



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LOS CONVENIOS CON CIERTOS AYUNTAMIENTOS PARA LA AFECTACION DE LOS CENTROS DE TITULARIDAD MUNICIPAL A LA IMPARTICION DE LA EDUCACION SECUNDARIA OBLIGATORIA Y PARA LA FINANCIACION DE LOS GASTOS DE CONSERVACION, MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS CENTROS.

47/2021 IL – DDLCN

I.- ANTECEDENTES.

Por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco se ha solicitado informe de legalidad en relación a la suscripción de diversos convenios de colaboración entre el Departamento de Educación del Gobierno Vasco y diversos Ayuntamientos de la CAPV, que tienen por objeto la afectación de centros públicos de titularidad municipal a la impartición de la educación secundaria obligatoria, a la vez que se regula el régimen de financiación de los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia. Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Memoria justificativa.
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Texto del convenio.

El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el artículo 13 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que determina que corresponde al Servicio Jurídico Central la emisión de informe de legalidad, cuando se trate de proyectos de convenio que se suscriban entre la Administración General de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas, y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas.



II.- OBJETO.

La implantación de la educación secundaria obligatoria en el curso 96/97 trajo como consecuencia la necesidad de firmar convenios de colaboración para determinar el porcentaje de la asunción económica de los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia, entre el Ayuntamiento titular del centro educativo y la Administración autonómica, en los casos en los que en un mismo centro escolar se impartiesen, tanto educación infantil y primaria, como educación secundaria obligatoria.

Se hace preciso volver a suscribir nuevos convenios de colaboración, habida cuenta de los que se han suscrito con anterioridad han decaído, como consecuencia de la disposición adicional octava de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, tal como luego se expondrá con mayor detenimiento.

Por tanto, los convenios a suscribir con diferentes ayuntamientos que son titulares de centros educativos, tienen la particularidad de que en los mismos se imparte tanto enseñanza infantil y primaria, como educación secundaria obligatoria. Estos convenios tienen por objeto mantener la afectación del centro educativo de titularidad municipal a la impartición de la educación secundaria, y, principalmente, fijar el régimen de reparto de los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia entre el Ayuntamiento respectivo y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

En el anexo del convenio, se especifican los parámetros con base en los cuales se determina la financiación por cada centro, en función del número total de aulas, número de aulas de ESO, e importe de cada uno de los módulos.

Los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia serán compensados a cada Ayuntamiento por el Departamento de Educación conforme a los módulos económicos establecidos en el anexo del convenio. De conformidad con lo establecido en las estipulaciones segunda y sexta, cada año deben actualizarse los módulos económicos y, en consecuencia, los gastos que deben abonarse.

III - COMPETENCIA.

La atribución para la firma del convenio de referencia por parte de la Administración General de la CAPV deriva de la competencia que tiene atribuida la Comunidad Autónoma del País Vasco por el artículo 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen, y de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30. de la CE.

Por lo que hace referencia a la Administración Local, hay que hacer mención a que La disposición adicional segunda de la [Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio](#), Reguladora del Derecho a la Educación, establece: "*Las Corporaciones locales cooperarán con las Administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*". De igual modo, el artículo 17.1 23) de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, establece que los municipios ejercerán competencias en la "*conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial*."

Por otro lado, el convenio de colaboración que se informa encuentra acomodo, tal como luego se detallará, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que, en su disposición adicional decimoquinta, establece que, en el caso de que en los edificios escolares de propiedad municipal se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer ciclo de educación secundaria obligatoria, se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las Administraciones afectadas. De igual modo, el convenio de colaboración objeto de este informe está previsto en el artículo 32 del Decreto 77/2008, de 6 de mayo, sobre el régimen jurídico en la utilización de los edificios públicos escolares, y en el artículo 12 de la Orden de 16 de enero de 2012 de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula la estructura y organización de los centros públicos integrales de la CAPV.

