

5.6. Sobre la adaptación de los CPR a las medidas para evitar la propagación del COVID-19

También la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía **ha debido estar especialmente presente ante las necesidades del sistema educativo en los escenarios rurales durante la pandemia.** Y, en concreto, decidimos incoar una queja de oficio (Q20/8282) a fin de analizar las actuaciones realizadas a favor de pequeños municipios para aplicar las medidas de mantenimiento de los centros escolares durante la pandemia. Obviamente el protagonismo de los CPR era absoluto ante esta cuestión.

Tras una compleja tramitación del expediente de queja, al amparo de lo dispuesto en el apartado primero del artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía, y Defensor del Pueblo Andaluz, dirigimos una Resolución a las Diputaciones Provinciales en Andalucía y a la Consejería de Educación y Deporte, concretada en los siguientes términos:

“SUGERENCIA, a fin de que por parte de la Consejería de Educación y Deporte, así como por la iniciativa de las Diputaciones Provinciales, se dispongan de las vías de apoyo presupuestario en sus respectivos ámbitos para atender los impactos de incremento de las responsabilidades de mantenimiento atribuidas a los municipios para los centros educativos con motivos de las medidas especiales de lucha contra la pandemia de Covid-19”.

Pues bien, creemos interesante reproducir en este apartado del Informe sobre los CPR las respuestas que se han recibido desde las respectivas autoridades en contestación a la Sugerencia emitida.

I.- La Diputación de Córdoba, con fecha 2 de diciembre, expresó su posición señalando:

“Visto su escrito que tuvo registro de entrada en esta Diputación el día 10 de noviembre del año en curso, por el que se remite Resolución comprensiva de sugerencia relativa a disposición de vías de apoyo presupuestario para atender los impactos de incremento de las responsabilidades de mantenimiento atribuidas a los municipios para los centros educativos en el próximo curso académico 2021/2022 con motivo de las medidas especiales de lucha contra la pandemia de Covid-19, se comunica, de conformidad con el art. 29.1 de la Ley 9/1983, la aceptación de la referida sugerencia y adopción de las medidas oportunas en el sentido contenido en la resolución”.

II.- Por su parte, la Diputación de Málaga respondió con fecha 23 de diciembre de 2021 que:

“En relación al requerimiento de respuesta sobre las medidas que adoptará esta Diputación como apoyo a los municipios para las medidas de mantenimiento de los centros escolares durante la pandemia, le informo que seguiremos actuando en la misma línea que hasta ahora, y dotando a los municipios en el próximo año de Fondos Incondicionados para esta actuación”.

III.- A su vez, la Diputación de Huelva respondió con fecha 23 de diciembre de 2021 que:

“La Diputación de Huelva es consciente de los recursos que los ayuntamientos han tenido que destinar en los dos últimos ejercicios a paliar los efectos de la pandemia sanitaria y sus consecuencias económicas, por lo que desde esta Institución se ha contribuido a que los ayuntamientos sigan prestando los servicios que son de su competencia y continúen atendiendo las obligaciones legales que le corresponden, así como llevar a cabo actuaciones para la reactivación económica, el empleo y la asistencia a las personas y los servicios sociales en el ámbito municipal.

El mecanismo a través del cual se ha materializado, generalmente, esta colaboración con los municipios son los Planes de Concertación, establecidos como modelo de financiación incondicional y como un instrumento de cooperación y asistencia municipal para los municipios menores de 20.000 habitantes de la provincia de Huelva.

En el ejercicio 2020, además de la aprobación del Plan Provincial de Concertación con una asistencia económica de 4,5 millones de euros, tras la declaración del estado de alarma y al objeto de paliar los efectos sanitarios y económicos producidos por la pandemia, se aprobó un primer Plan extraordinario de Concertación que contempló una asistencia económica adicional de 3 millones de euros.

Este Plan extraordinario de Concertación de 2020 supuso materializar una de las líneas del Plan “Funciona Huelva”, programa de recuperación socioeconómica diseñado para contribuir a paliar la crisis desatada por la covid-19 y basado en tres pilares: asistencia a los ayuntamientos, reactivación

de la economía y el empleo y asistencia a las personas y servicios sociales. Así, la finalidad de la asistencia extraordinaria del pasado ejercicio se dirigió a la financiación de gastos corrientes de competencia municipal, así como a reforzar a nivel local la reactivación de la economía, el empleo y la asistencia a las personas y servicios sociales.

En el ejercicio 2021, además de los 4,5 millones de euros del Plan Provincial de Concertación ordinario, el Pleno de la Diputación de Huelva celebrado el pasado 27 de julio aprobó por unanimidad el Plan extraordinario de Concertación 2021, dotado con dos millones de euros adicionales para la asistencia económica directa, dirigido a que los municipios puedan satisfacer todas las demandas y necesidades; lo que supone un importe total de 6,5 millones de euros los que la Diputación ha dedicado en este ejercicio 2021 a la asistencia económica directa a los municipios menores de 20.000 habitantes para facilitarles el desarrollo de los servicios de su competencia y paliar los efectos de la pandemia. A ello hay que unir dos millones de euros más destinados al Plan de Desarrollo Económico y Social -sustituto del antiguo Plan de Empleo-.

En los Presupuestos Generales de la Diputación para el año 2022 se prevé el aumento del Plan de Concertación hasta los 5 millones de euros, incrementándose la concertación ordinaria en medio millón más; sin perjuicio de la posibilidad de incrementar la partida presupuestaria en función de la situación y necesidades de los Ayuntamientos, como en los ejercicios anteriores.

Por lo que respecta a los dos municipios de la provincia de Huelva a los que se

refiere expresamente en su escrito, Hinojales y Cañaveral de León, y con respecto a la financiación con cargo al Plan de Concertación 2021, ordinario y extraordinario, las cuantías dispuestas para la financiación incondicionada a aplicar en función de las necesidades y prioridades por ambos municipios, son las siguientes:

- Cañaveral de León: 88.587,71 €
- 22.599,60 € Plan de Desarrollo Económico y Social 2021
- 48.892,28 € Asistencia Económica Concertación 2021
- 17.095,83 € Programa Extraordinario de Concertación 2021
- Hinojales: 87.363,76 €
- 21.567,30 € Plan de Desarrollo Económico y Social 2021
- 48.759,17 € Asistencia Económica Concertación 2021
- 17.036,76 € Programa Extraordinario de Concertación 2021."

IV.- Los servicios de la Diputación de Cádiz indicaron con fecha 28 de diciembre de 2021 que:

"De conformidad con el art 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, es competencia propia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Asimismo, el artículo 31.2 a) del la Ley 7/1985, de 2 de abril establece que son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular, asegurar

la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

Teniéndose en cuenta este ámbito competencial y la situación excepcional que se está viviendo a nivel mundial derivada de la pandemia causada por la COVID-19, en el último año y medio se ha hecho necesario por parte de esta Corporación Provincial un mayor esfuerzo y seguimiento de las medidas implementadas para el cumplimiento de estas obligaciones provinciales para con todos los municipios, con especial atención a los de menor capacidad económica, ante esta situación radicalmente imprevisible hace unos años.

En esta línea, la Diputación Provincial de Cádiz elaboró desde el Área de Presidencia las BASES REGULADORAS DEL PLAN DE AYUDAS SOCIALES EXTRAORDINARIAS PARA COMBATIR LA CRISIS PROVOCADA POR EL COVID-19, DESTINADO A MUNICIPIOS MENORES DE 20.000 HABITANTES DE LA PROVINCIA DE CÁDIZ.

El objeto de estas Bases es la concesión de ayudas de carácter extraordinario para la adquisición de suministros y/o servicios, con motivo de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19, estableciéndose el tipo de actuaciones a financiar y los requisitos que las mismas deben cumplir para poder ser financiadas a través de los fondos que se aprobarán a tales efectos, así como el procedimiento de aprobación, ejecución y justificación del mismo.

La finalidad de estas ayudas extraordinarias han ido destinadas a:

- a) Atender situaciones de emergencia social, especialmente en personas y familias vulnerables.

- b) Contribuir a mejorar la situación de personas mayores y escolares en riesgo de pobreza y exclusión social.
- c) Promocionar las políticas de igualdad, prevención y erradicación de la violencia de género.
- d) La compensación de déficits de apoyo social y de situaciones de vulnerabilidad.

El crédito presupuestario asignado a este Plan extraordinario ascendió a un total de 1.199.999,84 €.

Por otro lado, desde el Área de Desarrollo de la Ciudadanía se informa que en cuanto a las actuaciones de apoyo a los municipios en sus dificultades añadidas y agravadas por la pandemia derivada de la COVID-19, se han elaborado dos Planes de apoyo:

- En el año 2020, el PLAN INVIERTE SOCIAL por un importe total de 3.000.000,00 €.
- En el año 2021, el TERCER PLAN SOCIAL por un importe total de 3.000.000,00 €”.

