

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO

EDUCACIÓN	Ref. Tramitagune DNCG_DEC_1395/22_07
-----------	-----------------------------------------

PROYECTO DE DECRETO DE TERCERA MODIFICACIÓN DEL DECRETO SOBRE EL TRANSPORTE ESCOLAR DEL ALUMNADO DE LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO FINANCIADO POR EL DEPARTAMENTO COMPETENTE EN MATERIA EDUCATIVA

Atendiendo a las circunstancias actuales que afectan a la disponibilidad de los medios humanos de esta Oficina de Control Económico destinados al ejercicio del control económico-normativo, así como el importante número de disposiciones que han sido remitidas a la misma en las últimas fechas para su informe preceptivo, se han adoptado medidas coyunturales para que no se dilate en exceso su tramitación y aprobación a fin de que puedan publicarse en el más breve plazo posible. A tal efecto, por el Director de la Oficina de Control Económico se ha dictado la Instrucción de 4 de mayo de 2022 por la que se establecen medidas transitorias para el ejercicio de control económico normativo que implican que la función de control económico normativo se circunscribirá a aspectos sustanciales de la misma.

Tal control económico interno se verifica conforme al artículo 25.3 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 (DLCEC), y concordantes del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, que desarrolla la regulación del ejercicio de dicho control. En la citada norma legal se establece que, entre otros, será, en todo caso, objeto de control económico normativo los proyectos de disposición normativa con contenido económico que se prevea dictar por parte de los órganos competentes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En tal sentido, en lo que al expediente arriba referenciado respecta, una vez analizada la documentación incorporada al mismo, resulta oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

1ª.- Examinada la documentación relacionada en el expediente referido, 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.

2ª.- Del informe jurídico obrante en el expediente, se infiere la competencia del organismo promotor para acometer la actuación identificada en el encabezamiento, así como su viabilidad jurídica, si bien manifiesta algunas observaciones al contenido del proyecto, constatándose que tras dicho Informe se ha elaborado un nuevo borrador de proyecto de decreto (de fecha 05/07/2022)

3ª.- El proyecto objeto de análisis se ha tramitado tomando en consideración lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de las disposiciones de carácter general, aplicable a esta iniciativa. A este respecto, procede señalar que, habida cuenta el contenido y temática de la actuación proyectada sería procedente recabar de forma directa el parecer del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y conforme a la misma fundamentación de los correspondientes Departamentos competentes en materia de transporte de las Diputaciones Forales. Hemos de significar que si bien la iniciativa pretende paliar una insuficiente oferta de transporte público en determinadas zonas en las que el alumnado se ve obligado a desplazarse para acudir a los centros formativos de enseñanzas no incluidas en el derecho a tal transporte, parece oportuno conocer en qué medida la solución proyectada puede incidir en las vigentes concesiones de transporte público y en la normativa general de transporte de personas por carretera a fin de garantizar el formal cumplimiento de la misma. Se recomienda acometer tal parecer a fin de garantizar tales extremos. Así, si bien se ha cumplimentado las fases de consulta pública, no se ha incorporado, de momento la memoria detallada del procedimiento en la que se evidencie la intervención de tales instancias y el tratamiento, dado en su caso, a las consideraciones que hayan podido formular. No consta, igualmente, el cumplimiento de la fase de publicidad interna de la iniciativa a través de Legesarea, a fin de haber propiciado la intervención del citado Departamento de esta Administración

4ª.- El Decreto 609/2015, de 19 de mayo, sobre el transporte escolar, regula los supuestos y requisitos de acceso y disfrute del transporte escolar organizado o financiado por la Administración educativa, así como las diferentes modalidades de prestación y disfrute de este servicio complementario para el alumnado de los centros públicos del Departamento de Educación. Este Decreto fue modificado mediante el Decreto 186/2019, de 26 de noviembre, que incluyó en su ámbito de aplicación tanto al alumnado del tercer curso del primer ciclo de Educación Infantil como al alumnado de Formación Profesional Básica y, más recientemente, por el Decreto 217/2021, de 28 de septiembre, mediante el que se "actualizaron los requisitos a cumplir para el disfrute del derecho a transporte escolar, además de adecuar los mismos al procedimiento de admisión del alumnado de Formación Profesional Básica. Asimismo, modificó el requisito de la distancia exigida al alumnado con necesidades educativas

especiales vinculadas a una discapacidad física, psíquica o sensorial...” (extracto de la Memoria complementaria justificativa del proyecto de decreto que ahora se informa).

