



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 RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y EL AYUNTAMIENTO DE LAUDIO-LLODIO PARA TRANSMISIÓN DE LA TITULARIDAD Y LA INTEGRACIÓN DEL CENTRO MUNICIPAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA RED DE CENTROS DOCENTES DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA.

106/2015 IL

I. ANTECEDENTES

Primero.- Por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura se solicita informe de control de legalidad sobre la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno arriba referenciada.

Segundo.- El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1 c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia y en relación con el apartado primero, 5 del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 13 de junio de 1995.

Tercero.- Se constata que se ha pedido informe a la Dirección de Función Pública, a la Dirección de Gestión de Personal y a la Dirección de Patrimonio y Contratación, con la misma fecha que a esta Dirección.

Conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995, con la solicitud de informe se deben remitir los informes y consultas que se hubieran formulado.

A tenor del contenido del acuerdo, los informes que se han solicitado son relevantes para un completo análisis de legalidad de la propuesta. En cualquier caso, en aras a facilitar la tramitación del acuerdo entendemos factible exponer las observaciones de tipo legal que se han advertido emitiendo a continuación el correspondiente informe de legalidad que la solicitud pretendía, sin que ello prejuzgue cual haya de ser la correcta gestión del convenio remitido que, en todo caso, se somete a la consideración del Departamento titular de la iniciativa.

II. CONSIDERACIONES

I. OBJETO

La propuesta de acuerdo autoriza la suscripción de un convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de

Laudio-Llodio para la transmisión de la titularidad y la integración en la red de centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del centro IES municipal Llodio BHI, autorizado para impartir bachillerato y formación profesional.

El Convenio figura como anexo al acuerdo del Consejo de Gobierno.

II.-ASPECTOS COMPETENCIALES Y MARCO NORMATIVO

A) Aspectos competenciales

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) cuenta con la habilitación competencial necesaria para suscribir el convenio remitido, que se sustenta en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV). Este precepto atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, pero la misma lo es sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución (CE) y las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, y de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª CE.

Sin embargo, el contenido del convenio se entrecruza con otras materias como es la relativa a la función pública, y en especial la función pública docente (artículo 10.4 del EAPV relativizado por lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE), y a aspectos relativos a los bienes de dominio público y patrimoniales (artículo 10.7 del EAPV).

Finalmente, atendiendo al texto del convenio no es difícil ver las implicaciones presupuestarias que tendrá la integración y por ello hay que traer a este análisis el artículo 40 del EAPV, que considera que la Hacienda Autónoma del País Vasco se constituye en instrumento para el adecuado ejercicio y financiación de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

B) Marco normativo

La disposición adicional trigésima de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) dispone que *“Las Comunidades Autónomas podrán integrar en la respectiva red de centros docentes públicos, de acuerdo con la forma y el procedimiento que se establezca mediante Ley de sus Parlamentos, los centros de titularidad de las Administraciones locales que cumplan los requisitos establecidos en la Ley, atiendan poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que desempeñen una reconocida labor en la atención a las necesidades de escolarización, siempre que las Administraciones locales manifiesten su voluntad de integrarlos en dicha red.”*

Esta disposición tiene carácter básico conforme a la disposición final quinta de la citada Ley.

La Ley 1/2013, de 10 de octubre, de aprendizaje a lo largo de la vida, en su disposición adicional primera dispone que: *“Se autoriza a la Administración educativa a suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Llodio para la integración del Centro Municipal de Formación Profesional de Llodio en la red de centros públicos”.*

Por último, constituye marco de referencia normativo del convenio la normativa básica estatal y la autonómica relativa a las materias afectadas por la transmisión e integración del centro y su

personal. Sin duda, la opinión de las Direcciones a las que se ha solicitado informe será muy relevante para verificar el ajuste a derecho de algunas previsiones del convenio.

III- COMPETENCIA DE LOS FIRMANTES DEL CONVENIO

Conforme a 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”* (aprobadas en sesión de 9 de enero de 1996), el Consejo de Gobierno debe autorizar la suscripción de este convenio y así se establece en la propuesta remitida a esta Dirección.

La negociación del convenio deberá cumplir las fases que establece su norma tercera y se ha de desenvolver dentro de las competencias de cada administración participante y con el alcance que legalmente proceda en cada caso y que se determinará, seguramente, en los informes emitidos por los servicios que se verán implicados en la transmisión e integración del centro.

Los firmantes del convenio serán la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura y el Teniente Alcalde del Ayuntamiento de Laudio/Llodio.

La Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, será autorizada para la firma por Acuerdo del Consejo de Gobierno y con base en las competencias que tiene atribuidas. Por ello, y aunque implícitamente se autoriza a la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura para prestar el consentimiento en nombre del Gobierno y suscribir el convenio, sería conveniente que figurara la expresa autorización en la propuesta de acuerdo.

Por parte del Ayuntamiento firmará en convenio el Teniente Alcalde autorizado por el Pleno municipal del Ayuntamiento de Laudio/Llodio.

IV.- CONVENIO DE COLABORACIÓN

Nos hallamos ante una propuesta de acuerdo fruto de la encomienda de la disposición adicional primera de la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de aprendizaje a lo largo de la vida, que dispone: *“Se autoriza a la Administración educativa a suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Llodio para la integración del Centro Municipal de Formación Profesional de Llodio en la red de centros públicos”*.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el Título I de la citada ley.

En este sentido, el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece que:

“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El principio de cooperación es el que preside las relaciones entre Administraciones Públicas en orden al cumplimiento de los deberes que la legislación les impone y al ejercicio de determinadas competencias que son propias de ambos (artículo 55 Ley de Bases de Régimen Local y art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sin que ello implique alteraciones en su titularidad ni renuncia de las mismas.

A la vista de lo que antecede, podemos delimitar el convenio como un instrumento de colaboración para fijar el acuerdo de dos o más voluntades con vistas a la realización de un determinado fin y en aras del interés común. Sus determinaciones sólo obligan a las partes firmantes y no pueden contravenir lo establecido en la normativa vigente, de modo que no crean derecho objetivo, porque para ello se necesita una voluntad pública unilateral que se plasme en una Ley o en una norma reglamentaria. En definitiva, su objeto no es definir aspectos que deben ser determinados por normas o que ya lo están.

De este modo, el convenio al que se refiere la Ley 1/2013 debe plasmar o materializar el procedimiento para llevar a cabo la integración del centro municipal en la red de centros públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Su contenido debe permitir establecer un sistema de coordinación entre los diferentes órganos de las administraciones implicadas en el proceso, para que el proceso pueda culminar con el acuerdo de integración del centro en la red de centros docentes públicos y la de su personal en la plantilla o cuerpos docentes de la CAPV.

En suma, la transmisión de la titularidad del centro y su integración en la red pública debe efectuarse por el procedimiento establecido al efecto, quedando la función del convenio, a falta de los correspondientes informes y memorias, reducida a ser un acuerdo marco que contemple el compromiso de promover los trámites necesarios para llevar a buen fin el mandato parlamentario.

En cualquier caso, por la repercusión que el proceso tendrá en materia de patrimonio, personal, régimen económico y presupuestos, entendemos que la asunción de obligaciones como las que contempla el texto sometido a informe requeriría la previa valoración y análisis de los órganos competentes en las diferentes materias afectadas.

V.- CONTENIDO

Con carácter previo, consideramos necesario que se unifique en la propuesta de acuerdo y en el convenio que se anexa al mismo el nombre del centro que se transfiere e integra en la red de centros, debiendo utilizarse para ello el nombre con el que actualmente figura en el registro de centros.

Entrando ya en el contenido de la propuesta, del mismo se desprende que esta Administración asume la posición jurídica del Ayuntamiento, subrogándose en todos los derechos y obligaciones que hasta la autorización del Convenio ostentaba el anterior titular.

Así, la integración de este centro docente en la red pública conlleva aparejada la asunción de su titularidad por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que a su vez implica que ésta asume a su personal.

Sin pretender entrar en los aspectos específicos de la materia de personal, patrimonio y gasto presupuestario para los que el órgano consultante contará con los informes de los servicios competentes en la materia, entendemos conveniente efectuar algunas consideraciones generales respecto a las cuestiones citadas.

Personal

La Administración de la Comunidad Autónoma asume el personal docente y no docente que se relaciona en el anexo II del convenio. En dicho anexo se puede comprobar que existen docentes laborales temporales, laborales fijos, con contrato de relevo y con jubilación parcial, y que sus categorías son profesor de FP o maestro de taller. El personal no docente (administrativo y conserje) es laboral fijo.

