Asunto: 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.
Solicitante: Presidencia de la Diputación Provincial
Expediente: 179/20, GEX 27321/20

Visto el oficio remitido por la Sra. Presidenta accidental de la Diputación de Córdoba en el que interesa asistencia jurídica sobre el asunto antes referenciado, así como la resolución de la Presidencia que la autoriza, por el funcionario adscrito al Servicio de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica que suscribe se emite el siguiente

INFORME:

ANTECEDENTES:

En el escrito que da lugar a este informe se afirma lo siguiente:

> *Según la Instrucción de 6 de julio de 2020, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativa a la organización de los centros docentes para el curso escolar 2020/2021, motivada por la crisis sanitaria del COVID19, el retorno a la actividad docente presencial para dicho curso escolar, se regirá por las condiciones sanitarias vigentes al comienzo del mismo. Se ha de hacer especial mención, de cara al próximo curso 2020/2021, a las medidas organizativas necesarias para el mismo, atendiendo a lo establecido por las autoridades sanitarias y, principalmente y en la materia que nos ocupa, las medidas pertinentes de desinfección de los centros.*
>
> *El art. 5.1.l del Reglamento del Servicio Jurídico-Contencioso establece que corresponde al mismo, dentro de su función consultiva, el asesoramiento jurídico administrativo de la Diputación Provincial y demás entidades incluidas en el artículo 3º de dicho Reglamento (entre las que se encuentran los municipios de la provincia de Córdoba), sobre cuestiones que tengan relación directa con las competencias municipales.*
>
> *En base a lo anterior, por el presente le solicito la elaboración, con carácter de urgencia, informe sobre obligaciones y competencias que tienen 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.*

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

FUNDAMENTOS JURÍDICOS;

A. NORMATIVA APLICABLE:

1. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).
2. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
3. Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
4. LEY 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en adelante LAULA.
5. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
6. Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.
7. Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
8. Orden de la Consejería de Salud y Familias de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma.

B. CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

1. Para la determinación de las competencias de los municipios en centros educativos públicos, se ha de estar al régimen propio de la normativa de régimen local, en este caso, la LRBRL, a resultas de la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, conforme a los principios inspiradores de tal reforma; y en segundo lugar, a la normativa sectorial en la materia, como es la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la legislación autonómica, Ley 17/2007 xe Educación.

El espíritu propio de la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013 es acotar las competencias propias de los municipios, de modo que, a menor capacidad competencial, menor compromisos de gastos asumidos y más posibilidades de lograr los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; este principio ha de inspirarnos como criterio hermenéutico al dilucidar el alcance de las competencias locales.

El artículo 25.2.n de la Ley 7/1985, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, es muy concreto respecto a las competencias locales en materia de educación: "Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

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". Es decir, respecto de los centros educativos públicos en los niveles indicados, su competencia se limita a actuaciones de conservación, mantenimiento y vigilancia, no debiendo olvidar el matiz introducido por el legislador: ha de tratarse de edificios de titularidad local, lo que parece excluir a los edificios de titularidad autonómica.

Y, aun reconociendo la titularidad local del centro educativo, las competencias propias son muy concretas: actuaciones de conservación, mantenimiento y vigilancia, lo que excluye la ejecución de obras de nueva planta, ya de nueva construcción del centro, ya de ampliación.

La disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica de Educación, apartado segundo, señala 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". En igual sentido, el artículo 171.1 de la Ley de Educación de Andalucía, en la redacción dada al mismo por la Ley 1/2020, de 13 de julio, para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables, dispone que de conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial dependientes de la Administración educativa corresponderán al municipio respectivo.

Parece evidente, a resultas del cuerpo normativo transcrito, que la competencia de conservación y mantenimiento de los colegios no es atribuida como propia a los municipios en la reforma de régimen local, salvo que se trate de un centro educativo de su titularidad. Sin embargo, en la normativa sectorial, sí se atribuye dicha competencia a los municipios.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el art. 1 del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, dispone que las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.

Finalmente, de acuerdo a los criterios interpretativos que resultan de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 sobre la reforma de régimen local, matiza

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

la sentencia que "este artículo 25 LRBRL no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias". Pero "las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 de la Ley de Bases, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5)". Por tanto, la relación del artículo 25.2 LRBRL identifica las materias dentro las que el municipio debe tener "en todo caso" competencias propias, pudiéndose atribuir al municipio competencias en otras materias distintas, siempre que dicha atribución se lleve a cabo cumpliendo los requisitos de los tres últimos apartados del artículo 25 LRBRL.

De todo lo anterior podemos colegir que, si bien la actividad de conservación y mantenimiento de los colegios públicos de titularidad autonómica no constituiría una competencia propia local en los términos del artículo 25 de la Ley 7/1985, nada obsta a que pueda considerarse como competencia propia local en los términos del Decreto-Ley 7/2014, al estar establecido por una norma sectorial autonómica y por otra norma sectorial estatal. En este último caso, tal competencia se ha de ejercer bajo los principios inspiradores de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria o, dicho de otro modo, quedando vinculada dicha atribución de competencias en todo caso a las exigencias reseñadas en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25.2 de la Ley de Bases.

Por último, hay que decir que la misma Ley 27/2013 prevé en la Disposición Adicional decimoquinta un mandato al legislador estatal para fijar los términos en que las Comunidades Autónomas asuman la titularidad de las competencias propias del municipio de vigilancia, conservación y mantenimiento de los edificios educativos de titularidad local.

2. Una vez establecidos los supuestos en los que compete a los municipios el deber o competencia de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros educativos, debe determinarse el contenido del mismo. No plantea problemas el concepto de vigilancia, que refiere al cuidado y custodia del centro para evitar y prevenir cualquier peligro que amenace su integridad o ataque que un tercero prepare o intente sobre el mismo. En cuanto a los conceptos de conservación y mantenimiento, deben entenderse referidos a aquellas actividades y provisiones necesarias para que el inmueble mantenga las 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.

Puede por tanto diferenciarse, por una parte, el deber de conservación y por otra el de mantenimiento. El primero incluiría la realización de reparaciones ordinarias destinadas a mantener el edificio en condiciones normales de uso, así como la reposición de las

pie_firma_conv_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

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, calefacción, recogida de basuras o limpieza-.

El ejercicio de esta competencia municipal sobre los centros escolares está garantizado financieramente por la participación de los Entes Locales en los Tributos del Estado, en concreto en la Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (aún vigente con prórrogas) que establece en su art. 105.3 "como regla general, cada Ayuntamiento percibirá una cantidad igual a la resultante de la liquidación definitiva en los Tributos del Estado de 2003 (…) 4. El 2,5% restante en función del número de unidades escolares de Infantil, Primaria, primer ciclo de la Enseñanza Obligatoria y Especial existentes en centros públicos, en el que los inmuebles pertenezcan a los Ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deban correr a cargo de los Ayuntamientos".

3. Delimitadas las competencias municipales en lo que concierne a los centros educativos públicos, procede abordar en este momento la cuestión principal objeto de este informe, relativa a la incidencia en las mismas de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias y educativas como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID 19.

El art. 9 del Real Decreto-Ley 21/2020 establece que las administraciones educativas deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de los centros docentes, públicos o privados, que impartan las enseñanzas contempladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, de las normas de desinfección, prevención y acondicionamiento de los citados centros que aquellas establezcan.

El apartado Trigésimo segundo de la Orden de la Consejería de Salud y Familias de 19 de junio de 2020 dispone lo siguiente:

> *(...)*
>
> *1.4. El retorno a la actividad docente presencial para el curso escolar 2020/2021 en los centros docentes que imparten las enseñanzas establecidas en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se regirá por las condiciones sanitarias vigentes al comienzo del mismo.*
>
> *1.5. Las medidas de higiene y/o de prevención en los centros docentes tanto públicos como privados, serán las que se determinen en cada momento por la autoridad sanitaria.*
>
> *1.6. La Consejería de Educación y Deporte dictará las instrucciones que resulten necesarias al objeto de establecer los aspectos de organización y funcionamiento específicos para los centros docentes para el curso 2020/2021.*

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

(...)

En este sentido, las Instrucciones 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, ordenan que cada centro, en función de sus características propias (estructurales, funcionales, organizativas, etc.), adaptará 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.

Por su parte, este documento recoge en su apartado 6, las medidas de higiene relativas a locales y espacios, con enumeración en su primer apartado de todas las recomendadas sobre limpieza y desinfección. De la lectura del mismo se deduce que nos encontramos ante medidas excepcionales que van más allá de lo que consideraríamos una limpieza ordinaria del centro educativo para asegurar su buen estado de funcionamiento, como decíamos en el apartado anterior. Así, se prevé que se pueda contratar una empresa externa para realizar estas labores de limpieza y desinfección, se habla de la necesidad de elaborar un plan reforzado de limpieza y desinfección complementando al que ya existía, que contemple listado de locales, equipos y superficies a limpiar y desinfectar, frecuencia de la L+D, útiles empleados, productos químicos, etc.

Este refuerzo en las tareas de desinfección y limpieza de los colegios reiteramos que excede del contenido material de la competencia atribuida a los municipios en orden al mantenimiento de los colegios públicos. Como se afirmaba en el informe de la FAMP de 13 de mayo de 2020 a propósito de la apertura de los centros educativos a partir del 18 de mayo, *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 L+D 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,*

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

complementando el que ya existía en el Centro para estos locales, despachos o espacios comunes que ahora van a ser abiertos.

En consecuencia, estas tareas de desinfección extraordinaria de los centros de educación infantil, primaria o especial, en cumplimiento de las instrucciones e indicaciones de las autoridades sanitarias motivadas por el COVID 19, si son asumidas por los municipios por mandato de las autoridades autonómicas, deben considerarse como funciones o actividades excepcionales no previstas en la actual normativa sobre competencias locales, y comportarían gastos presupuestarios igualmente excepcionales que no cuentan con una financiación específica. Efectivamente, la asunción de estas actuaciones exigiría por ejemplo la modificación de los contratos de servicios que puedan tener suscritos los ayuntamientos para la limpieza de los colegios, y, en consecuencia, la modificación al alza de sus precios o, en otro caso, si la actividad se realizara por el personal municipal sería necesario afrontar, cuanto menos, los consiguientes aumentos de costes laborales por servicios extraordinarios, insuficiencia de los efectivos disponibles o la ineludible formación especializada del personal y, además, los correspondientes a las adquisiciones de productos sanitarios.

Entraría en este caso en juego lo previsto en el artículo 25 de la LAULA: **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.**

4. 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, consideramos 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 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

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

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 art. 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.

CONCLUSIONES:

1. 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.

2. Actualmente, nos encontramos en una situación excepcional donde se han dictado unas recomendaciones extraordinarias de carácter sanitario desde la Consejería de Salud para los centros educativos, las cuales exceden del ámbito de la normalidad, y requieren 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 inmuebles.

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020

3. Tal como ordena el artículo 25 de la LAULA, **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.**

4. 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.

Es cuanto me corresponde informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en modo alguno a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

En Córdoba, a fecha de la firma electrónica

El Adjunto Jefe de Servicio de de Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica

pie_firma_conto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Adjunto Jefatura Servicio Jurídico AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 21/8/2020