Las modificaciones ahora planteadas conforme a la Memoria complementaria justificativa se formulan bajo la perspectiva de:

1. Acoger como usuarios eventuales del servicio de transporte escolar al alumnado de bachillerato y de ciclos formativos de grado medio que resida en núcleos urbanos dispersos o zonas rurales, sin que ello genere derecho al transporte escolar a dicho alumnado.
2. Adecuar los requisitos exigidos para que el alumnado de Formación Profesional básica pueda disfrutar del derecho a transporte escolar teniendo la necesidad de contemplar el requisito de que el centro sea el más cercano, de entre los que imparten el mismo ciclo, modelo y jornada.

Tales planteamientos fueron plasmados en un borrador inicial de proyecto de Decreto que, tras posteriores versiones ha quedado recogido en la modificación de cinco artículos del Decreto 69/2015, de 19 de mayo (que incorpora dos modificaciones previas) con el siguiente alcance:

1. (artículo primero) Modificación del artículo 1.1 referido al “objeto y ámbito de aplicación” relacionando y agregando a las enseñanzas preexistentes las de “bachillerato” y de “ciclos formativos de grado medio”.
2. (artículo segundo) Se agrega al artículo 2 (Modalidades de transporte escolar) un nuevo párrafo 4 referido exclusivamente a las dos modalidades de enseñanza a las que se posibilita el acceso al transporte escolar, configurando la fórmula de “autorización provisional” para tal acceso en los términos fijados en el artículo 6.2 letra f del mismo Decreto (texto que se incorpora, igualmente, mediante este decreto de modificación).
3. (artículo tercero) Se modifican las letras a y b del artículo 5 (requisitos del derecho al transporte escolar) apartado 1. Mediante esta modificación se acota (letra a) tal derecho a los supuestos relacionados con las letras a hasta d del nuevo artículo 1.1 (excluyendo como tal derecho a las dos modalidades de enseñanza que se agregan, tal y como se apunta en el Informe Jurídico departamental) y modificando el condicionante de haber solicitado plaza en un centro público de la CAE por la condición de “haber solicitado plaza en el centro más cercano al domicilio”.
4. (artículo cuarto) Se incorpora la letra f al artículo 6 “Autorización para la utilización de las rutas con vehículos contratados por el departamento”, apartado 2. Con este nuevo contenido se configura la fórmula mediante la que los estudiantes de las dos nuevas modalidades educativas agregadas podrán acceder al transporte de rutas escolares, reiterando a qué dos modalidades conciernen (bachillerato y ciclos formativos de grado medio), fijando la fórmula de

“autorización provisional” (a fin de eludir la mención no procedente a derecho al uso de esta modalidad de transporte) y fijando los requisitos para obtener tal autorización provisional. En este nuevo apartado, además, se agrega la previsión de subsidiariedad de los beneficiarios de estas autorizaciones respecto a quienes ostenten el derecho al transporte y acota su vigencia al curso académico en el que se conceda.

5. (artículo quinto) se modifica el artículo 7 (procedimiento de solicitud y resolución), apartado 3, párrafo 2, incorporando la competencia para otorgar las correspondientes autorizaciones (director del centro) y fijando el momento (con anterioridad al inicio del curso escolar) bajo el condicionante de que “existan plazas libres en las rutas contratadas”.

5ª.-Nuestro análisis ha de circunscribirse a la incidencia económico presupuestaria de la modificación pretendida, pues no se aprecian otras posibles afecciones en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.

A este respecto, obra en el expediente una memoria económica que, examinando una a una las modificaciones pretendidas, concluye indicando que “la entrada en vigor del proyecto de Decreto ... no ocasionará ningún gasto significativo puesto que se trata de revisar y aclarar determinados aspectos de una regulación ya existente, y la inclusión en las rutas previstas al alumnado de bachillerato y ciclos formativos d grado medio que resida en zonas rurales, en el caso de existir plazas libres, sin que ello conlleve una repercusión económica significativa”. Asimismo, en relación al otro objetivo proyectado apunta que “tampoco tendrá impacto económico, ya que se trata de una actualización de requisitos ... del alumnado de formación profesional básica que soliciten el centro más cercano a su domicilio de entre los que impartan el mismo ciclo, modelo y jornada”.

A la vista de tales conclusiones en la Memoria económica y visto el contenido del proyecto de Decreto se puede observar que, efectivamente, el planteamiento formulado no debiera generar gastos económicos adicionales por cuanto el acceso de alumnado de las dos nuevas modalidades educativas previstas, en la medida que, se trata de una autorización transitoria y subsidiaria respecto a quienes ostentan tal derecho no debieran generar coste económico adicional para esta Administración.

- Hemos de señalar que las previsiones acerca del transporte cuya accesibilidad bajo la fórmula de autorización provisional se postula, entendemos que se limita a la modalidad de “rutas de vehículos contratadas por el departamento competente en materia educativa que presten el servicio de transporte público regular de uso especial de escolares por carretera” (artículo 1.a del Decreto 69/2015). En la medida que las modificaciones proyectadas se insertan en la

regulación general del Decreto 69/2015, debiera evidenciarse con meridiana claridad que esta fórmula novedosa se acota a esa modalidad de transporte de entre las que contempla el artículo 1 del propio Decreto. A tal efecto, sugerimos revisar el artículo cuarto proyectado y plasmar en la modificación del artículo 6.2 este extremo, reflejando la modalidad o modalidades a las que se pretende extender.

- Las Memorias y demás documentación agregada al expediente reflejan que esta posibilidad de acceso al transporte escolar ordinario se pretende implantar para posibilitar la movilidad a los estudiantes de las modalidades educativas contempladas que residan en núcleos urbanos dispersos o rurales. Pues bien, en ningún aspecto de las modificaciones proyectadas se refleja ningún condicionante o previsión que venga referida a tal circunstancia. Así, además de faltar una previsión acerca del concepto de núcleo urbano disperso o rural no se incluye ningún condicionante a este respecto para recabar la autorización prevista. La ausencia de menciones a este respecto, además, de posibilitar su extensión al conjunto de estudiantes de las dos modalidades concernidas evidencia la incoherencia del expediente a este respecto por lo que deberán acomodarse ya sean los contenidos del proyecto de decreto ya sea la documentación incorporada a la realidad pretendida garantizando la coherencia entre los mismos.
- Por otra parte, las Memorias incorporadas adolecen de una notable falta de justificación que fundamente las opciones por las que el proyecto de decreto opta una y otra vez al configurar las novedades que se incorporan. Procede recordar que la fundamentación razonada de las decisiones administrativas constituyen un elemento ineludible de la acción pública pudiendo incurrir en falta de transparencia o falta de objetividad en la toma de decisiones. Es por ello que entendemos ineludible reforzar la justificación razonada de los diversos aspectos que configuran la iniciativa y en particular:
 - o Así, parece oportuno fundamentar por qué se acota esta extensión de acceso a las dos modalidades educativas expuestas frente a otras modalidades en el supuesto de que el fundamento efectivo de la modificación sea posibilitar el acceso a personas que residan en zonas dispersas o rurales (debiendo presumir que tales supuestos se asocian a una escasa oferta de transporte público regular, aspecto que no se menciona en todo el expediente).
 - o Asimismo, falta una justificación razonable de la modificación respecto al condicionante de las personas con derecho a este transporte acerca de la proximidad entre el centro en el que curse sus enseñanzas y el domicilio. Entendemos que, efectivamente, la limitación de recursos hace inviable garantizar el derecho al transporte para satisfacer todo tipo de elección de centro educativo, ello no obstante, la nueva

regulación resulta restrictiva respecto al eventual derecho de opción por un centro educativo sin perjuicio de que la ausencia de una norma transitoria respecto a quienes ya vienen cursando sus estudios en un centro que no responde a ese criterio y que ha venido obteniendo acceso a su derecho a transporte escolar bajo el nuevo régimen pierda tal derecho sin que se le haya dado opción tan siquiera a cambiar su matrícula u otra fórmula más flexible que le permita proseguir sus estudios en el centro que venía haciéndolos hasta la conclusión del correspondiente ciclo. Instamos al órgano promotor a valorar y dar solución a quienes hayan venido disfrutando de este derecho y se puedan ver afectados tras la entrada en vigor de la modificación de este Decreto.

- o En relación a las personas que obtengan autorización de acceso al transporte escolar se limita a una distancia de cuatro kilómetros desde el domicilio sin que conste una justificación de este límite teniendo en cuenta que se trata de una distancia exigua. Asimismo, se limita a personas que no hayan cumplido 21 años durante el año del curso escolar al que se aplique (teniendo en cuenta que tales cursos escolares comprenden dos ejercicios septiembre añox-junio año x+1). Esta limitación de edad puede resultar paradójica respecto a la fundamentación de la norma (caso de que se mantenga la referida a las zonas rurales y dispersas) por cuanto sería ajeno ese criterio de edad a la necesidad a satisfacer (accesibilidad a la educación a la que se refiere por quienes no encuentran una modalidad de transporte que les permita tal accesibilidad). Instamos a su justificación y, en su caso, eliminación de la condición caso de que no responda a la fundamentación de la norma.
- En la regulación que se incorpora para el reconocimiento de la autorización provisional se atribuye la facultad de su otorgamiento al director del centro (entendemos en el que vaya a cursarse la formación que faculta para su acceso), que se somete a la verificación de existencia de plazas libres en las rutas contratadas que deberán remitirse a la Delegación territorial. La atribución a tal órgano puede generar disfunciones en el caso de que existan varios centros con posibilidad de otorgar tales autorizaciones en una misma ruta por cuanto la falta de un mecanismo que permita controlar su asignación pudiera llegar a suponer más autorizaciones que plazas disponibles dando lugar a un eventual incremento de costes por necesidad de requerir un vehículo de mayor dimensión. Asimismo, nada se prevé respecto a rutas que abarquen más de un Territorio respecto a la comunicación a la Delegación territorial correspondiente. En relación al procedimiento diseñado se echa en falta una mayor concreción y la previsión de que se tramite íntegramente de forma electrónica, caso de estimarse positivo. El hecho de que nos hallemos

ante una norma reglamentaria y que venga referida a un colectivo con eventual conocimiento y acceso a herramientas tecnológicas permite avanzar la viabilidad de tal extremo en los términos recogidos por el artículo 14.3 de la Ley 39/2015. En este sentido, hemos de recordar que, aunque no se establezca como obligación general al alumnado implicado deberá desarrollarse la correspondiente herramienta que permita a quien opte por ello a su tramitación electrónica. En relación al propio procedimiento, entendemos que menciones tales como “antes del inicio del curso escolar” resultan insuficientes desde un prisma de seguridad jurídica resultando procedente una mayor concreción. Igualmente, deberá habilitarse un mecanismo que oferte las plazas disponibles en igualdad de condición, así como en el caso de ser necesario los oportunos criterios que permitan fijar una preferencia de otorgamiento caso de que no existan plazas suficientes. Finalmente, entendemos que tal posibilidad, queda en todo momento sometida a la disponibilidad de plazas libres en toda la ruta a la que venga referido tal acceso.

- En cuanto al eventual impacto económico de la regulación proyectada hemos de apuntar la ausencia de una mención acerca de cuál sea el impacto que esta previsión pueda suponer desde la perspectiva del Seguro Obligatorio del Viajero (SOV) que debe prestar el transportista contratado y que tendrá un eventual incremento por el acceso de personas adicionales. Instamos a una eventual estimación de este concepto y su impacto en la contratación de este servicio de transporte. Al margen de tal extremo, en la medida que este transporte sustituye al transporte regular de personas ya hemos comentado la necesidad de conocer el parecer de los concesionarios de tal transporte acerca de esta medida que hará menguar los usuarios de un transporte ya de por sí exiguo, al menos en frecuencia. Finalmente, en cuanto no existe ninguna otra restricción para el acceso a estas autorizaciones y no nos encontramos ante un derecho legal a ser satisfecho, sería conveniente valorar la oportunidad de fijar un precio público para quienes obtengan estas autorizaciones. En la medida que no existe ningún parámetro referido a renta o equivalente que permita conocer la efectiva necesidad de esta fórmula no puede obviarse que la misma supone el acceso a una prestación satisfecha íntegramente por la Administración con cargo a recursos públicos pudiendo no resultar acorde con elementales pautas de eficiencia o justicia distributiva.
- Vinculado al objeto material del proyecto cabe agregar que se constata que los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2022 en el programa presupuestario 4231 “promoción educativa” cuenta el Departamento promotor con una dotación referida a “transporte escolar” de 23.500.000 euros en crédito de pago a satisfacer en el corriente ejercicio 2022 y 48.000.000 de euros en créditos de compromiso para el periodo 2023-2024 sin que conste que haya sido adjudicado a la fecha de este Informe el

correspondiente contrato de transporte escolar para el próximo curso, habiendo tomado conocimiento de que los pliegos de tal contratación han sido objeto de recurso jurisdiccional. Hemos de apreciar que las dotaciones citadas abarcan el conjunto de modalidades de prestación del transporte escolar y que la contratación de estos servicios disciernen entre vehículos de más de nueve plazas y por debajo de las mismas, sería oportuno que en el requerido acotamiento de modalidades a las que se extenderá esta autorización provisional se delimite, igualmente, qué modalidades de transporte colectivo pueden ser objeto de la misma y cuáles no (así por ejemplo el transporte en taxi de quienes ostentan el derecho a transporte y ha de ser satisfecho bajo esta modalidad, siendo posible de interés su extensión a esta modalidad cuando por ejemplo sean personas convivientes en un mismo domicilio uno con derecho a transporte en esta modalidad y el otro bajo la fórmula de autorización que ahora se habilita).

- Por lo demás, cabe señalar que no apreciándose ningún aspecto que pueda tener afección en las materias de la Hacienda General del País Vasco a los efectos que corresponden a esta Oficina se emite el presente Informe que se pone a disposición del Departamento de Educación para que, solventadas las consideraciones efectuadas (ya agregando la información requerida ya fundamentando su prosecución sin más) prosiga en la tramitación del expediente.

Vitoria-Gasteiz, 3 de agosto de 2022

Iñaki Vaquero Manrique
CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO