



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD, DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONTROL NORMATIVO, SOBRE LOS PROYECTOS DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA Y LOS AYUNTAMIENTOS DE BILBAO Y PASAIA, PARA LA AFECTACIÓN DE DOS CENTROS PÚBLICOS INTEGRADOS –CPI- A LA IMPARTICIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS MISMOS.

75/2016 IL

ANTECEDENTES

El Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura solicita, por vía electrónica, el preceptivo informe de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con los proyectos de convenio citados en el encabezamiento: uno con el Ayuntamiento de Bilbao (para la afectación del Colegio CPI Karmelo Ikastola IPI) y otro con el de Pasaia (para la afectación del Colegio CPI Karmengo Ama IPI). La petición se formula de conformidad con el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, y núm. 5.b) del apartado primero del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de junio de 1995, sobre disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del informe de control de legalidad por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico (actualmente, Viceconsejería de Régimen Jurídico). Juntamente con la solicitud y el texto de los proyectos de convenio, el citado Departamento ha puesto en el espacio colaborativo TRAMITAGUNE, entre otros, los siguientes documentos:

- a) Los anexos de financiación de los convenios para el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2016.
- b) La memoria justificativa de los convenios, de la Dirección de Gestión Económica de las Administraciones Públicas.
- c) La propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza a la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura para suscribir los convenios de colaboración.

El presente informe se emite de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.c) del citado Decreto 188/2013 y el apartado primero del también citado Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de junio de 1995.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONVENIO.

Los proyectos de convenio sometidos a nuestra consideración tienen prácticamente el mismo contenido, por lo que nos referiremos conjuntamente a ellos. Constan, en ambos casos,

de encabezamiento, exposición de motivos y seis cláusulas o estipulaciones (a las que se añade un anexo) cuyo contenido, expuesto sumariamente, es el siguiente:

Primera. La afectación definitiva del respectivo centro público –CPI- de titularidad municipal, a partir del curso 2016/17, a la impartición de la enseñanza secundaria obligatoria (en adelante ESO), conjuntamente con la educación infantil y/o primaria.

Segunda. Los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia del respectivo centro, en lo que respecta a la parte proporcional concerniente a la ESO, corresponderán al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura a partir del 1 de septiembre de 2016, conforme a los módulos económicos y en la proporción que se establecen en el anexo del respectivo convenio. Los módulos económicos y el número de aulas de ESO a financiar a través del convenio se actualizarán a partir del 1 de enero de 2017.

Tercera. El convenio extenderá su vigencia en tanto se mantenga la afectación del respectivo CPI a la impartición de la ESO. Se extinguirá al finalizar la afectación.

Cuarta. El Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura abonará los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia en tres pagos cuatrimestrales, excepto el actual 2016, en el que se hará un solo pago por el último cuatrimestre.

Quinta. Incorpora la previsión contenida en el artículo 24.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de las Instituciones Locales de Euskadi.

Sexta. Prevé que las modificaciones y/o actualizaciones del anexo del respectivo convenio, a las que se refiere la estipulación segunda, serán suscritas, cuando proceda, por las partes convenientes.

COMPETENCIA

El proyecto de convenio regula la afectación de un CPI de titularidad municipal a la impartición de la ESO; y el régimen de colaboración, entre las partes (el Departamento antes citado de la Administración autonómica y el respectivo Ayuntamiento), para la conservación, mantenimiento y vigilancia del centro docente. Así pues, la materia objeto del convenio se inserta, a los efectos de delimitación del título competencial, en la nominada educación o enseñanza, en la que la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con el artículo 16 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida competencia “en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”. En el ámbito interno de la Administración de la Comunidad Autónoma, el artículo 10.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (modificado por los Decretos posteriores 8/2013, de 1 de marzo, y 34/2013, de 2 de diciembre), atribuye al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, entre otras funciones y áreas de actuación, las facultades que se derivan del Estatuto de Autonomía en relación a las enseñanzas tanto de régimen general como especial con inclusión de sus diversas etapas y niveles. La estructura orgánica de este Departamento, se halla regulada en el Decreto 193/2013, de 9 de abril.

TRAMITACIÓN.

Las normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos, fueron aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 9 de enero de 1996. A los efectos que nos interesan en esta sede, conviene considerar los siguientes aspectos de las mismas:

- 1) La negociación del convenio debe seguir, de acuerdo con la norma 4ª, las siguientes fases sucesivas: preliminar de negociación (en la que se fija el texto provisional), tramitación interna (en la que se recaban los informes preceptivos previos a su tramitación ante el Consejo de Gobierno) y finalización (en la que se fija el texto definitivo).
- 2) La suscripción de convenios con los Ayuntamientos debe ser previamente autorizada por el Consejo de Gobierno (norma 3ª).
- 3) De acuerdo con la norma 9ª, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios, en nombre de la Comunidad Autónoma, se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte expresamente a otra autoridad. En este caso, a los proyectos de convenio se acompaña la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza a la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura para la firma de los mismos, cuya mención figura en el encabezamiento. La autorización es acorde con la distribución orgánica de áreas funcionales.

Los proyectos de convenio deberán ser sometidos al preceptivo control interventor –están sujetos a fiscalización previa- de la Oficina de Control Económico, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y ss. de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y artículo 26 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, que la desarrolla.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

PRIMERA. El régimen de colaboración entre el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura y los Ayuntamientos, como el que se regula en los proyectos de convenio que se someten a nuestra consideración, está previsto, en el número 3 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece, con carácter de legislación básica (v. su disposición final quinta), lo siguiente:

“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 las 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 puedan 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”.

