimiento de los edificios, sin distinguir quién sea el titular del edificio”*, no obstante el órgano sentenciador constata el cambio que ha supuesto la redacción dada al art. 25.2 n) de la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Artículo del que se nos recuerda, por otra parte, no tiene por objeto la regulación de la materia educativa sino que se encuadra en la de régimen local, teniendo como finalidad la garantía de la autonomía local.

Si en su redacción originaria, dicho artículo 25.2 se expresaba en los siguientes términos: *“El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...n) 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”*, cabe insistir que en la vigente desde 2013 se vincula la atribución a los municipios del ejercicio de la competencia controvertida anteriormente mencionada a que ostenten la titularidad de los edificios destinados a dichos centros educativos.

Tratándose, además, esta nueva redacción del art. 25.2 n) de una norma posterior a la LOE, el Tribunal Supremo concluye en su Fundamento de Derecho Tercero.7 que este precepto *“incorpora la redacción de la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE, pero la concreta y ciñe esa competencia a los edificios de titularidad municipal”*, lo que concuerda totalmente con el espíritu de la reforma operada por la LRSAL.

- Luego el Profesor D. José Luis Reverter Valls, concluye:

La LRSAL, como es sabido, introdujo modificaciones importantes en el régimen jurídico local, afectando entre otras cuestiones a los principios o criterios básicos relativos a las competencias de los entes locales y por ende a su autonomía.

Con la reforma del art. 25.2 n) de la LRBRL, se ha concretado el marco en el que el legislador sectorial debe en todo caso atribuir competencias a los municipios en lo referente a los gastos de conservación y mantenimiento de centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, circunscribiéndolo a los que estén sitos en edificios de su titularidad. Es en este sentido, tal y como fija el Tribunal Supremo en la sentencia que se comenta, cómo debe interpretarse también el punto 2 de la Disposición Adicional decimoquinta de la LOE.

No obstante lo anterior, como nos recuerda el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 10 de su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, el legislador sectorial pueda asignarles nuevas competencias en materias no enunciadas en dicho artículo (entiéndase en las que concurra un interés local) y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en sus apartados 3, 4 y 5. Todo ello, sin perjuicio de poder acudir a otras fórmulas previstas en la propia LRBRL, como son la delegación de competencias o el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación a las que se refiere el artículo 7.4 del mismo texto legal.

DÉCIMO. NORMATIVA ACTUAL RELACIONADA CON LA MATERIA OBJETO DE ESTE TRABAJO.

Actualmente, hay diferente normativa reciente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relacionada con el asunto tratado en este trabajo.

Podemos indicar, entre las que destacan, las siguientes:

a) Orden de 19 de junio de 2023, por la que se efectúa la convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a municipios de Andalucía con población entre 50.000 y 100.000 habitantes, para la realización de actuaciones en el marco del Plan PIMA Cambio Climático, y se aprueban las bases reguladoras para su concesión (Boja número 119 de 23 de junio).

El Plan de Impulso al Medio Ambiente Cambio Climático (en adelante, PIMA Cambio Climático), aprobado por el Gobierno de España, tiene como objeto promover acciones orientadas a mejorar la capacidad adaptativa en el espacio urbano y periurbano, potenciando las sinergias entre las estrategias de adaptación y mitigación en la lucha frente al cambio climático, cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, y cuyas condiciones se determinaron en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 27 de octubre de 2020, que recoge a su vez el Acuerdo por el que se aprueba la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes a los criterios objetivos y acuerdos fijados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 21 de septiembre de 2020.

En la Conferencia Sectorial se ubicó el desarrollo de los proyectos del PIMA Cambio climático en las entidades locales y municipios con un tamaño inferior a 100.000 habitantes. También se acordó, para el caso de actuaciones de diseño e implantación de Zonas de Bajas Emisiones, que el Plan se dirigiría a municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes.

