



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE AUTORIZA AL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO VASCO A SUSCRIBIR UN CONVENIO CON EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONSERVATORIO MUNICIPAL DE DANZA JOSÉ URUÑUELA

Tramitagune DNCG_LEY_3578/19_07

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la CAE (DLCEC), regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, esta modalidad de control interno tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4.a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El Anteproyecto de Ley que se informa, se configura como un anteproyecto con un único artículo que se limita a “autorizar a la Administración educativa a suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la integración del Conservatorio Profesional de Danza José Uruñuela en la red de centros públicos”.

Tal contenido, no obstante lo limitado de su alcance, resulta suficientemente explícito acerca de la motivación y objeto pretendido con el anteproyecto sometido a consideración de esta Oficina de Control Económico.



Así, atendiendo a la naturaleza jurídica de la iniciativa, conforme al citado DLCEC, se emite el presente informe que tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento.

II.- ANTECEDENTES Y DOCUMENTACION REMITIDA

El anteproyecto que se tramita no figura incluido en el listado correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", cuya iniciativa ha abordado el Departamento de Educación, en el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024) aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020. Tal ausencia no constituye obstáculo para su tramitación si bien, teniendo en cuenta la existencia de trámites acerca de esta iniciativa en la Legislatura precedente, bien podría haber sido incorporado en el citado Calendario Legislativo. No se efectúa consideración alguna acerca de las circunstancias que llevaran o justificaran tal omisión.

Como fundamento de la propia iniciativa el expediente en las memorias que lo acompañan alude a la singularidad del centro educativo al que se refiere la integración pretendida basada en ser el único centro en el ámbito de la CAE en el que se imparten las enseñanzas regladas elementales y profesionales de danza.

Esa singularidad del centro respecto del que se pretende la integración posibilitará una vez verificada integrar bajo el ámbito de la Administración educativa que ejerce el Departamento de Educación de esta Administración el conjunto de las enseñanzas artísticas de danza en la CAE, complementando las que se imparten en otros centros públicos y privados de Euskadi (aludiendo, en particular al denominado "Dantzerti" como Escuela Superior de Arte dramático y Danza de Euskadi que, bajo la titularidad del Departamento de Educación de Gobierno Vasco inició su actividad en el curso 2015-2016).

De la información agregada al expediente cabe desprender que, de alguna manera este Conservatorio José Uruñuela constituye la pieza de transición entre las enseñanzas elementales y el título superior de danza (que se imparte en el mencionado "Dantzerti") justificando en ello el interés por incorporarlo en la red de centros públicos dependientes de la Administración educativa de Euskadi. Esto es, se evidencia que la intención última mediante la suscripción del convenio que viene a autorizarse por la futura Ley que se promueve es la integración del actual centro docente de titularidad municipal en la red de centros educativos públicos que gestiona la Administración educativa.

Del expediente analizado, habida cuenta la ausencia de ninguna mención a tal respecto, se concluye que la integración, asimismo, no parece conllevar la creación o constitución de un sujeto diferenciado al de la propia Administración General de la CAE (en la que se integra la Administración educativa) para su gestión, sino que, al igual que los demás centros educativos dependientes de la misma, dentro del margen de autonomía con el que se gestionan, formará parte de tal red de centros educativos públicos como una dependencia más de la Administración educativa que gestiona el Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

La tramitación de la iniciativa como un anteproyecto de ley trae causa de la previsión establecida en la disposición adicional trigésima de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que con carácter básico para todo el Estado establece:

“Disposición adicional trigésima. Integración de centros en la red de centros de titularidad pública. 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”

El citado mandato legal remite a una Ley autonómica para conocer la forma y procedimiento mediante el que los centros de titularidad de las Administraciones locales puedan ser integrados en la red de centros docentes públicos de la correspondiente Administración educativa; siempre dentro del marco de los requisitos que posibilita la Ley orgánica para tales integraciones. A saber: *“atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que desempeñen una reconocida labor en la atención a las necesidades de escolarización”*, siempre bajo la necesaria voluntad de integración formulada por la Administración local titular del centro.

Ha de aclararse que no existe una Ley general cuyo objeto alcance a detallar en el marco legal citado la integración que ahora se pretende por lo que se ha procedido a la tramitación de un anteproyecto de ley que singularmente va a abordar tal proceso supliendo con una norma de este rango la ausencia de la requerida Ley. Una constatación inicial evidente es que el anteproyecto se limita a dar un cumplimiento

formal al referido precepto legal, acotando su contenido a la mera autorización para la suscripción del convenio que articulará la integración proyectada sin fijar ningún aspecto regulatorio acerca de tal integración que pueda, a su vez, delimitar el contenido de los aspectos más trascendentes de la integración que sobrevenga con la firma del convenio autorizado.

Ponemos de manifiesto el mero cumplimiento formal del mandato por cuanto el contenido del anteproyecto, a falta de una Ley general que regule la forma y procedimiento, conforma una iniciativa singular que se limita a la mera autorización para la suscripción de un convenio como instrumento que articula la integración pretendida, sin concretar ningún aspecto material asociado a tal integración que determine aspectos singulares o requeridos para su materialización. En todo caso, se recuerda que la propia Ley orgánica habilitante del supuesto general condiciona el ejercicio de esta facultad a unos condicionantes adicionales que, igualmente deberán ser reflejados en el expediente (parte final de la DA 30 de la Ley 1/2013). Si ha de evidenciarse la ausencia de ningún apartado específico del expediente del que pueda extraerse la concreta justificación de los extremos requeridos en esa parte final de la DA 30 de la Ley 1/2013, por lo que deberá procederse a su evidencia o inserción específica en orden a la correcta tramitación del anteproyecto en ciernes.