V.- La Diputación de Granada respondió ante la Resolución con fecha 29 de diciembre de 2021 que:

“En relación con la sugerencia realizada en la Resolución de 3 de noviembre de 2021, expediente de 020/8282, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, me complace comunicarle que esta Diputación Provincial acepta el contenido de la sugerencia efectuada, como ya consta en la propia resolución en relación con la múltiples actuaciones de financiación a las Entidades Locales de esta Provincia para hacer frente a los gastos extraordinarios derivados del Covid-19, a lo que hay que añadir la convocatoria de subvenciones para municipios con población inferior a

50.000 habitantes para gastos de inversión de competencia municipal o cualquier otro gasto de inversión que haya sido preciso realizar como consecuencia de la pandemia, por una cuantía total de 14.560.000 Euros, efectuada durante el año 2021, sin perjuicio de las que se tiene programa para el año 2022.

Todo ello, pese a considerar que la actuación de desinfección extraordinaria por riesgo sanitario no constituye una competencia de las Entidades Locales, sino de la Administración Sanitaria y Educativa de la Comunidad Autónoma.”

VI.- También recogemos la respuesta de la Diputación de Jaén con fecha 13 de enero de 2022 al señalar que:

“1.- Por un error administrativo, el expediente fue cargado al Área de Igualdad y Bienestar social (Jefatura de Servicios Sociales Comunitarios), dependencia que no es la competente para despachar el expediente en cuestión ni conocedora de todas las actuaciones acometidas sobre el particular pues el seguimiento y coordinación de las medidas correspondía a esta Vicepresidencia Segunda.

Si bien es cierto que al mencionado error es del todo ajena la Alta Institución que representa, es obligado manifestar ahora que no es exacto que la Diputación de Jaén no haya realizado ninguna actuación de apoyo a los municipios de la provincia para atender el incremento extraordinario del gasto destinado al mantenimiento de centros escolares para cumplir con la normativa especial de lucha contra la pandemia COVID-19.

Es por ello que esta Vicepresidencia considera obligado poner en su conocimiento que la Diputación de Jaén, desde el inicio de la pandemia, ha acometido y financiado, con cargo a su propio Presupuesto, diferentes medidas de cooperación con los ayuntamientos para que éstos, haciendo uso de las potestades que el principio constitucional de la autonomía local les reconoce, pudieran hacer frente al mayor coste de sus servicios. Entre ellas, las siguientes:

- 1.1.- La adquisición, en Convenio con otras las Diputaciones, de 1.000.000 de mascarillas sanitarias homologadas, de las que se reservó un total de 400.000 y repartió 100.000 entre todos los municipios de la provincia.
- 1.2.- La adquisición y distribución entre los ayuntamientos de 100.000 mascarillas, equiparables a las quirúrgicas tipo 11, con destino a las pequeñas empresas y empresarios autónomos que realizan servicios calificados como esenciales (Resolución 2481 de 7 de abril de 2020).
- 1.3.- La adquisición y distribución entre los ayuntamientos de 103.250 mascarillas quirúrgicas (Resolución 2801 de 27 de abril de 2020) para la prestación de los servicios de su competencia.
- 1.4.- La prestación de asesoramiento jurídico y técnico, a través de expedientes incoados de oficio, en relación las consecuencias económicas y sociales derivadas de la declaración del Estado de Alarma.
- 1.5.- La aprobación, en 2020 de un Plan de Apoyo a todos los municipios de la Provincia, financiado con sus recursos presupuestarios y dotado con 15 millones de euros, con un

reparto por tramos de población, para financiar los mayores gastos producidos, o que pudieran producirse, como consecuencia de la pandemia, en la prestación de los servicios públicos municipales entre los que se encuentran, naturalmente, los aquí referidos.

- 2.- Todo ello acredita suficientemente el cumplimiento de las obligaciones competenciales de esta entidad en materia de asistencia técnica, material y económica a los municipios de la provincia ponderando, en este caso, las circunstancias excepcionales concurrentes a causa de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del denominado COVID-19.

Otra cosa es que por imperativo unilateral de la Consejería de Educación y Deporte se haga una interpretación extensiva y controvertible, por insuficientemente fundada, del alcance material de una competencia municipal que, por otra parte, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional 15 de la Ley 27/20131 de 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, debería haberse transferido a la Comunidad Autónoma.

Sea como fuere, lo cierto es que el proceder de esta Diputación se basa en el marco jurídico actual de las competencias propias de los ayuntamientos en estas materias, que se limitan a '...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' (Art. 25 .2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local -L.R.B.R.L-).

En idéntico sentido se pronuncia la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, precepto que atribuye a los municipios las mismas competencias.

Y en iguales términos el apartado 20 del Art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (L.A.U.L.A.).

Desde el Decreto 193/19671 de 2 de febrero, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria (Artículo 52), no existe norma específica que haya concretado el contenido y alcance de las obligaciones inherentes a la competencia de conservación y mantenimiento de edificios educativos.

No obstante, la doctrina jurídica mayoritaria ha entendido que esas obligaciones consisten en: a) El alumbrado y calefacción. b) La Limpieza. c) El suministro de agua. d) La recogida de basuras. e) Las reparaciones consistentes en recorrido de los tejados, pintura, puertas, ventanas y cristales. f) El mantenimiento del edificio en condiciones normales de uso, que no comprendería las reparaciones generales y extraordinarias, ni las de renovación, ampliación o mejora.

Conforme a lo expuesto hay que concluir, por ser ésta la interpretación generalmente aceptada, que la limpieza de los centros educativos públicos es una tarea plenamente subsumible en la competencia municipal de conservación y mantenimiento de los mismos, aunque únicamente se refiere a los edificios de titularidad municipal y tiene por exclusiva finalidad evitar el deterioro de los mismos (artículos 25.2 n) de la LBRL, 9.20 c) de la L.A.U.L.A. y Disposición adicional decimoquinta, apartado 2 de la L.O.E.).

Así pues, la exigencia a los ayuntamientos de la ejecución y financiación, a cargo de su presupuesto, de medidas extraordinarias de higiene y desinfección de los edificios municipales destinados a colegios como medidas de prevención de pandemia sanitaria, no encuentra amparo directo ni indubitable en la legislación reguladora del marco competencial de los ayuntamientos andaluces en materia de educación. Para fundamentar tal exigencia el legislador autonómico podría optar por ampliar las competencias actuales mediante transferencia (Artículo 93 del Estatuto de Autonomía para Andalucía -LO 2/20071 de 19 de marzo-), aunque la administración autonómica podría también efectuar una delegación (Art. 27 LBRL).

Aunque los ayuntamientos que así lo decidieran, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos y exigencias establecidos en el Art. 7.4 de la LBRL, igualmente podrían ejecutar las medidas requeridas al amparo de una competencia que tenemos que considerar impropia.

Es por ello que parece aventurado afirmar de modo categórico, como así se hace en la Consideración Primera de la Propuesta de Resolución, que la competencia está claramente atribuida al ámbito de la administración local y reconocida por todos los organismos implicados pues al menos esta Diputación considera que ello es más que discutible.

3.- Sí coincide esta Diputación con esa Alta Institución en que las nuevas obligaciones impuestas a los ayuntamientos para la prevención de la pandemia en los centros escolares comportan una mayor exigencia y complejidad; lo que se traduce

indefectiblemente en gasto, criterio mantenido en la Consideración Primera, in fine, y en otros párrafos de la Propuesta.

Coincidencia que no parece compartir la Consejería de Educación y Deporte, que no duda en afirmar que: Teniendo en cuenta todo lo anterior y no dándose, en este supuesto, razones de competencia y oportunidad, le informo que en esta Consejería no existe previsión alguna de dotación de recursos económicos para hacer frente a las labores extraordinarias de higiene y desinfección exigidas para hacer frente al COVID-19. (Página 12, antes de la Consideración Primera).

Un planteamiento peculiar y muy revelador pues la misma Consejería reconoce de plano que no estamos hablando de labores de limpieza sino de las de prevención sanitaria que se derivan de una situación excepcional, no eran exigibles antes de la pandemia y, por tanto, comportan un mayor gasto para las arcas municipales.

Siendo esto así no se comprende el olvido que se hace del imperativo contenido en el artículo 25 de la L.A.U.L.A. en cuya virtud: 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.- No contribuye tampoco al encomiable interés de esa Alta Institución por abordar el problema planteado desde la óptica del principio de cooperación, el planteamiento jurídico que hizo la Consejería a través del Informe de su Secretaría General Técnica de 21 de agosto de 2020.

En dicho Informe la Consejería se limita a realizar afirmaciones apodícticas sobre el alcance de las obligaciones municipales, prescinde de lo establecido en el artículo 25 de la L.A.U.L.A. y culmina su planteamiento enumerando, en su Fundamento Jurídico Cuarto, un catálogo intimidatorio de las consecuencias que pudrían sufrir los ayuntamientos discrepantes de sus criterios e incumplidores de sus directrices, incluyendo una supuesta responsabilidad patrimonial.

Olvidando, eso sí, que el conflicto planteado no se refiere al cumplimiento de ninguna obligación sino a la financiación del exceso de gasto producido pues ninguna entidad local de la provincia, que conozcamos, ha incumplido con las órdenes autonómicas sobre el particular, ni ha sido incitada a ello por esta Diputación.

Prueba de ello es que la Diputación de Jaén, en el Informe emitido por el Área de Asistencia a Municipios sobre el asunto, que fue dirigido a todos los ayuntamientos de la Provincia y es conocido por la Consejería, recomendaba que:

(Fundamento Jurídico) 13.- Lo anterior no impide la participación de los ayuntamientos en la ejecución de los programas y medidas que sobre prevención sanitaria, limpieza y desinfección de los colegios públicos de titularidad municipal (Vid. fundamento 3) pueda adoptar la Comunidad autónoma. Podrían hacerlo, eso sí, por delegación (Fundamento 7) o mediante la asunción voluntaria de una competencia que tendría el carácter de impropia (Fundamento 8).

Pero lo cierto es que, atendiendo a la excepcionalidad de la situación y, previo estudio sistemático de la normativa aquí

mencionada, el informante considera que la técnica adecuada para articular dicha participación es la institución de la cooperación. Así podemos deducirlo, entre otros, de los siguientes preceptos: Disposición Adicional Decimoquinta 1 de la L.O.E, artículos 92.21 letra h) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 57 de la L.B.R.L o 62.3 de la L.A.U.L.A.

La cooperación es un imperativo del interés común y permite a las administraciones públicas acordar, de manera voluntaria, la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a ese principio. La formalización de las relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes mediante acuerdos de órganos de cooperación o convenios administrativos (Artículo 143 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público).

Las técnicas de cooperación, que pueden ser o no ser orgánicas, se regulan en el Título 111 de la LRJSP. Y los convenios de colaboración en los Artículos 47 a 53 de la misma Ley. Dado que, en principio, se trataría de medidas excepcionales y temporalmente limitadas sería el convenio administrativo el instrumento más adecuado para articular dicha cooperación.

Con fundamento en cuanto antecede mediante el presente manifestamos que la sugerencia que se propone habría de referirse a la articulación jurídica de los oportunos mecanismos de cooperación”.

VII.- La Diputación de Sevilla con fecha 12 de abril de 2022 nos remite su respuesta indicando que:

“Ejes Estratégicos y creación, atribuciones y configuración de las áreas Funcionales de la Diputación de Sevilla...”, al Área de Cultura y Ciudadanía, entre las funciones y contenidos que le son asignados, se encuentra la gestión de los centros educativos provinciales de donde se atienden diariamente varios centenares de estudiantes/residentes y alumnos de los institutos Híspalis y Virgen de los Reyes, junto con los profesores y personal no docente que presta sus servicios.

Ello ha supuesto un extraordinario esfuerzo personal y económico/presupuestario que ha sido asumido por esta Diputación en la distribución de EPIs, material de prevención y tareas de desinfección mediante tratamientos especiales con hipoclorito y antivirucida en el interior de dichos centros, con ventilación de larga duración y fumigación en todo el entorno por medios mecánicos, así como la entrega de guantes, mascarillas homologadas y gel hidroalcohólico, para cumplir con las recomendaciones y medidas especiales en la OMS en la lucha contra la pandemia, suministros que se mantienen en la actualidad.

En definitiva esta Área ha adoptado las medidas adecuadas en el sentido que recoge la Resolución dictada, lo que se informa expresamente a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz”.

VIII.- Por su parte, la Diputación de Almería expuso ante la Resolución con fecha 13 de abril de 2022 que:

“Trasladadas las actuaciones llevadas a cabo por la Diputación de Almería en el marco de la crisis sanitaria, tal como se

expone en el oficio remitido al Defensor del Pueblo Andaluz (reg. Nº 11858, de 9 de marzo de 2021), hemos manifestar, una vez más, el compromiso que esta Administración asume para impulsar cualquier iniciativa de cooperación y asistencia económica destinada a los centros escolares radicados en Almería, como consecuencia de nuevas o sobrevenidas demandas de mantenimiento que pudieran surgir.