En desarrollo y ejecución de estas previsiones, se aprueba la Orden de 19 de junio de 2023, por la que se efectúa la convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a municipios de Andalucía con población entre 50.000 y 100.000 habitantes, para la realización de actuaciones en el marco del Plan PIMA Cambio Climático, y se aprueban las bases reguladoras para su

concesión, con un importe total disponible para dicha convocatoria de un 1.000.000 euros repartido al 50% en las anualidades 2023 y 2024, destinado a financiar la realización de actuaciones de carácter innovador y redacción de proyectos para la adaptación al cambio climático en el marco del citado Plan, en un porcentaje de subvención del 90% de los costes subvencionables de la actuación, con un máximo de 200.000 € y un mínimo de 58.800 € por beneficiario.

Una vez resuelta la convocatoria mediante las correspondientes Resoluciones de la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático de fecha 28 de noviembre de 2023, han obtenido la condición de beneficiarios de estas subvenciones los siguientes Ayuntamientos:

- Ayuntamiento de El Ejido (Almería), por importe de 180.000 euros con destino a la financiación de la actuación “Colocación de elementos de sombra artificial en parque de las familias El Ejido para atenuar el efecto isla de calor”.
- Ayuntamiento de La Línea (Cádiz), por importe de 200.000 euros con destino a la financiación de la actuación “Diseño e implantación de zonas de bien estar y bajas emisiones para reducir la contaminación ambiental, preservar y mejorar la calidad del aire y la salud pública, acercar los niveles de contaminación de la ciudad a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud y cumplir con los valores de calidad del aire”.
- Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga), por importe de 200.000 euros con destino a la financiación de la actuación “Actuaciones dirigidas a atenuar el efecto isla de calor urbana en centros educativos y espacio público de uso infantil”.
- Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga), por importe de 193.500 euros con destino a la financiación de la actuación “Intervención en espacio público orientado a atenuar el efecto isla de calor urbana. Sombreado artificial Plaza Adolfo Suárez”.

En relación a nuestro análisis en este trabajo, tenemos que destacar que se subvenciona al Ayuntamiento de Rincón de la Victoria los centros educativos ubicados en su municipio, si especificar de su titularidad, y espacio público de uso infantil, con el objeto de atenuar el efecto isla de calor urbana.

Parece que la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la hora de dictar esta Orden de subvenciones, mantiene el criterio que a los Ayuntamientos les corresponden el mantenimiento y conservación de los edificios destinados a centros educativos (de enseñanza infantil, de primaria y de educación especial), sin estar vinculada a la titularidad dominical del mismo.

b) Decreto 277/2023, de 5 de diciembre, por el que se regulan las ayudas a entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de

emergencia de protección civil y catástrofes públicas (BOJA número 237 de 13 de diciembre).

Las dinámicas naturales producen en ocasiones resultados especialmente dañinos y es notorio que estos eventos vienen produciéndose cada vez con mayor frecuencia y entidad. Cuando estos fenómenos tienen lugar se ve afectado el desenvolvimiento de la vida ordinaria tanto en la percepción y dimensión individual como en la colectiva. En el caso de las entidades locales que se ven inmersas en una de estas situaciones sufren en ocasiones daños de una considerable significación que, además, precisan de una atención inmediata para restaurar en lo posible el funcionamiento de los servicios públicos esenciales para la ciudadanía.

Desafortunadamente han sido varios los casos recientes en los que esto ha sucedido y ha sido necesaria la aprobación por la Junta de Andalucía de un programa extraordinario para permitir la reacción y coadyuvar a la restauración de infraestructuras y servicios locales. El carácter imprevisible de estos eventos, tanto en su localización como en su espacio temporal, ha justificado el recurso a estos programas extraordinarios y es previsible que siga siendo necesario en un futuro.

En este marco, recientemente ha sido aprobado Decreto 277/2023, de 5 de diciembre, por el que se regulan las ayudas a entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas (BOJA número 237 de 13 de diciembre).