El convenio recoge que la plantilla se integra con la misma relación jurídica que tenía con el Ayuntamiento y que le será de aplicación la normativa del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma (LCD), en su artículo 6 señala que los puestos de trabajo docentes han de ser desempeñados, con carácter general, por funcionarios docentes, salvo los puestos que en razón de su naturaleza no se correspondan con las titulaciones académicas existentes y los puestos creados para la realización de programas educativos especiales.

Ciertamente, el artículo 6.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca, (al que se remite, a su vez, el artículo 16.1 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, cuando define las funciones de la Dirección de Función Pública), sólo dispone la preceptibilidad del informe respecto de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales en los aspectos que afecten a materias de función pública, no así el de los convenios que la Comunidad Autónoma Vasca pueda alcanzar afectando a estas materias.

No obstante, varios de los contenidos previstos por este convenio como son la preferencia de la relación funcional, la sucesión empresarial que incluye el convenio, la integración de personal con contratos temporales, de relevo y jubilaciones parciales y una posible modificación de

condiciones de contrato, requieren un análisis pormenorizado por parte de los órganos competentes en dichas materias. Asimismo, teniendo en cuenta que en el municipio existe un centro público que imparte bachiller y formación profesional (IES Laudio BHI) convendría analizar si sería necesaria una reestructuración en la prestación del servicio en el término municipal, derivada del principio de eficacia, porque la reestructuración de la oferta formativa podría afectar a las necesidades de personal y a la reascripción del profesorado.

Por ello, entendemos, no debería asumirse la integración del personal en los amplios términos en que lo hace el convenio, sin una previa intervención, mediante los correspondientes informes, de la Dirección de Función Pública (Departamento de Administración Pública y Justicia) y de la Dirección de Gestión de Personal (Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura).

Finalmente, convendría añadir al anexo la categoría o especialidad del personal docente y la duración de los contratos.

Contratos y deudas

La cláusula quinta intitulada “contratos y deudas” sólo se refiere a la subrogación contractual. Por lo tanto, debería recoger también la asunción de deudas, en consonancia con la cláusula segunda, y figurar las mismas, de existir, en un anexo al convenio, especificando su importe y la persona acreedora.

Asimismo, podría dejarse constancia del modo en que se notificará al contratista -tercero ajeno al convenio- la nueva relación contractual.

Dotación Económica

Hay que tener en cuenta que para la plena ejecución de lo acordado siempre es necesaria la existencia de crédito adecuado y suficiente, por lo que se deberán consignar las partidas presupuestarias correspondientes para sufragar los gastos e impuestos que se deriven de la cesión, las cargas y gravámenes, los costes de personal o los contratos para el funcionamiento del centro (artículo 44EAPV).

Esta es precisamente la razón que motiva la preceptividad del informe exigido por el artículo 11.b) de la Ley 6/1989, de 6 de Julio, de la Función Pública Vasca, conforme al cual corresponde al Departamento de Hacienda “informar preceptivamente y, en su caso, intervenir las medidas en materia de personal que puedan suponer modificación en el gasto”.

Comisión de seguimiento

Se recomienda que el convenio prevea la formación de una comisión para llevar a cabo el seguimiento de la ejecución de las actuaciones previstas en el convenio y para resolver las incidencias que puedan surgir en la fase de ejecución de esas actuaciones.

Cláusula séptima.

Esta cláusula prevé dos cosas: que la firma del convenio supone la exigencia de la transmisión y aprobación del Decreto de integración, y que si en el plazo de un año desde la firma no se ejecuta lo convenido, el convenio se considerará extinguido.

Entendemos que a la vista del contenido que debe tener el convenio, su firma sólo supone poner en marcha el procedimiento para la integración en los términos en él descritos, y sólo tras el mismo habrá de aprobarse el correspondiente Decreto de integración.

Por lo tanto, con independencia de que siempre resulta recomendable prever causas de extinción (la resolución por denuncia expresa de una de las partes ante el incumplimiento de la otra, el mutuo acuerdo o la imposibilidad material del objeto por circunstancias excepcionales sobrevenidas), la cláusula de vigencia del convenio debe ir concatenada a la aprobación del Decreto, de tal modo que aunque esté en vigor no podrá producir los efectos deseados hasta que se produzca la transmisión e integración del centro y dejará de surtirlos cuando finalice aquélla.

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