IV. NATURALEZA JURIDICA.

Los convenios de colaboración tienen, como nota característica, contribuir a un fin común de interés público en relación al que hay una cooperación conjunta entre diversas entidades. Por tanto, este convenio se adecua plenamente a la definición plasmada en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que determina que son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Universidades públicas, o con sujetos de derecho privado para un fin común. Por consiguiente, tratándose de un convenio en el que intervienen diferentes Administraciones Públicas, nos encontramos ante un convenio de los previstos en el artículo 47.2 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto al fundamento y necesidad de estos convenios, hay que resaltar que son consecuencia de la implantación del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria en el curso 96/97. Algunos centros docentes de titularidad municipal se vieron obligados a compartir los edificios educativos municipales para la impartición, tanto de la educación infantil y primaria, como de la educación secundaria obligatoria.

Vamos a hacer referencia a continuación a los antecedentes normativos que justifican, y al mismo tiempo obligan, a suscribir este tipo de convenios para la financiación de los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia, en los casos en los que en un mismo centro educativo convivan la impartición de la enseñanza primaria e infantil con la secundaria.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su disposición adicional decimoquinta establece lo siguiente:

"3. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de 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.

Por consiguiente, según lo dispuesto en esta Ley Orgánica, las comunidades autónomas deben asumir los gastos de conservación de la educación secundaria, y en los casos en los que se compartan ambos tipos de enseñanza en un mismo edificio, se debe suscribir un convenio de colaboración que establezca el régimen de gastos.

El Decreto 77/2008, de 6 de mayo, sobre el régimen jurídico en la utilización de los edificios públicos escolares, incide en esta misma cuestión, y clarifica en su artículo 32 el régimen de los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia los mismos, en los siguientes términos:

"1. La conservación, mantenimiento y, en su caso, vigilancia de los edificios públicos escolares corresponderá a las entidades locales propietarias de los edificios públicos escolares.

2. No obstante, 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.

Por último, la Orden de 16 de enero de 2012 de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula la estructura y organización de los centros públicos integrales de la CAPV, concreta aún más la normativa anteriormente transcrita, al determinar en su artículo 12 con respecto a los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia, lo siguiente:

"1.- El Departamento de Educación, Universidades e Investigación asumirá la gestión de los gastos de conservación, mantenimiento, vigilancia y limpieza de los edificios en los que se

impartan exclusivamente enseñanzas de educación secundaria obligatoria, bachillerato y/o ciclos formativos.

2.- Por su parte, el Ayuntamiento en el que se encuentre ubicado el centro asumirá la gestión de los gastos de conservación, mantenimiento, vigilancia y limpieza de los edificios en los que se impartan exclusivamente enseñanzas de educación infantil y primaria.

3.- 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 la normativa aplicable citada puede deducirse que, en el caso de centros educativos en los que únicamente se imparta educación infantil y primaria, los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia corren por cuenta del Ayuntamiento respectivo, mientras que los mismos gastos, en el caso de centros educativos en los que se imparta solamente educación secundaria, serán asumidos por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Para el supuesto de que en un mismo edificio escolar se impartan de forma conjunta tanto enseñanzas de educación infantil y primaria, como de educación secundaria, será necesario firmar un convenio de colaboración para determinar los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia que corresponde al Ayuntamiento respectivo y al Gobierno Vasco. Es este precisamente el objeto del convenio de colaboración objeto de este informe de legalidad, que cuenta con una base jurídica sólida que fundamenta su celebración.

Según se indica en la memoria justificativa elaborada por el Departamento de Educación, en el momento actual existen un total de 20 convenios de este tipo en vigor.

Al parecer todos estos 20 convenios suscritos en diferentes momentos (desde el año 1997 hasta el año 2016) permanecen en vigor, al haberse firmado con una validez ilimitada. Sin embargo,

tras la aprobación de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, se ha producido una innovación normativa derivada del artículo 49 h) de dicho texto legal, que prevé lo siguiente:

“h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.”

Se hace preciso resaltar que la regulación de los convenios administrativos contenida en los artículos 47 a 53 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se aplica a todas las Administraciones Públicas, dado que se trata de preceptos básicos, dictados principalmente al amparo del título competencial derivado del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como expresamente se dice en la Disposición final 14ª de la LRJSP.

A la vista de esta Ley, ya no es posible suscribir convenios de duración indefinida. El convenio tiene que tener, en todo caso, una duración predefinida por su clausulado, y esta no podrá ser superior a cuatro años. No obstante, es posible establecer una duración mayor, siempre y cuando así se haya previsto “normativamente”.

Por tanto, teniendo en cuenta que la disposición adicional octava de la Ley 40/2015, establece que la adaptación es automática, en el caso de los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia limitado a 4 años, es necesario fijar un plazo de vigencia de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la ley (2 de octubre de 2016), de manera que la finalización de la vigencia de estos convenios se ha de entender producida, sin posibilidad de prórroga, el 2 de octubre de 2020.

En consecuencia, tal como se ha expuesto, y así se explicita también en la memoria justificativa elaborada por el Departamento proponente, los convenios que sustentaban los

compromisos de financiación de referencia, han decaído el 2 de octubre de 2020, por lo que se hace necesario suscribir nuevos convenios con idéntico objeto.

V.-TRAMITACION DEL CONVENIO.

Se hace necesario incorporar al expediente el informe jurídico del departamento proponente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establece que, en el caso de los acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco, se habrá de remitir "el texto definitivo de la iniciativa objeto de informe junto con el propio informe jurídico departamental."

En aplicación de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, se hace necesario incorporar al expediente, el informe de la Oficina de Control Económico, al tratarse de una propuesta de acuerdo de contenido económico. Dicho Decreto Legislativo determina en su artículo 22, que corresponderá el control económico-fiscal de las propuestas de acuerdo, de contenido económico directo o indirecto, cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno.

También se hace necesario que en el expediente figure con anterioridad a su aprobación por parte del Consejo de Gobierno, la conformidad de cada Ayuntamiento que vaya a suscribir el convenio.

Por lo que respecta a la aprobación del convenio, corresponde hacerlo al Consejo de Gobierno, en virtud de lo previsto en el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. A estos efectos, se ha incorporado al expediente la propuesta de aprobación del convenio, para que pueda ser elevada a la aprobación del Consejo de Gobierno, y se ha facultado al Consejero de Educación para su suscripción.

Con relación a la necesidad de publicación del convenio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, no parece que resulte necesaria, en este caso, su publicación en el BOPV, habida cuenta de que el presente convenio no afecta directamente al régimen de derechos y obligaciones de la ciudadanía.

VI.- CONTENIDO DEL CONVENIO.

El convenio que se propone incluye la mayor parte de las especificaciones indicadas en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Los compromisos adquiridos entre las partes quedan correctamente reflejados en los diferentes extremos del articulado.

No obstante, existe un contenido mínimo de los convenios que viene expresado en dicho artículo 49 de la Ley 40/2015. A la vista del texto del convenio, se observa que no se han incluido algunos de los contenidos declarados obligatorios por dicho precepto. Son los siguientes:

"e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.

f) Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios."

Se deben, por tanto, incorporar al texto del convenio, tanto las previsiones sobre su posible incumplimiento, como algún tipo de mecanismo de seguimiento y vigilancia del mismo.

Por último, como pequeñas modificaciones en el texto, en el primer párrafo del convenio, debe sustituirse la mención al Decreto 79/2017 de estructura orgánica, por el Decreto 71/2021, de 23 de febrero. Por otra parte, existe una pequeña errata en la cláusula tercera, debiéndose indicar "Decreto 77/2008."

CONCLUSION

Se informan favorablemente los convenios de colaboración a suscribir entre el Departamento de Educación del Gobierno Vasco y diversos Ayuntamientos de la CAPV que tienen por objeto la afectación de centros públicos de titularidad municipal a la impartición de la educación

secundaria obligatoria, a la vez que se regula el régimen de financiación de los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia, si bien se deben incorporar los aspectos anteriormente mencionados.

Este es mi informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 30 de abril de 2021.