

# La participación municipal en los gastos de conservación y mantenimiento de los centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial

José Luis Reverter Valls

## RESUMEN

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.

**Palabras clave:** Tribunal Supremo; competencias municipales; Educación; gastos de conservación y mantenimiento de centros públicos educativos.

## ABSTRACT

The Contentious-Administrative Chamber of Supreme Court, in its Judgment 1377/2021, of November 25, concludes that the current regulation of art. 25.2 of the LRBRL, a basic rule, provides that the municipalities will exercise as their own competence the expenses of conservation and upkeep of public centers for childhood, basic and special education that are located in buildings of which they are owners, and without prejudice to what is established by the sector regulations.

**Keywords:** Supreme Court; municipal responsibilities; Education; conservation and upkeep expenses of public educational centers.

## SUMARIO

I. OBJETO DEL RECURSO. II. ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES. III. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO. IV CONCLUSIONES.

### I. OBJETO DEL RECURSO

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

Para la resolución de esta cuestión el alto tribunal centra su análisis interpretativo en el artículo 25.2 n) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del Régimen Local y en la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Este no es un conflictivo interadministrativo reciente. De hecho, sobre esta materia recurrentemente converge otro aspecto importante a la hora de delimitar la titularidad de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas implicadas, que no es otro que la definición de lo que se entiende por gastos de conservación y mantenimiento. Es obvio señalar que uno de los problemas que subyace en este tipo de controversias es que las necesidades son múltiples y los recursos no alcanzan a satisfacer todas ellas o bien quien tiene la disponibilidad inmediata de los mismos no ostenta la competencia para aplicarlos.

### II. ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES

Las posiciones de las partes quedaron ya plasmadas ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Mientras que para el Ayuntamiento recurrente de la normativa vigente se deriva únicamente la imposición a los municipios de la obligación de mantener y conservar los centros educativos de su titularidad (no

habiendo, además, pacto entre las Administraciones Públicas implicadas a este respecto)<sup>1</sup>, para la Junta de Extremadura la atribución de dicha competencia de conservación y mantenimiento no se basa en la titularidad del bien (siendo en el presente caso autonómico) sino que le corresponde al municipio prestador del servicio quien a su vez ejerce la labor de vigilancia del mismo. Esta última posición es la acogida por dicho Tribunal Superior de Justicia.

En cualquier caso, la cuestión que subyace en esta discrepancia es el diferente tenor de los citados artículos 25.2 n) de la LRBRL y el punto 2 de la disposición adicional decimoquinta de la LOE. Según el primero de ellos, *“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”*, mientras que para la segunda *“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 puede apreciar que mientras el tenor del art. 25.2 n) de la LRBRL, (precepto de naturaleza básica), en su versión dada por la modificación operada en él por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, vincula la atribución de dicha competencia a los entes locales por el legislador sectorial a la titularidad del inmueble destinado a centro educativo (vinculación que se constata asimismo en la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL)<sup>2</sup>, la disposición mencionada de la LOE de 2006 (que no tiene carácter orgánico ni básico) no hace mención alguna a la titularidad del bien.

.....

- 1 En apoyo de esta tesis, el Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia trae a colación lo establecido en otros artículos y disposiciones que parecen llevar a tal interpretación, como son los apartados 2 y 3 de la disposición adicional decimoquinta de la LOE y el art. 65. Dos. Tercero. c) 4 de la Ley 52/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023.
- 2 Dicha Disposición adicional decimoquinta, bajo el epígrafe de “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación”, establece que *“Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por estas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a 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, así como la conservación, mantenimiento y*

### III. LA INTERPRETACIÓN Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

Partiendo de la idea expresada en el F.D. Tercero.<sup>3</sup> 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 F.D. Tercero.<sup>7</sup> 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.

Ahora bien, el mismo Tribunal deja a salvo, como no podría ser de otra manera, la posibilidad futura de que a los municipios se les atribuya bien por el legislador sectorial competente o bien por vía de delegación el ejercicio de nuevas

.....  
*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”.*

Como se puede apreciar su tenor es contradictorio con el del art. 25.2 n) de la LRBRL. No obstante, el Tribunal Constitucional salvó su constitucionalidad en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, siempre y cuando se interpretase conforme a lo expresado en su F.J. 13 e), es decir, entendiéndola como una simple previsión sin establecimiento de un plan de traspasos con plazos, entrada en vigor y efectos; y sin que suponga la prohibición de que el legislador autonómico atribuya competencias propias municipales en esta materia.

competencias en la materia; e incluso que estos puedan ejercer competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación de acuerdo con los requisitos establecidos en el art. 7.4 de la LRBRL. Cuestión que viene al hilo sobre el supuesto en concreto sobre el que se decide en la Sentencia que se comenta, por cuanto la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, posterior al caso que se enjuicia y no aplicable al mismo, vuelve a atribuir a los municipios de forma genérica (esto es, sin vinculación a la titularidad demanial del bien) en su art. 15.1 d) 5.º, la “...conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial”.

En definitiva y relación a lo expuesto y de conformidad con la normativa aplicable al caso el Tribunal Supremo casa y anula la Sentencia de instancia y consecuentemente estima la demanda presentada por el Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia, anulando la Resolución de la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura, de 14 de febrero de 2019, y declara que el ente local recurrente no está obligado a asumir los gastos de conservación y mantenimiento del Centro de Educación Infantil y Primaria “Las Eras”.

#### IV. CONCLUSIONES

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.

A este respecto, conviene tener presente que nuestra Constitución no garantiza un elenco determinado y fijo de competencias locales sino la propia preservación de la existencia de los municipios, provincias e islas en términos socialmente reconocibles en cada tiempo y lugar, y en este orden de cosas, como nos dice el Tribunal Constitucional en el FJ. 8 de su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, uno de los cometidos de las bases estatales de régimen local es “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución”.

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 situados 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 TC en el FJ. 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 art. 7.4 del mismo texto legal.