En lo que respecta a la previsión de futuras iniciativas, hemos de significar que las asistencias económicas se regulan en virtud de una norma provincial, tal como indica el artículo 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA). En este sentido, la Diputación de Almería cuenta con la Norma de Asistencia Económica, aprobada el 27 de febrero de 2018. En virtud de tal régimen, esta institución viene configurando una serie de programas y planes para cuya elaboración contamos con la participación activa de los municipios almerienses. De acuerdo con los procedimientos de planificación regulados en la citada normativa, cada año, la Diputación abre un periodo de consultas para que las entidades locales almerienses nos trasladen cumplida información de sus demandas y sugerencias. Hasta el día de la fecha, no hemos recibido ninguna petición relacionada con los fines descritos en su queja de oficio. Entendemos que este sería el marco propicio donde tendría cabida un programa de asistencia y apoyo dirigido a los "municipios de menor entidad para atender el incremento extraordinario de gasto destinado al mantenimiento de centros escolares para cumplir con la normativa especial de lucha contra la pandemia de

Covid-19" (pág. 3 del oficio con registro de salida 2021000002891, de 25 de enero de 2021).

No obstante, conviene subrayar que la normativa provincial también contempla la posibilidad de consignar directamente asistencias económicas nominativas en el marco de cada presupuesto anual. Como es bien sabido, el procedimiento de elaboración de un presupuesto, no solo ha de garantizar la cobertura económico-financiera de las obligaciones que, por ley, constituyen competencias materiales propias de la Diputación (véase art. 19 LAULA), sino también las competencias de naturaleza asistencial, técnica y económica señaladas en los artículos 11, 12 y 13 de la norma andaluza. Para atender un adecuado cumplimiento, le informamos que en el trámite de elaboración presupuestaria y con carácter prioritario, se recaba amplia información de los ayuntamientos al objeto de fijar asignaciones que respondan a las demandas solicitadas para cada municipio. En el supuesto que nos ocupa, hemos de reseñar que, si bien la Diputación de Almería cuenta con todo tipo de asistencias económicas relacionadas con inversiones, actividades o servicios municipales, no hemos visto necesario incorporar cuantías ad hoc destinadas al mantenimiento de centros escolares para municipios de menor entidad, dado que los ayuntamientos almerienses, hasta el día de hoy, no lo han considerado preciso.

En cualquier caso, y aparte de las modalidades de actuación descritas anteriormente, esta Diputación reitera su firme compromiso de colaboración con los ayuntamientos almerienses y, en especial,

con los de menor capacidad financiera. Por consiguiente, mostramos nuestra total disposición para formalizar cualquier tipo de cooperación interadministrativa con las Administraciones implicadas en el mantenimiento y financiación de los centros escolares de la provincia (Administración Central, Junta de Andalucía y Ayuntamientos), todo ello en virtud del principio señalado en el art. 3.1.k) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”

Siguiendo con este relato de la queja que tramitamos de oficio en claro apoyo ante las necesidades de los municipios, que en su gran mayoría acogían a CPR, quisimos concluir el trabajo aportando varias consideraciones finales que transcribimos también para este Informe Especial.

CONSIDERACIONES:

Primera.- Ciertamente, las respuestas recibidas desde las Diputaciones, y que se han transcrito anteriormente, dibujan una posición que podríamos interpretar como coincidente en el objetivo último de esta actuación de oficio de la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía y Defensor del Pueblo Andaluz, cual es, sencillamente, despertar las acciones de apoyo y coordinación hacia los municipios de menor entidad y capacidad financiera a la hora de atender sus competencias educativas respecto de las sedes y edificios docentes derivadas de las específicas medidas acordadas con motivo de la lucha contra la pandemia de Covid-19 en los cursos 2019/2020 y 2020/2021.

En general, las respuestas ante la resolución denotan una aceptación mayoritaria de la misma a través de tres

posiciones: la aceptación expresa y directa (Diputaciones de Córdoba y Granada); la ratificación de las medidas que se ha adoptado acordes con el sentido de la resolución (Málaga y Almería); o incluso un posicionamiento que viene a corregir los escritos enviados anteriormente y que distaban mucho de abordar las cuestiones que se planteaban en este expediente (Cádiz, Huelva y Diputación de Jaén).

Por otra parte, la Consejería de Educación y Deporte no ha tenido a bien responder a la resolución tras los sucesivos escritos dirigidos a fin de poder disponer la posición expresa ante el pronunciamiento elaborado por esta Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía. A falta de esta contestación expresa, debemos acudir al informe que en la fase previa de investigación ofreció la citada Consejería. Y así, con fecha 24 de febrero de 2021 recibimos un informe, calificando estas medidas de cuidado de los centros como incluidas en el ámbito de responsabilidad municipal, para concluir que *“por razones de competencia y oportunidad no existe previsión alguna de dotación de recursos económicos a los municipios para hacer frente a las labores extraordinarias de higiene y desinfección para hacer frente a la COVID-19”*.

Desde esta posición, y a falta de una respuesta actualizada, no podemos deducir la aceptación de la Consejería ante la resolución que valoramos ahora.

Segunda.- El marco normativo aplicable al asunto que nos ocupa viene fijado por el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) al establecer que el Municipio ejercerá en todo caso

como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de «(...) conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial».

Por otro lado, el artículo 27.3 LRBR establece que «con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: (...) e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil». En el mismo sentido, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) prevé, en su Disposición Adicional, las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales en esta materia.

Igualmente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), en su artículo 9.20.c) reconoce como competencia propia municipal en materia educativa «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».

Por último, la propia Ley 17/2007, de 10 de diciembre de Educación en Andalucía indica «... 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».

Resulta, pues, evidente que las tareas relacionadas con la limpieza y las labores de mantenimiento de estos edificios escolares corresponden a los municipios en los tipos indicados de centro. **La cuestión, sin embargo, no es tanto identificar una competencia —claramente atribuida al ámbito de la administración local y reconocida por todos los organismos implicados— sino discernir la capacidad de respuesta y atención de estos municipios, de pequeña entidad, para atender unas funciones que no divergen de las que ya tienen asumidas, pero que implican un despliegue mayor en sus tareas y en la intensidad y frecuencia para realizarlas, en una situación de excepcionalidad motivada por la pandemia.**

Baste indicar que los servicios de limpieza suelen venir regulados en las actividades propias de un personal laboral, principalmente, que desarrolla su jornada por horas, en muchas sesiones con carácter itinerante entre diversas instalaciones municipales. Ha sido un relato constante, en las visitas realizadas por personal de esta Institución para la elaboración del estudio

sobre los centros públicos rurales (CPR), la explicación de los responsables de estos centros educativos cuando reclamaban que esa presencia horaria debía ampliarse sin contar, en la mayoría de ocasiones, con la cobertura legal necesaria.

La limpieza diaria de centros escolares ha debido ampliarse en más espacios de las dependencias y con mayor frecuencia, incluyendo funciones de desinfección que no siempre se ha podido contar con ellas, ni con sus productos ni con sus especialidades de aplicación.

En parecidas dificultades se han visto otros empleados de mantenimiento o de cuidado y vigilancia, realizando funciones de portería y de controladores en las operaciones diarias de entrada y salida del alumnado. Se han debido establecer rutas de recorridos en los controles que, en ocasiones, han necesitado un sistema de alternancia y ampliación de horarios o incluso de búsqueda de otros accesos y puertas que se han debido habilitar, con su correspondiente gasto, para permitir gestionar las afluencias de personas en estos momentos de salida y entrada a los centros.

En otros casos, la prestación de estos servicios se ha encontrado subsumida en los contenidos de los correspondientes contratos de servicios de limpieza y análogos que son adjudicados por los municipios y que, con las nuevas medidas, se han visto modificados requiriendo una mayor prestación y generando un mayor coste.

En suma, la descripción de un genérico concepto de mantenimiento y limpieza atribuido a los municipios ha tenido,

con las obligaciones de las medidas anti-pandemia, una mayor exigencia y complejidad; lo que se traduce indefectiblemente en gasto.

Precisamente, al hilo de este debate, no queremos dejar de señalar la posición ofrecida desde los servicios de la Diputación de Jaén que expresan su discrepancia sobre la naturaleza de estas actividades que se atribuyen al ámbito de la competencia municipal. Y así, nos dice la entidad jiennense que:

“Así pues, la exigencia a los ayuntamientos de la ejecución y financiación, a cargo de su presupuesto, de medidas extraordinarias de higiene y desinfección de los edificios municipales destinados a colegios como medidas de prevención de pandemia sanitaria, no encuentra amparo directo ni indubitable en la legislación reguladora del marco competencial de los ayuntamientos andaluces en materia de educación. Para fundamentar tal exigencia el legislador autonómico podría optar por ampliar las competencias actuales mediante transferencia (Artículo 93 del Estatuto de Autonomía para Andalucía -LO 2/2007 de 19 de marzo-), aunque la administración autonómica podría también efectuar una delegación (Art. 27 LBRL).

Aunque los ayuntamientos que así lo decidieran, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos y exigencias establecidos en el Art. 7.4 de la LBRL, igualmente podrían ejecutar las medidas requeridas al amparo de una competencia que tenemos que considerar impropia. Es por ello que parece aventurado afirmar de modo categórico, como así se hace en la Consideración Primera de la Propuesta

de Resolución, que la competencia está claramente atribuida al ámbito de la administración local y reconocida por todos los organismos implicados... pues al menos esta Diputación considera que ello es más que discutible”.

Desde luego esta interesante aportación hubiera resultado más oportuna y acorde con el trámite de la queja poder conocerla en el momento en el que se le solicitó el informe inicial y que hubiera podido ser valorada junto a las aportaciones que sí recibimos desde el resto de las Diputaciones. En todo caso, recogemos los criterios elaborados a fin de reflejar de manera veraz el abanico interpretativo que se ha generado ante la situación que se analiza en la queja respecto de la disposición de los recursos dirigidos a la limpieza y mantenimiento de centros escolares asignados a los municipios.

Tercera.- Como valoración final, creemos que esta dualidad de posiciones debe hallar un espacio común para posibilitar el más eficaz cumplimiento de las exigencias definidas para los servicios de mantenimiento de centros educativos adscritos a los municipios gracias a la disponibilidad de vías presupuestarias autonómicas y provinciales. La lucha contra la pandemia provocada por la Covid-19 ha tenido en el ámbito educativo un escenario estratégico, que se ha mostrado clave para aportar al conjunto de la sociedad un esfuerzo de servicio y normalidad ofrecido a toda la sociedad gracias a la implicación de toda la comunidad educativa. El profesorado, empleados, las familias y sus hijas e hijos han logrado con su compromiso el mantenimiento de los

valores de la educación para el conjunto de esta sociedad durante momentos muy difíciles.

La condiciones de seguridad, limpieza y mantenimiento de los centros docentes que se ven, lógicamente, acrecentadas para reforzar sus efectos de seguridad sanitaria, merecen su adecuada evaluación y asignación de recursos. Si tales funciones deben desplegarse dotadas de un especial desarrollo y refuerzo, deberán adoptarse correlativamente las medidas necesarias para atender las repercusiones de gasto a través de la adecuada previsión de su cobertura presupuestaria.

Cuarta.- Centrados en este momento en valorar la aceptación ofrecida ante la resolución de la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía, y Defensor del Pueblo Andaluz, debemos atender a la singularidad de las posiciones recibidas. Así, podemos ratificar que las Diputaciones han optado por manifestar una posición proclive al contenido de la Resolución; mientras que la Consejería ha permanecido sin responder a esta invitación por lo que, retomando su posicionamiento previo, sólo podemos interpretar su no aceptación.

En resumen, este apartado del Informe Especial ha querido servir de reflejo veraz de las quejas que hace llegar la ciudadanía ante la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía respecto de las necesidades singulares del sistema educativo en el ámbito rural. Valga como postura elaborada, a partir de esta dilatada experiencia a la hora de estudiar la tipología de casos que acabamos de mostrar, las respuestas que hemos dirigido al analizar para concluir muchas de estas quejas.

Ante todo, **compartimos la lógica preocupación de las familias por la mejor dotación y ordenación de recursos de profesorado y número de unidades en aquellos supuestos en que el número de alumnado es dirimente a la hora de establecer nuevas unidades o de provocar la unificación del alumnado en unidades compartidas que antes permanecían singularizadas.**

Con los antecedentes que hemos relatado, podemos poner en contexto la preocupación que, de manera permanente, ha despertado en la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía, y Defensor del Pueblo Andaluz, la realidad de la educación en el ámbito rural, a la que ahora, con motivo del presente Informe Especial, le dedicamos el tratamiento específico y singular que merece y que se desarrolla en los restantes apartados de este trabajo.