El expediente alude como antecedente de referencia para justificar su alcance y contenido al proceso de integración del Centro Municipal de Formación Profesional de Llodio que se verificó al amparo de la Disposición Adicional primera de la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de aprendizaje a lo largo de la vida. Esta disposición adicional establece que: "Disposición Adicional Primera. 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".

El contraste entre este contenido y el artículo único del anteproyecto pone en evidencia la clara inspiración que esa disposición adicional primera de la Ley 1/2013 ha ejercido en la formulación de la ahora proyectada de la que no se separa más que para identificar el concreto centro público objeto de la integración ahora pretendida.

En particular, procede destacar que el contenido legal proyectado, al igual que su referente, se limita a autorizar la suscripción de un convenio de integración de un centro público cuyo titular aparece identificado, fijando el acuerdo convencional como instrumento para materializar tal integración, y ello sin efectuar ninguna mención adicional a los contenidos o condiciones bajo las que se podrá efectuar tal integración

o un periodo de tiempo para su materialización evitando que constituya una puerta abierta sine día para que se verifique tal integración.

Partiendo de esa continuidad en los contenidos proyectados y del hecho de que el citado referente legal fue aprobado en el marco de la Ley 1/2013 y posteriormente materializado; hemos de asumir la viabilidad inicial del contenido formulado, si bien efectuaremos las observaciones que estimamos oportunas de cara a lo que entendemos como una mejor implementación del objetivo proyectado. En todo caso, en este punto hemos de apreciar como elemento claramente diferenciador de uno y otro supuesto el hecho de que el referente ya aprobado, además de aprobarse tras formularse como una proposición de ley (esto es, sin la intervención previa de los órganos del Ejecutivo en su tramitación) formaba parte de un extenso y complejo cuerpo legal dentro del que se insertaba como una Disposición adicional lo que propició una tramitación para el mismo menos detallada que lo que ahora merece un cuerpo legal sola y exclusivamente tramitado al fin descrito por lo que en la tramitación de la proposición de ley que dio lugar a la Ley 1/2013 no han podido localizarse apreciaciones singulares relevantes acerca de tal contenido específico.

Por lo demás, en este apartado mencionaremos que examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda formalmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta, en principio suficiente, a salvo de las observaciones que pudieran suponer el requerimiento de documentación adicional, para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En relación con esta cuestión hemos de efectuar una llamada de atención acerca de la ausencia de una mención expresa a cuál sea el requisito legal que fundamenta la propia voluntad de integración en los términos requeridos en la transcrita DA 30.

En concreto, nos referimos a los condicionantes que determina la DA 30 de la Ley como fundamento para la integración por tal cauce. Ante tal omisión y de cara a posibilitar la tramitación de la iniciativa, entendemos que como condicionante que la fundamenta se pretende acudir al supuesto de que el Conservatorio Municipal de Danza objeto de la integración pretendida se encuentra entre los "que desempeñen una reconocida labor en la atención a las necesidades de escolarización", por cuanto

no se ve factible que se pueda acudir al supuesto de que se trate de un Centro que “atienda poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables”.

En aras a esta interpretación nos acogemos a las menciones favorables y de reconocimiento al Conservatorio José Uruñuela por parte de los órganos de la Administración educativa que han tramitado el expediente, unido al hecho de que no cabe argüir unas singulares condiciones socioeconómicas desfavorables de los destinatarios (por su singularidad en el ámbito territorial vasco hemos de pensar que se trata de un Centro destinado al conjunto de la población, en principio del municipio de Vitoria-Gasteiz y de forma extensiva de toda la CAE).

En consecuencia con lo anterior, cabe pensar que tal supuesto será el condicionante de referencia para promover la integración proyectada. No obstante lo cual instamos a evidenciar en los términos requeridos por la citada DA 30 el supuesto de hecho legal bajo el que se acude a esta integración.

Por otra parte, procede advertir la ausencia en el expediente de algún documento formal que confirme o evidencie “que las Administraciones locales manifiesten su voluntad de integrarlos en dicha red”. En concreto, hacemos alusión a documentos con un cierto rango de formalidad emitido por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz del que se desprenda la voluntad de concluir este proceso de integración; en este sentido, todas las manifestaciones que a este respecto contiene el expediente forman parte de documentos elaborados y suscritos en el seno de esta Administración sin que se ofrezca ninguna evidencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz por acometer tal proceso de integración una vez se disponga del marco legal requerido. De hecho, adentrándonos en una cuestión que merecerá su oportuno comentario, entendemos que tal manifestación de voluntad favorable pasa por un pronunciamiento expreso acerca de los términos o condiciones generales bajo las que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se muestre dispuesto a suscribir el Convenio que instrumente la integración proyectada. Tal pronunciamiento, además de reflejar la voluntad de proceder a la integración posibilitaría conocer en qué grado de madurez se encuentran las correspondientes negociaciones de cara a verificar la integración. De hecho, entendemos que habida cuenta el peculiar requerimiento de norma legal para propiciar la integración, no parece oportuno abordar su tramitación administrativa y parlamentaria sin contar con una elemental voluntad de disponibilidad por parte del Ayuntamiento titular del centro educativo.