El objetivo fundamental de este Decreto es establecer un procedimiento que permita regular de forma estable cuál deba ser el cauce para decidir qué eventos catastróficos precisan de esta atención especial y determinar el procedimiento de urgencia, estableciendo un mecanismo de cooperación económica extraordinaria con las entidades locales que pudieran resultar especialmente afectadas por el acaecimiento de fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas que puedan producirse en el territorio de Andalucía.

En relación a la Declaración de situación excepcional, le corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante acuerdo, la determinación de los supuestos en los que las entidades locales pudieran resultar especialmente afectadas por el acaecimiento de fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil o catástrofe pública que se estimen de especial gravedad a los efectos de lo previsto en este Decreto mediante la oportuna declaración de situación excepcional.

Son gastos subvencionables de las ayudas a las entidades locales, cualesquiera tipo de gastos, corrientes o de inversión, que se produzcan en la ejecución de actuaciones y proyectos que se encuadren en las situaciones descrita por los citados fenómenos naturales adversos, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que las actuaciones sean necesarias para la restitución, reparación, reforzamiento, consolidación, rehabilitación, restauración, especial conservación o limpieza, reposición a su uso propio o cualesquiera otras de carácter similar, que afecten a las

infraestructuras e instalaciones dañadas o afectadas por los fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas que hayan sido determinados en la declaración de situación excepcional, y ello aunque las actuaciones pudieran suponer un aumento del valor real del bien o contribuyan o no a un incremento de la productividad, capacidad, rendimiento o eficiencia o alargamiento de su vida útil.

b) Que las infraestructuras e instalaciones afectadas estén destinadas al ejercicio de las competencias locales o a la prestación de servicios públicos de su competencia, ya sean gestionados directa o indirectamente por la entidad local, tales como:

- 1.^a Abastecimiento de agua potable a domicilio.
- 2.^a Evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- 3.^a Acceso a los núcleos de población.
- 4.^a Pavimentación y señalización de las vías urbanas.
- 5.^a Alumbrado público.
- 6.^a Limpieza viaria urbana.
- 7.^a Cementerio.
- 8.^a Recogida y tratamiento de residuos.
- 9.^a Prevención y extinción de incendios.
- 10.^a Parque público.
- 11.^a Biblioteca pública.
- 12.^a Instalaciones deportivas de uso público.
- 13.^a Conservación y mantenimiento de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, y otros centros educativos de titularidad municipal.
- 14.^a En general, aquellas otras infraestructuras e instalaciones destinadas a la prestación de cualesquiera otros servicios públicos locales, cuya prestación sea imprescindible por afectar, entre otras materias, a la salud, a los servicios sociales o culturales, la seguridad o la movilidad de las personas.

Como podemos observar entre los gastos subvencionables de las ayudas se encuentran las infraestructuras e instalaciones afectadas estén destinadas al ejercicio de las competencias locales o a la prestación de servicios públicos de su competencia, ya sean gestionados directa o indirectamente por la entidad local, relativa a la conservación y mantenimiento de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, y otros centros educativos de titularidad municipal.

En relación a nuestro análisis en este trabajo, tenemos que destacar que con este Decreto se subvenciona a las Entidades Locales los centros públicos de educación infantil, si especificar de su titularidad, y otros centros educativos de titularidad municipal, con el objeto de atenuar los resultados afectados especialmente por el acaecimiento de fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil o catástrofe pública.

Parece que la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la hora de dictar este Decreto, mantiene el criterio que a los Ayuntamientos les corresponden el mantenimiento y

conservación de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, sin estar vinculada a la titularidad dominical del mismo.

Si comparamos este Decreto, con la Orden de subvenciones antes citada, parece que tener un criterio más restrictivo a la hora de subvencionar los centros educativos.

5.- CONCLUSIONES

El objeto del presente trabajo consiste en la realización de un estudio de las competencias educativas de los entes locales en España establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, también de 1985 y la Ley Orgánica de Educación de 2006. Con especial atención a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se centra en un análisis sistemático de tales competencias, con explicación del significado y contenido de cada una de ellas: colaboración en la planificación de la política educativa y su aplicación y en la programación de las construcciones escolares y creación de los centros docentes públicos; creación de centros educativos de titularidad propia y de responsabilidad total de los mismos; colaboración en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción, conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos; cooperación en la prestación del servicio educativo con centros de titularidad propia y por otras vías distintas de la creación de estos centros, así como la realización de actividades o servicios complementarios; cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; etc.