En la normativa autonómica, el Decreto 77/2008, de 6 de mayo, que regula el régimen jurídico para la utilización de los edificios públicos escolares de propiedad de las entidades locales, contempla, en su artículo 32, el supuesto que prevén los proyectos de convenio que se someten a nuestra consideración. Según este precepto:

“...cuando se hubiere afectado un centro docente de educación infantil, de educación primaria o de educación especial a la educación secundaria o a la formación profesional, el Departamento competente en materia de educación asumirá, sin perjuicio de la titularidad demanial de las entidades locales, respecto de dichos centros, los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia. En el caso de que la afectación fuera parcial, la forma de financiación de los referidos gastos se determinará en el correspondiente convenio que se suscriba”.

Los centros docentes públicos objeto de los convenios (CPI Karmelo Ikastola IPI, de Bilbao, y CPI Karmengo Ama IPI, de Pasaia) son centros públicos integrales de titularidad municipal, en los que se imparten, además de enseñanzas de educación secundaria obligatoria, otros niveles educativos (educación primaria e infantil), por lo que les es de aplicación lo dispuesto en artículo 12.3 de la Orden de 16 de enero de 2012, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula su estructura y organización, de acuerdo con el cual:

“En los casos en que los centros públicos integrales impartan en un mismo edificio de forma conjunta enseñanzas de educación infantil y primaria y enseñanzas de educación secundaria, bachillerato y/o formación profesional, la gestión de la conservación, mantenimiento, vigilancia y limpieza de dichos edificios se regulará por medio de un convenio de colaboración entre el Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Ayuntamiento correspondiente. Para la elaboración de dichos convenios de colaboración se tomarán como referencia los convenios actualmente suscritos en relación con edificios en los que se comparten enseñanzas de educación infantil y primaria y enseñanzas de educación secundaria obligatoria”.

De conformidad con lo que prescriben los preceptos transcritos en los párrafos que preceden, los convenios son el instrumento apropiado para regular la colaboración, entre el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura y los Ayuntamientos, para la conservación, mantenimiento, vigilancia y limpieza de los centro públicos integrales de titularidad demanial municipal.

SEGUNDA. El artículo 27 del Decreto 77/2008 establece que el convenio de afectación del centro docente de titularidad municipal, a la enseñanza secundaria, deberá pronunciarse, al menos, sobre los siguientes extremos:

- a) Plazo de duración de la afectación o carácter indefinido del mismo.
- b) Régimen de los gastos.
- c) Delimitación física de la afectación para el caso de que fuera parcial.
- d) Afectación a la educación secundaria o formación profesional.
- e) Gastos de adecuación, en su caso.

En consecuencia, los proyectos de convenio deberían recoger la delimitación del espacio físico del inmueble que queda afectado a la enseñanza secundaria, ya que, en ambos casos, la afectación es parcial.

TERCERA. La estipulación quinta del proyecto de convenio recoge la cautela prevista en el artículo 24.1 de la Ley 2/2016 con el siguiente tenor:

“Las delegaciones de competencias o los convenios de colaboración que se suscriban con las entidades locales vascas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o por las diputaciones forales... siempre que conlleven obligaciones financieras, deberán incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de tales compromisos financieros que consista en la autorización al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para acordar, con aplicación en el ejercicio presupuestario posterior, un sistema de retención de las transferencias financieras no realizadas a las entidades locales por la institución competente en el ejercicio presupuestario anterior y su asignación al municipio o municipios afectados, en caso de incumplimiento de pago en los términos establecidos. Esa transferencia deberá ser compensada en los tres primeros meses del ejercicio presupuestario siguiente a aquel en que se hubiese incumplido la correspondiente obligación de pago”.

CUARTA. La estipulación sexta de los proyectos de convenio establece que los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia del respectivo centro, en lo que respecta a la parte proporcional concerniente a la ESO, corresponderán al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura a partir del 1 de septiembre de 2016, conforme a los módulos económicos y en la proporción que se establecen en el anexo del respectivo convenio. Sin embargo, este anexo, en relación con el CPI Karmengo Ama IPI, de Pasaia, se refiere al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2016, probablemente por error, por lo que, si es así, debería corregirse.

El texto de la memoria que firma la Directora de Gestión Económica cita, como conceptos de gasto a financiar a los Ayuntamientos, los de vigilancia (solo para el CPI Karmengo Ama IPI, de Pasaia), conservación, mantenimiento y limpieza; mientras que en el cuadro que adjunta únicamente refiere los de vigilancia, mantenimiento y limpieza. Por otra parte tanto el texto del convenio como su anexo refieren los conceptos de vigilancia, mantenimiento y conservación. Aunque los importes totales que figuran en el anexo y en la memoria coinciden (para el período comprendido entre el 1 de septiembre y 31 de diciembre de 2016) sería conveniente aclarar los conceptos por los que se financia. En cualquier caso, prevalecerán los conceptos que se estipulen en el convenio, que es el instrumento que tiene fuerza vinculante para las partes.

CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto, el Letrado que suscribe considera que el proyecto de convenio objeto de este informe es ajustado a derecho; pero, previamente a su aprobación definitiva, debe completarse el procedimiento de su elaboración, en los términos señalados; así como valorar la modificación de su actual texto en atención a las consideraciones vertidas en el apartado anterior.

Éste es el informe que emito y que lo someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.