En todo caso, resulta relevante evidenciar que la Ley que posibilite el procedimiento postulado debe responder al necesario acuerdo de voluntades por ambas partes de

concluir el proceso sin que resulte aceptable posteriormente argüir a la existencia de una previsión legal al respecto como fundamento para abordar la conclusión del mismo; esto es, sin acuerdo previo no vemos justificable abordar o forzar un acuerdo de colaboración no obstante venir autorizado por una Ley.

Esta mención se hace necesaria ante la advertida ausencia de ningún documento que soporte la disponibilidad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, actual titular del centro educativo, reiterando que el mismo debiera ofrecer una aproximación de en qué términos está dispuesto a concluir tal acuerdo más allá de la sola mención a su disponibilidad a abordar la negociación para verificar la integración. A este respecto, retomamos lo señalado en el Informe de Legalidad 106/2015 II, emitido por los Servicios Jurídicos Centrales con ocasión de la primera tramitación de un Convenio al objeto de verificar la integración postulada que, además de recordar la necesidad de disponer del cauce legal que ahora se promueve, efectuó diversas consideraciones acerca del alcance del Convenio que se sustancie una vez aprobada la Ley. En concreto, apuntamos:

"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 definitiva, concluimos, a la vista de tal consideración jurídica no solo el carácter plenamente voluntario para que concurran los comparecientes a la firma del convenio, sino que, habida cuenta el alcance que se le otorga al mismo, elementales razones de seguridad jurídica implican haber avanzado el parecer y posición acerca de los aspectos fundamentales que giran acerca de tal integración. Esto es, sin perjuicio de que los compromisos efectivos no sean exigibles sino a la firma del acuerdo de voluntades, se trata de avanzar en qué términos está dispuesto a concluir el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el acuerdo colaborativo para la integración, de forma que aunque no se detalle con precisión cada uno de los múltiples aspectos implicados si, al menos, las cuestiones más relevantes que afectan a la futura integración (personal, instalaciones, mantenimiento, reparaciones y obras en las mismas, entre otros).

Analizada la documentación incorporada al expediente se constata que entre la misma figura, además del texto del anteproyecto (diversas versiones siendo el último que es objeto de este Informe el de 16/12/2019), las respectivas Ordenes de inicio y aprobación previa del proyecto, un Informe Jurídico departamental (que centrado en el procedimiento a seguir no refleja ninguna tacha de legalidad acerca del anteproyecto), una Memoria Económica, un Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista de género (mencionando la nula o mínima capacidad de incidir en la situación de mujeres y hombres del anteproyecto), sendos Informes de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (el primero de ellos ahondando en la cuestión del perfil lingüístico que deberá ser asignado a cada uno de los puestos de trabajo que presten sus servicios en el centro educativo y el segundo de ellos centrado exclusivamente en el anteproyecto que concluye la ausencia de efectos del anteproyecto en cuanto a su capacidad para promover el uso del euskera), Informe de la Dirección de Función Pública, Informe de la Dirección de Relaciones Laborales e Informe de la Dirección de Gestión de Personal (que se analizan más adelante conjuntamente), sendos Informes Jurídicos de la Dirección de Patrimonio y Contratación (uno relativo a la suscripción de un Convenio al objeto declarado en el anteproyecto y otro relativo al propio Proyecto de Ley, poniéndose ambos de manifiesto las cuestiones que afectan a la situación del inmueble en el que se ubica en la actualidad el centro educativo, titularidad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz), un Dictamen del Consejo Escolar de Euskadi (que concluye con una valoración positiva a la integración), Informe de impacto en la

Empresa en cumplimiento de la Ley 16/2012 (que concluye con la ausencia de incidencia en cuanto a la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas) así como diversa documentación elaborada por el Departamento en el que se analiza sucesivamente el resultado y efectos de los Informes e intervenciones sucesivamente desarrolladas.

No consta en el expediente documentación relativa a los trámites de consulta pública y alegaciones abierta a las diversas instancias que puedan verse afectadas o interesadas en el proceso de elaboración de esta norma (o en su caso, justificación de su no necesidad), ni tampoco una memoria del procedimiento de elaboración detallando hasta este trámite cuál haya sido el proceso detallado de actuaciones desarrolladas.

Asimismo, se echa en falta un análisis en detalle de cuál sea la efectiva implicación desde el punto de vista de la normativa de régimen local de la actual financiación del Centro y los efectos que puedan derivarse de esta integración desde tal perspectiva y, como se verá más adelante, Informe de la Dirección de Administración Tributaria (en lo referente a las tasas o precios públicos que se puedan llegar a percibir a los alumnos matriculados en este centro educativo).

Finalmente, de diferentes contenidos del expediente se desvela la existencia de un procedimiento previo de tramitación de un convenio a este mismo fin que ante la ausencia del marco legal habilitador no fue concluido (así, consta el primer Informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación y la mención que se hace a un Informe de los Servicios Jurídicos centrales de la Dirección de Régimen Jurídico en el que se evidencia la necesidad de una ley autorizadora a este fin, lo que entendemos propició el expediente que ahora nos ocupa). Entendemos oportuno haber incorporado copia del Informe de los Servicios Jurídicos Centrales (el ya citado Informe 106/2015 IL) así como una evidencia clara de las cuestiones que se hubieran puesto de manifiesto en su tramitación y que puedan reiterarse en el actual expediente de tramitación del anteproyecto de ley.