Para ello:

- Se analiza la normativa, y la repercusión que ha tenido la pandemia de COVID-19 en esta materia. En este sentido, en Andalucía, las Instrucciones, citadas en la Introducción, de 6 de julio de 2020 de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativas a la organización de los centros docentes para el curso escolar 2020/2021, motivada por la crisis sanitaria del COVID 19, ordenaron que cada centro, en función de sus características propias (estructurales, funcionales, organizativas, etc.), adaptaran las orientaciones, recomendaciones, y las acciones organizativas propuestas en el documento de “Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de salud COVID-19 para los centros y servicios educativos docentes (no universitarios) de Andalucía. Curso 2020/2021” de la Consejería de Salud y Familias.
- Igualmente, se analiza las diferentes sentencias emitidas con motivo de la prestación del servicio educativo por las entidades locales.
- Se acude también a los planteamientos doctrinales en esta materia.

De esta manera, podemos llegar a unas conclusiones que nos permita llegar y responder al objetivo de nuestro estudio.

En conclusión, conforme a lo expuesto, podemos decir:

a) Se parte de la idea de que *“la normativa sectorial de educación ha seguido como criterio constante la atribución a los municipios de la competencia sobre la conservación y mantenimiento de los edificios, sin distinguir quién sea el titular del edificio”*.

b) Se constata un cambio que ha supuesto la redacción dada al art. 25.2 n) de la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Artículo del que se nos recuerda, por otra parte, no tiene por objeto la regulación de la materia educativa sino que se encuadra en la de régimen local, teniendo como finalidad la garantía de la autonomía local.

Si en su redacción originaria, dicho artículo 25.2 se expresaba en los siguientes términos: *“El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...n) 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”*, cabe insistir que en la vigente desde 2013 se vincula la atribución a los municipios del ejercicio de la competencia controvertida anteriormente mencionada a que ostenten la titularidad de los edificios destinados a dichos centros educativos.

c) Situación que nos encontramos antes de dictarse la Sentencia del Tribunal Supremo STS 4445/2021.

El criterio era que la obligación de los municipios de mantener el edificio destinado a centro educativo es una obligación legal que no está vinculada a la titularidad dominical del mismo, sino exclusivamente al uso que del mismo se hace, determinado por el nivel o tipo de enseñanza que en él se imparte, y que dicha obligación no puede quedar sometida a la voluntad de los órganos de gobierno municipales.

El contenido de la obligación incluye la conservación de los edificios, conforme a la definición legal del artículo 232 de la Ley Contratos de Sector Público de clasificación de obras a efectos de elaboración de proyectos; el mantenimiento, es decir, aportación de aquellos suministros básicos necesarios para el desarrollo de las actividades educativas en el centro, incluyendo la limpieza de las instalaciones, y la vigilancia.

Para conseguir el cumplimiento de la obligación ante la oposición de cualquier municipio, se podría valorar si procede la aplicación de las previsiones del artículo 60 de la Ley Reguladora de las Bases de régimen Local.

d) Tras dictarse la Sentencia del Tribunal Supremo STS 4445/2021.

Se puede concluir que según el artículo 25.2.n) de la LRBRL, como norma básica, prevé que es materia en la que los municipios ostentan competencias propias, los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de educación infantil, de

educación primaria o de educación especial, ubicados en edificios de su titularidad, sin perjuicio de lo que pueda prever la legislación sectorial.

Para ello, se debe saber de quien es la titularidad de los centros de públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

6.- BIBLIOGRAFÍA

- Agoués Mendizábal, C. (2000). El régimen jurídico de los centros docentes de educación no universitaria. Granada. Ed. Comares.
- Bardisa Ruiz, Teresa: Nuevos enfoques en la Administración de la Educación, UNED, Madrid, 1991. 6.
- Domínguez Fernández, G. y Mesanza López, J. (comp.): Manual de organización de instituciones educativas, Editorial Escuela Española, Madrid, 1996 y sucesivas reimpresiones. Cap. I y III. 5.
- Gamero Casado, E.; Fernández Ramos, S. y Mora Ruiz, M. 2016. Derecho Administrativo para estudios no jurídicos. Editorial Tecnos.
- Almeida Cerredá, Marcos, Profesor contratado doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, Artículo “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”.
- De Diego Gómez, Alejandro. Secretario de Administración Local. Artículo “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias.”
- Amo Camacho, Luis Santiago. Informe de 21 de agosto de 2020, del Servicio de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica de la Diputación de Granada, denominado “Obligaciones y competencias de los municipios en relación a los gastos de desinfección de los colegios ubicados en sus términos municipales, con motivo de la situación derivada de la crisis sanitaria COVID-19”.
- Resolución de 3 Noviembre 2021, del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 20/8282 dirigida a Consejería de Educación y Deporte, Diputación Provincial de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.
- Medidas de Prevención, Higiene y Promoción de la Salud frente a Covid-19 para centros educativos en el curso 2021-2022, aprobadas el 29 de junio de 2021, por la Comisión de Salud Pública del Gobierno de España, a través del Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Estudio y comentario de 20 de abril de 2012, realizado por D. José Antonio Tardío Pato, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche, relativo a “Las competencias educativas de los Entes Locales en España (I).

- Rodríguez-Toubes Muñiz, Joaquín. Universidad de Santiago de Compostela. La interpretación a contrario de disposiciones jurídicas. AFD, 2018 (XXXIV), pp. 423-454, ISSN: 0518-0872.
- Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía, una aproximación práctica. D. Francisco Javier López Fernández, Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz). Legislación de la Consejería de Gobernación. Julio de 2008. D.L.: SE-5836-08.
- Tesis Doctoral presentada por D. Benjamín Pérez López, Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política y Criminología 3123. Departamento de Derecho Procesal y Administrativo. Universidad de Valencia. Facultad de Derecho. Fecha de depósito: 30 de enero de 2023. Denominada “El deber de conservación y mantenimiento de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración.”
- Tesis Doctoral de D. Pedro Mateo González González, de 2012, Departamento de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid. Denominada “Subrogación Urbanística y Autonomía Local”.
- Informe Covid-19, CEPAL-UNESCO, Agosto de 2020. La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Oficina de Santiago Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- La educación en tiempos de pandemia: una situación excepcional y cambiante. D. Javier Rujas, Universidad de Burgos, y D. Rafael Feito, Universidad Complutense de Madrid. Revista de Sociología de la Educación (RASE) 2021, vol. 14, n.º1 ISSN: 2605-1923.
- Reverter Valls, José Luis, La participación municipal en los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial, Anuario Aragonés del Gobierno Local 2021 | 13 | 2022 | pp. 391-396 | ISSN 2172-653.
- Molina Martín, Susana, Facultad de Formación del Profesorado y Educación. Universidad de Oviedo, Competencias de la Administración Local en Educación.
- Manual de uso, conservación y mantenimiento de centros educativos • Consejería de Educación de la Junta de Extremadura. ISBN: 84-96212-39-4. Dep. Legal: BA -611-2005.
- Sevilla Mantecon, M.J., y Moreno Falero, Susana. Instalaciones e infraestructuras educativas: mantenimiento y mejora.
- Guía de mantenimiento para los centros escolares. Ministerio de Educación.
- Revista digital para profesionales de la enseñanza. Septiembre 2009. Federación de Enseñanzas de CC. OO. de Andalucía. ISSN: 1989-4023. Dep. Legal: GR2786-2008.

-Revista digital para profesionales de la enseñanza. Enero 2010. Federación de Enseñanzas de CC. OO. de Andalucía. ISSN: 1989-4023. Dep. Legal: GR2786-2008.