Al margen de todo ello, resultan del todo relevantes los Informes agregados al expediente en los que se viene a ahondar en diferentes aspectos especialmente destacados a la hora de abordar una iniciativa como es la de la integración de un centro educativo de titularidad municipal. Hemos de precisar que más allá de la mera verificación de los exiguos contenidos del anteproyecto de ley impulsado se nos hace del todo indispensable ahondar en los aspectos más significativos con incidencia económico presupuestaria que pueden derivarse de la actuación proyectada.

Acerca de tal extremo hemos de precisar que, la tramitación y en su caso aprobación del proyecto de ley tramitado no puede estar desconectado de las consecuencias económico presupuestarias que del mismo puedan derivarse para esta Administración de tal forma que, si bien es cierto que el contenido del anteproyecto se limita a una mera autorización *ad hoc* para cumplir el requisito del rango normativo para proceder a la integración postulada, no puede obviarse en su tramitación el hecho de que una vez aprobada la Ley deberá propiciarse el cumplimiento de la misma suscribiendo el convenio de colaboración autorizado con la Administración y al objeto al que se refiere el proyecto de ley, momento en el que, efectivamente, deberá contarse con el necesario crédito presupuestario suficiente y adecuado para hacer frente a las obligaciones derivadas de la integración del Centro que se materialice a partir del citado Convenio.

Así, habida cuenta que el objetivo es propiciar la integración del Conservatorio Profesional de Danza José Uruñuela en la red de centros educativos públicos no puede desconectarse esta iniciativa de la propia viabilidad de concluir el convenio, ni de analizar la eventual incidencia económico presupuestaria derivada de la integración proyectada.

En definitiva, a diferencia del criterio de que será solo cuándo toque analizar el convenio que se autoriza por la Ley cuándo hayan de analizarse los efectos económico presupuestarios inmediatos derivados del mismo, entendemos que no cabe demorar a tal momento un elemental análisis de impacto económico presupuestario en el que se analicen los aspectos más trascendentales que en tal sentido pueda conllevar la integración por cuanto llegado ese momento se dispondrá de una Ley aprobada y en vigor cuyo cumplimiento deberá propiciarse.

No cabe, pues, desatender en la tramitación del anteproyecto de ley que propicia tal situación el impacto económico que la norma pueda desplegar en los diversos aspectos derivados de la integración del Centro en cuestión.

En base a tal planteamiento a nuestro juicio destacan como aspectos de singular trascendencia económico presupuestaria derivada de la tramitación y aprobación de la iniciativa las siguientes facetas o ámbitos de actuación:

- Vertiente de la situación del personal, en su caso, asunción del mismo por esta Administración y repercusión económico presupuestaria en el Capítulo 1 de la partida de gastos en tal concepto de los Presupuestos Generales de la CAE derivados del mismo.

- Vertiente patrimonial. Titularidad del inmueble o dependencias donde se realiza la actividad, traspaso de la misma a la Administración educativa, situación actual para su adscripción a tal destino (cumplimiento de la normativa de accesibilidad, seguridad y resto de normativa vigente para la implantación de un centro docente) y, en su caso, costes derivados de su mantenimiento, mejoras o adaptaciones necesarias (sin perjuicio de lo que se pacte en el convenio a suscribir). En tal caso, impacto en las partidas del capítulo 6 del presupuesto de gasto de esta Administración.
- Vertiente del gasto ordinario de funcionamiento. Costes de los suministros ordinarios (electricidad, calefacción, telecomunicaciones), montante anual de estos gastos ordinarios: Costes de administración y gestión del centro, en los que, además del personal de administración y servicios (no obstante su imputación presupuestaria al capítulo 1 de gastos), se incluirían los gastos ordinarios de limpieza suministros para los aseos y material asociado al mantenimiento común de las instalaciones y demás contratos en vigor destinados a la gestión de la actividad educativa. En este bloque deberán abordarse, también, los gastos estimados de la integración en cuanto a la implantación de los sistemas telemáticos y de gestión vigentes en esta Administración en la que se integra. Todos ellos referidos a la partida de gastos del capítulo 2 de los Presupuestos Generales de la CAE.
- Otro extremo que representa un aspecto de relevancia vinculado al peso que adquiera el gasto de funcionamiento es el relativo al cobro de tasas o precio por la matrícula en el centro y qué tratamiento vaya a darle la Administración educativa a esta cuestión (sin descartar la eventual gratuidad de tales estudios en términos homólogos a otros estudios de igual rango educativo).
- En cuanto a todas estas cuestiones de referencia, finalmente haremos mención a la idoneidad de haber avanzado cualquier idea acerca de la eventual gestión de este centro y si se va a optar por el modelo descentralizado bajo el que funcionan los centros públicos educativos (esto es, un modelo con cierto grado de desconcentración sin dar lugar a un nuevo sujeto jurídico diferenciado para la gestión exclusiva de este Centro).

Teniendo en cuenta los aspectos señalados hemos de apreciar que el expediente refleja, en buena medida, el parecer de los diversos órganos competentes de las materias señaladas mediante los Informes incorporados que han posibilitado la intervención de las dependencias con competencia en los aspectos más relevantes acerca de los mismos. Así, sucesivamente, mencionaremos:

III. VERTIENTE DE LA SITUACIÓN DEL PERSONAL

A los efectos de analizar esta cuestión se dispone de la siguiente documentación en el expediente:

- Informe de la Dirección de Función Pública de 4/05/2020 en el que se pone en evidencia uno de los contenidos más relevantes del expediente. A saber, concluye que: "en el supuesto de integración del Centro Municipal José Uruñuela, mediante el convenio propuesto, el personal mantendría su vinculación con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, esto es, no se integraría en la plantilla de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco"

Este Informe viene acompañado de un Informe de la Dirección de Relaciones Laborales de fecha 03/04/2020 (previo al anterior y a su conclusión) en el que acogiéndose a la lectura más literal del proyecto y sin ahondar en las eventuales consecuencias derivadas de la iniciativa se limita a concluir que "se trata de un expediente no sujeto a informe de esta Dirección ya que el objeto del referido proyecto de ley no es otro que la autorización a la Administración educativa para suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la integración del Conservatorio profesional de Danza José Uruñuela en la red de centros públicos".

Asimismo, se incorpora un Informe de la Directora de Gestión de personal del propio Departamento de Educación (de fecha 15/03/2021) en el que, tras una serie de consideraciones pone en evidencia "la necesidad de que se negocie con la parte social la firma del convenio para la transmisión de titularidad y la integración del conservatorio de danza José Uruñuela entre la Administración General de la CAPV y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y todo ello sin perjuicio de recibir más información en relación a las condiciones en que dicha transmisión pudiera afectar a esta Dirección de gestión de Personal tanto en aspectos de planificación y gestión como de índole económica para su correspondiente estudio y valoración".

En este aspecto resulta, significativamente elocuente la Memoria económica agregada al expediente en la que sobre la base de las enseñanzas que se imparten y se piensa mantener en el Centro a integrar se hace un exhaustivo análisis de diversas cuestiones referidas al personal actualmente en plantilla del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.



En este punto, resulta indispensable remitirse al Informe emitido por la Dirección de Función Pública que, partiendo de lo dispuesto en el artículo 100.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) concluye que “en el supuesto de integración ... el personal mantendría su vinculación con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, esto es, no se integraría en la plantilla de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. El aludido obstáculo legal establece: “100.3. *La celebración de convenio que así lo requiera, podrá prever, junto con el traspaso de los servicios y medios materiales y económicos correspondientes, el del personal adscrito a los mismos, sin que ello comporte en ningún caso el ingreso en la función pública de una administración pública diferente a la propia de cada persona*”.

En el caso que nos ocupa resulta indudable que mediando necesariamente la instrumentalización mediante un Convenio de la integración proyectada debe acogerse tal mandato. Ahora bien, tampoco puede prescindirse de la Ley en trámite cuyo análisis nos ocupa que autorice el convenio a suscribir (consecuencia de lo establecido en la LO 2/2006) lo que puede posibilitar introducir la correspondiente habilitación específica para adoptar las medidas adecuadas respecto al personal docente de ese Centro; todo ello, sin perjuicio de que los mecanismos legales ya existentes posibiliten salvar tal conclusión.

Acerca de tal integración del personal partimos de la premisa de que el Ayuntamiento titular del Centro educativo una vez que ha optado por que se integre en la red de centros docentes públicos de la Administración educativa de la CAE, no parece que mantenga la necesidad de seguir disponiendo de un personal singularmente cualificado para el desempeño de funciones no acordes con ningún otro servicio público municipal (excepción del personal administrativo, auxiliar y conserjería que pueden pasar a desempeñar sus cometidos en otras áreas municipales). En este mismo sentido, no parece existir mayor razón para que la Administración educativa prescinda de los profesionales que en la actualidad prestan tales servicios por diversas razones. De una parte, no parece factible que el centro a integrar una vez verificado tal extremo pueda cesar su actividad hasta que se dote del personal adecuado para impartir las enseñanzas artísticas que fundamentan su integración. De otra parte y en línea con lo anterior, prescindir de tal profesorado, al margen de la mayor o menor cualificación que pudiera tener



para impartir tales materias, dejaría sin fundamento el total de la actuación proyectada, esto es, la tramitación de la ley para autorizar un convenio para la integración del Centro. No nos cabe duda que, siendo esta cuestión la que mayor grado de complejidad y conflictividad puede acarrear, la integración del centro sin que se asuma el profesorado que imparte las materias en el mismo deja sin sentido toda la actuación. Esto es, caso de entender que es factible la integración sin tal personal se apunta que sería significativamente más sencillo, eficaz y eficiente, postular por la creación *ex novo* de un nuevo centro dentro de la red pública actual que impartiese tales estudios. Esta creación *ex novo* además de posibilitar una configuración de la relación de puestos de trabajo con plena autonomía para satisfacer el total de necesidades requeridas (tanto por las materias a impartir, como por el nivel de euskaldunización del personal y la aplicación de un mismo convenio colectivo a todos ellos en base a los parámetros ya vigentes a otros colectivos de esta Administración; en definitiva una asimilación plena a las reglas que rigen para el personal al servicio de esta Administración).

En definitiva, no parece razonable partir de la premisa de la no asunción de tal personal, sino que, por el contrario, parece más argüible postular por la disponibilidad sin solución de continuidad de tales profesionales una vez salvadas las cuestiones que a este respecto deban abordarse. De hecho, en la conflictividad derivada de la no continuidad de ese personal no puede obviarse que, en la medida que se integre el centro educativo en la red de centros públicos de la CAE, debiera analizarse el eventual riesgo de que jurisdiccionalmente se dicte sentencia favorable a los trabajadores en base a los preceptos legales que regulan el denominado supuesto de "sucesión de empresas".

Evidentemente, al margen del perjuicio que pueda suponer la conflictividad derivada, no resulta admisible que a posteriori y una vez que de forma temporal o permanente se cubran los puestos de trabajo necesarios para que el centro docente mantenga su actividad deba incorporarse a quien hasta antes de la integración haya venido desempeñando tales funciones por razón de su vínculo actual con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Esta situación, supondría en todo caso un impacto económico en la medida que debieran ya mantenerse los dos profesionales o indemnizarse al que corresponda partir.

En definitiva, venimos a requerir al Departamento promotor un mayor grado de madurez de esta cuestión que permita discernir con anterioridad a la propia tramitación del anteproyecto cuál vaya a ser el tratamiento y cauces de disponibilidad de tal personal, a cuyo efecto, además de la necesaria negociación con el Ayuntamiento (y, en su caso, los propios trabajadores o sus representantes) deberá ahondarse en la eventual solución de la objeción puesta por la Dirección de Función Pública. Solo así, cabrá disponer de una necesaria visión del impacto económico presupuestario que en la vertiente de gasto del capítulo 1 pueda llegar a suponer la medida de integración proyectada como consecuencia de la tramitación del anteproyecto de ley remitido.

A este respecto y no obstante el detalle con el que se analizan diversas cuestiones en materia de personal por la Memoria económica no se brinda una clara visión de cuál pueda llegar a suponer el total de gasto asociado a la integración del personal necesario para prestar el servicio educativo que se integra. Evidentemente, además de conocer la situación administrativa vigente en su relación laboral con el Ayuntamiento titular del centro, será necesario ahondar en la categoría profesional, derechos laborales derivados de la antigüedad en el puesto (incluida la vertiente derivada de cuál vaya a ser el proceso de integración de plantillas temporales en el supuesto de que se dictamine que tal temporalidad responda a fraude de ley según la jurisprudencia más reciente) y cuantos otros derechos les vengán reconocidos por razón del convenio que les esté siendo de aplicación. Solo disponiendo de tales premisas y de la propia viabilidad de la incorporación podrá conocerse, incluso más allá de la relación de puestos de trabajo que pudiera conformarse para este nuevo centro público, tal impacto económico en cuanto al capítulo 1.

Llegados a este punto de la necesidad de disponer de una visión claramente madurada acerca de cuál vaya a ser la situación del personal en el proceso de integración con un planteamiento de los eventuales conflictos que puedan plantearse por razón de la sucesión de actividad y de la antigüedad del personal docente. De tal proceso de maduración debiera surgir un documento del "acuerdo previo", por lo menos de la parte de la subrogación del personal, firmado por el Ayuntamiento, Sindicatos y Administración General (esta última con el visto bueno de la Dirección de Función Pública). En todo caso, deberá requerirse al Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz para que la integración

“pretendida”, caso de que, efectivamente, alcance al personal sea comunicada a cada trabajador con la consiguiente apertura del plazo de alegaciones y, en su caso, la adhesión expresa o disponibilidad de cada trabajador a ese acuerdo previo.

Así las cosas, ante la evidente falta de claridad en el aspecto más trascendente del proceso de integración que se pretende instrumentar con el anteproyecto de ley sometido a informe debe concluirse un parecer desfavorable al anteproyecto por las razones expuestas en este apartado, instando a la clarificación de todos los extremos y a la previsión de los contenidos que permitan salvar el obstáculo puesto de manifiesto por la Dirección de Función Pública

IV. DE LA VERTIENTE PATRIMONIAL Y DE INVERSIONES. INSTALACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EDUCATIVA DEL CENTRO INTEGRADO

A fin de ahondar en esta cuestión el expediente incorpora Informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación del Departamento de Economía y Hacienda en relación con la situación del inmueble en el que en la actualidad se desarrolla la actividad del centro objeto de la integración proyectada. Existe un primer Informe relativo a un proyecto de Convenio de colaboración entre los mismos suscribientes y al mismo objeto del previsto en el anteproyecto de ley, en el que se aborda con mayor detalle la situación y cuestiones en torno al inmueble de referencia. Así, en este Informe se evidencian diferentes obstáculos para verificar la transferencia del inmueble en el que en la actualidad desarrolla la actividad el centro municipal. El segundo Informe obrante, ya referido al anteproyecto de ley, una vez recordados los antecedentes y remitido a las consideraciones efectuadas en el primer Informe se limita a constatar que el análisis en detalle de la cuestión corresponde al momento en el que se tramite el convenio cuya suscripción se autoriza.

Al igual que hemos apuntado en relación con el personal, entendemos que resulta del todo necesario abordar con un elemental grado de conocimiento cuál vaya a ser el planteamiento de la Administración educativa en torno al citado inmueble y la disponibilidad del Ayuntamiento titular de la instalación para asumir tal planteamiento. Sí cabe señalar que, a diferencia de lo dicho acerca del personal, no vemos que resulte del todo indispensable concluir una



transmisión integral del inmueble para el desarrollo de la actividad educativa. Así, si bien en cuanto al personal, más allá del reconocimiento que su labor supone en cuanto a la relevancia del Conservatorio de Danza José Uruñuela que, hemos presupuesto, fundamenta la integración proyectada, en el caso del inmueble es plenamente sustituible por otra instalación que reuniendo las características necesarias para tal actividad solventa las cuestiones más conflictivas en torno al traspaso de este inmueble. Si cabe añadir que, probablemente el coste de erigir y dotar una nueva instalación resulte significativamente más gravoso que asumir la que en la actualidad ya ha dotado el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz evitando una duplicidad de tales instalaciones (que una vez integrado el servicio en la red pública, caso de erigirse una nueva instalación, deberá ser desmantelada por el Ayuntamiento para poder destinarlo a otro fin o uso público).

Así las cosas, si bien de la lectura del expediente hemos de partir del interés de la Administración educativa por hacerse con la titularidad de esta instalación municipal, entendemos necesario reafirmarnos en lo ya apuntado acerca de la propia visión y disponibilidad municipal para concluir el futuro convenio en tales términos. De lo contrario será necesario incorporar la estimación de costes de una nueva instalación que, entendemos, debiera ubicarse en Vitoria-Gasteiz (incluida la disponibilidad de los terrenos). En aras a reforzar esa perspectiva de transmisión del inmueble hemos de señalar el detallado inventario que incluye la Memoria económica referido a cada una de las dependencias de la instalación y las dotaciones con las que cuenta para el desarrollo de la actividad educativa de danza a la que se destina.

Al abordar esta cuestión no se puede obviar lo manifestado por el Departamento promotor en la Memoria económica acerca de “la posibilidad de crear un centro integrado que posibilite al alumnado la elección de bachillerato en cualquier modalidad de su interés, no únicamente en el bachillerato artístico”. En cuanto a tal declaración hemos de plantear la cuestión acerca de la viabilidad de que tal desiderátum se vea materializado en las actuales instalaciones a asumir y caso de que exista disponibilidad de superficie los costes estimados de abordar las necesarias intervenciones en la instalación para poder desarrollar tal objetivo.

Recordando lo que apunta el Informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación deben ponerse de manifiesto las dificultades que el mismo

advierte para materializar la transmisión de la propiedad de la finca en la que se encuentra ubicado el Centro objeto de la integración proyectada. Tales dificultades pasan por que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aborde diversas actuaciones urbanísticas y registrales dirigidas a posibilitar la transmisibilidad del inmueble. Resulta necesario pues confirmar la voluntad de disponer del inmueble en el que actualmente desarrolla su actividad el centro a integrar y, en tal caso, conocer el parecer y disponibilidad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para abordar tales actuaciones con el objeto de disponer del inmueble en el que se mantenga tal actividad educativa. En todo caso, entendemos que se hace oportuno que el personal del Departamento de Educación con cualificación en tales instalaciones y obras gire visita a la instalación para corroborar la idoneidad de la misma a tal fin, identificar la eventual existencia de reparaciones, obras o adaptaciones necesarias para tal objeto y, en su caso, la mencionada capacidad para acoger el mencionado centro integrado de bachillerato al que alude la Memoria económica.

Tales elementos, entendemos, constituyen premisas fundamentales para conocer la propia viabilidad de concluir un convenio con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a los efectos proyectados en relación con la infraestructura actualmente existente.

La ausencia de tal visión global de la cuestión y de la propia disponibilidad del Ayuntamiento para abordar las actuaciones que en su caso pudieran requerirse para materializar el futuro convenio en tal sentido nos llevan a concluir, igualmente, un parecer desfavorable acerca de esta cuestión y las posibles contingencias derivadas para la Hacienda General del País Vasco por no disponer de los elementos de juicio que despejen la misma.

Resta añadir en este sentido, la falta de previsión acerca de la ausencia de menciones acerca de los recursos informáticos requeridos para que preste satisfactoriamente el cometido que se prevea, refiriéndonos tanto al tendido de red en la instalación como a los elementos de hardware habituales en los mismos con los que vaya a prestarse el servicio en términos homólogos a otros centros educativos.

En definitiva, se insta a confirmar los extremos advertidos y a completar la información requerida respecto a la falta de información, igualmente,

señalada para poder efectuar un pronunciamiento favorable acerca del expediente sometido a nuestra consideración en este extremo.

V. DE LA VERTIENTE DE INGRESOS O DE LAS CUOTAS A SATISFACER POR LOS USUARIOS DEL CENTRO A INTEGRAR

Si bien en el expediente se alude a la integración del Centro al que se refiere la iniciativa en la red de centros públicos, resulta patente que tiene total relevancia la decisión acerca de la gratuidad o sometimiento a pago en el acceso a la educación a impartir en tal Centro una vez quede integrado en la red de centros públicos. A este respecto, se evidencia la trascendencia de tal toma de postura en lo que respecta a la vertiente de ingresos que competen al Departamento de Educación como responsable inicial del centro.

Ha de partirse que el marco legal educativo vigente establece la gratuidad de ciertos niveles educativos sin que nos quede constancia de si tales previsiones pueden ser de aplicación al supuesto que nos ocupa. En concreto, la vigente Ley Orgánica de Educación determina la gratuidad de las enseñanzas del sistema educativo: (i) la enseñanza básica —es decir, la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria— es obligatoria y gratuita para todas las personas (artículo 4.1), como se reconoce en el artículo 27 de la Constitución; (ii) los ciclos de Formación Profesional Básica son de oferta obligatoria y carácter gratuito (artículo 3.10).

Por su parte, la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca (LEPV) determina que el conjunto de centros públicos que imparten enseñanza no universitaria configuran la escuela pública vasca (artículo 1). La LEPV establece que los poderes públicos garantizarán la prestación de una enseñanza gratuita y de calidad del conjunto de la escuela pública vasca (artículo 7).

Quedando evidentemente excluida la condición de enseñanza básica para la que se imparte en el Centro objeto de la transmisión prevista debiera aclararse la concreta situación que le es de aplicación y las previsiones del Departamento a este respecto.

Es, precisamente, en la toma en consideración de este aspecto cuando adquiere relevancia haber dispuesto de un Informe de la Dirección de Administración Tributaria a fin de concretar la efectiva naturaleza jurídica de las cuotas que se prevea que, en su caso, abone el alumnado del Centro, plantear una estimación de tales cuotas y avanzar en la medida de lo posible en el instrumento jurídico que sea requerido para su establecimiento (norma legal en el caso de tasa que, a expensas de su inclusión

en el instrumento habitual como es la Ley anual de Presupuestos Generales de la CAE o en el propio anteproyecto que se tramita, como una nueva inserción al vigente Decreto Legislativo 1/2007, De 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la ley de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco). Más allá de la trascendencia de tal toma de postura, resulta, especialmente relevante a nuestros efectos disponer de una estimación de las cantidades que pudieran llegar a recibirse como cuotas por el alumnado y en qué medida dan cobertura a los costes efectivos por el desarrollo de las actividades del centro educativo. Resulta patente que la toma de posición acerca de esta cuestión vendrá dada por la normativa educativa y el acceso a la misma de la población en general, a cuyo efecto entendemos que nadie mejor que el Departamento promotor para el análisis y toma de posición acerca del mismo.

VI. DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL CENTRO A INTEGRAR

Finalmente, apuntamos como cuestión de singular relevancia que debiera encontrarse despejada desde el inicio del proceso de integración del centro educativo objeto del convenio de transmisión al que se refiere el anteproyecto de ley cuál vaya a ser el tratamiento organizativo y gestor que al mismo quiera darse a fin de conocer si organizativamente vaya a crearse una entidad diferenciada o si al igual que los demás centros educativos directamente dependientes del Departamento de Educación vaya a gestionarse como una dependencia del mismo con el margen de autonomía que reglamentariamente les viene reconocida. Esta cuestión tiene su trascendencia desde la perspectiva de esta OCE por cuanto, además de posibilitar el análisis de la vertiente organizativa que le corresponde, permite avanzar en las necesidades de recursos que para tal gestión vayan a requerirse (resulta patente que no tiene el mismo coste una gestión directa del propio centro que a través de una entidad instrumental que siempre va a requerir un mayor volumen de recursos de personal, así como de otra tipología por el mero hecho de tratarse de personas jurídicas diferenciadas de la propia Administración).

Al igual que en apartados anteriores, entendemos necesario un elemental avance de esta cuestión y, en cualquier caso de la estimación de costes para sufragar el sostenimiento del propio centro (gastos corrientes tales como los suministros de electricidad, combustible de calefacción, telecomunicaciones, etcétera) o la necesidad de incorporar el mismo en contratos centralizados que ya se encuentren en vigor (o aspectos tales como el del aseguramiento del centro, alumnado y trabajadores).

VII.- CONCLUSIÓN

Todo lo anterior no obstante, cabe añadir que en lo que al estricto análisis de contenidos de la iniciativa y obviando las mencionadas consecuencias derivadas de su aprobación del mismo no se derivan afecciones a ninguna de las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, ni contempla elementos organizativos que pudieran requerir de menciones aparte.

A la vista de los comentarios efectuados y ante la ausencia de una elemental estimación de costes sobrevenidos por la materialización de la actuación que se autoriza mediante el anteproyecto analizado por esta Oficina de Control Económico no resulta factible emitir informe favorable sino que deberán ser subsanadas las observaciones efectuadas posibilitando disponer de un elemento que permita conocer la intención del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz acerca de esta cuestión y, a la vista de la propia disponibilidad del citado Ayuntamiento ofrecer una visión clara de cuál sea el tratamiento que vaya a dar a las cuestiones de personal, inmueble, gestión del centro y cobro de tasas por la matriculación en el mismo. Solo disponiendo de tal información será factible un enjuiciamiento del efectivo impacto económico presupuestario que se puede derivar de la implementación de la iniciativa en la que se sustancia el anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración.

Vitoria-Gasteiz, 27 de septiembre de 2021

Iñaki Vaquero Manrique
CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO

VºBº Javier Losa Ziganda
OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO