

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE EDUCACIÓN DEL PAÍS VASCO

Código de expediente: DNCG_LEY_54759/21_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 Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC) regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, tiene carácter preceptivo respecto de todas las iniciativas normativas de los órganos del Gobierno Vasco y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe 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 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME

I. OBJETO Y ANTECEDENTES

1. El presente informe versa sobre el Anteproyecto de Ley de Educación del País Vasco (ALEPV, en lo sucesivo) que tiene por objeto (artículo 2 del ALEPV):

- "Regular las bases para la transformación gradual del sistema educativo del País Vasco con la finalidad de adaptarlo a las exigencias derivadas de la sociedad vasca. El Sistema Educativo Vasco, de acuerdo con la legislación vigente, agrupa las enseñanzas de régimen general y las enseñanzas de régimen especial".

- "La transformación gradual del Sistema Educativo Vasco –que- se articula sobre la equidad y la excelencia, impulsando la inclusión y la cohesión social, la cultura de la evaluación en su más amplio alcance y la configuración de un modelo plurilingüe e intercultural que toma como eje el euskera y la cultura vasca, así como pretende el dominio de las dos lenguas oficiales y el conocimiento óptimo de, al menos, una lengua extranjera".

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.es



2. Esta iniciativa es conforme con el Calendario de Proyectos de Ley que conforma el Programa Legislativo de la XII Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión de 10 de noviembre de 2020 que contempla, entre otros *“aprobar un proyecto de Ley de Educación cuyo objetivo es la regulación del Sistema Educativo Vasco, estableciendo el marco que ayude a dar respuesta a los retos y transformaciones de futuro de nuestro Sistema Educativo y estructure y refuerce la estabilidad y la calidad de la educación vasca, avanzando hacia la excelencia en las próximas décadas”*

Bajo tales premisas el Pleno del Parlamento Vasco, en la sesión celebrada el día 14 de octubre de 2021, aprobó la Moción 28/2021 mediante la que se acuerda la constitución de una ponencia, en el marco de la Comisión de Educación, que permita definir las bases para alcanzar un amplio acuerdo sobre el futuro Sistema Educativo Vasco y en la cual participaron una amplia representación de expertos, agentes sociales y responsables de las Administraciones. En relación con ello, el Pleno del Parlamento Vasco, en la sesión celebrada el día 7 de abril de 2022, adoptó, el Acuerdo de Bases para la Transformación de la Educación Vasca que, remitido al Departamento de Educación del Gobierno Vasco, ha constituido el soporte base para elaborar el ALEPV.

A tal fin, por el Departamento de Educación (DE) fue incoado el oportuno expediente, siguiéndose en su tramitación lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General¹, que ha puesto a disposición de esta Oficina para la sustanciación del trámite de control económico-normativo requerido por el DLCEC.

Examinada la documentación incorporada se considera que la misma se acomoda formalmente a las previsiones del artículo 42 y 43 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 suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC) aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre; control que abarca el aspecto económico-organizativo de la iniciativa y que conlleva la

¹ Habida cuenta las fechas de tramitación no le es de aplicación la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, cuya entrada en vigor ha sido posterior a buena parte de las actuaciones correspondientes a este anteproyecto

fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones. Hemos de señalar cómo, aun habiendo sido solicitado a fecha de emisión de este Informe, no consta la disponibilidad del Informe del Consejo Económico y Social (CES), entendiéndose que se ha proseguido la tramitación una vez que transcurrido el plazo formal para su emisión no se ha recibido.

Procede concluir este apartado evidenciando que ninguno de los documentos incorporados al expediente hacen advertencia de ninguna circunstancia que adviertan de ninguna contravención del ordenamiento jurídico o inviabilidad material o competencial que impida la tramitación del texto proyectado en los términos que se les ha sometido a consideración.

3. En este anteproyecto de la Ley de Educación del País Vasco a diferencia de la ahora vigente Ley 1/1993, de 19 de febrero de la Escuela Pública Vasca (LEPV), se aborda la regulación no solo de la educación pública y, en concreto, los centros educativos de titularidad pública (ámbito de la LEPV), sino que alcanza a centros privados con y sin financiación pública.

Es así que el anteproyecto configura el Sistema Educativo Vasco que agruparía las enseñanzas de régimen general y las enseñanzas de régimen especial, incorporando una regulación integral de ese sistema educativo vasco, que supone que sus principios y una parte de sus mandatos sean extensibles en su aplicación a todos los centros educativos que se financian con fondos públicos (centros de titularidad pública y privados con financiación pública); incluyéndose, asimismo, algunas referencias puntuales a los centros privados que no cuentan con tal financiación pública.

4. El anteproyecto en virtud de su alcance y contenidos debe ponerse en conexión con la vigente legislación básica dictada en materia educativa por el Parlamento y demás órganos del Estado. El informe jurídico departamental que acompaña a la iniciativa deja detallada constancia de tal marco normativo destacando en tal ámbito la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación como "principal referente del marco legal a considerar para analizar el anteproyecto"; todo ello, sin perjuicio de que en virtud de la competencia del Estado (artículo 27 CE) sea imperioso garantizar la inexistencia de contradicciones con tal legislación básica.

Asimismo, ha de tenerse presente que el propio anteproyecto excluye de su ámbito de aplicación el sistema universitario y la formación profesional remitiéndose a su propia normativa. A este

respecto, cabe mencionar en particular, la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco y la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco, sin perjuicio de que algunas previsiones puedan extenderse, en concreto, a la formación profesional.

La relevancia de este marco normativo básico y del resto de normativa vigente en el ámbito concreto al que se refiere viene dada por la necesidad de que deberán tenerse presente en todo su contenido, tanto a fin de que el anteproyecto acoja idóneamente los mandatos básicos como para contrastar el eventual efecto desplazamiento respecto a mandatos legales previos del Parlamento Vasco que pudieran incidir en esos ámbitos, en principio, excluidos, evitando problemas interpretativos tras su entrada en vigor.

En todo caso, tratándose la iniciativa de un anteproyecto de ley que deberá someterse a dictamen de la COJUA será en instancia de este órgano consultivo superior donde puedan solventarse las cuestiones de índole jurídica que rebasan los cometidos de esta Oficina de Control Económico.

5. A nuestros efectos destacaremos la inclusión de la preceptiva Memoria económica a efectos de Control Económico-Normativo (última versión de fecha 09/01/2023), constanding, asimismo, el Informe de Impacto en la Empresa y, ya en fase de emisión de este Informe la incorporación del Informe de la Dirección de Presupuestos.

Es, precisamente, la estimación de costes reflejada en tales documentos la que determinará la verificación de viabilidad económico financiera de la iniciativa, sin perjuicio del análisis de otros contenidos de índole organizativo que se contemplan en el anteproyecto que, igualmente, corresponden a esta Oficina.

II. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO.

El anteproyecto objeto de este Informe se integra por 103 artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales, refiriéndonos en este informe al borrador denominado "Proyecto de norma V2" de fecha 16/11/2022.

a) Conforme venimos señalando, un rasgo singular del este anteproyecto es el peso que adquiere la normativa dictada por las Instituciones del Estado en el ámbito educativo. La trascendencia de tal marco competencial viene dada por el marco normativo básico que incide tanto en los contenidos proyectados como los que puede a futuro incidir de forma sobrevenida en los contenidos legales que se contemplan que podrían afectar alguna previsión ahora contemplada. De esta circunstancia deja constancia el informe jurídico departamental que evidencia que la competencia de la Comunidad

Autónoma atribuida por el EA ha de ejercerse respetando las competencias estatales exclusivas y de la legislación básica.

- En relación a este aspecto advertimos que las remisiones normativas que contiene el anteproyecto en diversas ocasiones se limita a referir tanto la propia Ley como a sus desarrollos reglamentarios. Si bien es cierto que el anteproyecto una vez sea Ley no podrá contravenir la legislación básica, entendemos más apropiado que las sucesivas llamadas al marco legal aplicable en el que se alude en exclusiva a "esta Ley y sus desarrollos reglamentarios" incorpore la oportuna mención a "la normativa general/básica vigente" que ya se utiliza en algún pasaje del anteproyecto.

- El anteproyecto según indica la memoria económica, *"se caracteriza como una ley marco que precisa con claridad los fines y objetivos que deben guiar la política en el ámbito educativo y los instrumentos que deben usarse en su gestión. Una Ley que permitirá al Departamento de Educación adoptar en cada momento las medidas que parezcan más oportunas, con flexibilidad"*.

En tal sentido, el articulado no abunda en mandatos precisos, sino que formula principios y pautas de actuación, frecuentemente, supeditadas a su concreción mediante futuros desarrollos reglamentarios a los que sistemáticamente se hace remisión. A tal efecto, se incorpora la previsión de un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la futura Ley para que el órgano competente, Consejo de Gobierno o titular del DE, apruebe tales desarrollos (Disposición adicional primera, DA1). Entre tales remisiones a desarrollos reglamentarios no solo se prevén futuros reglamentos aprobados mediante decretos del Gobierno Vasco, sino que, igualmente, en varios supuestos efectúa una llamada a su adopción mediante órdenes del titular del Departamento de Educación (DE). Entendemos que esta habilitación específica más allá de las competencias que al respecto prevé la Ley 7/1981 de Gobierno acerca de la capacidad reglamentaria debiera aparecer en el expediente justificada para cada uno de los supuestos concretos en los que se prevé la adopción de normas reglamentarias por el titular del DE.

- Más allá de tales consideraciones estimamos oportuno añadir acerca de estas previsiones de desarrollo reglamentario:

- El planteamiento global de la cuestión nos suscita dudas acerca de cuál sea la situación en la que queden los múltiples desarrollos reglamentarios actualmente vigentes adoptados en base a la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (LEPV) una vez sea aprobada esta Ley. La disposición derogatoria única del anteproyecto contempla la habitual fórmula genérica de *"derogación de las leyes y disposiciones reglamentarias que se opongan a la Ley"*, en tanto que la Disposición final segunda, apartado 2 hace una mención específica a las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de la LEPV y aquellas otras aprobadas con anterioridad de la presente Ley en el ejercicio de la competencia plena de la CAE en

materia de educación indicando que *"continuarán siendo plenamente aplicables en todos aquellos aspectos que no contradigan los establecido en esta ley"* y, añadiendo que, *"la interpretación del alcance de tales disposiciones reglamentarias se llevará a cabo e partir de los principios y fines establecidos en la presente Ley"*.

Esta última previsión si bien pone en evidencia la toma en consideración de esta cuestión entendemos que no resuelve la casuística que conlleva por cuanto de cara a concluir tal vigencia habrán de contrastarse los desarrollos reglamentarios con el texto legal proyectado e interpretarlo en base a los principios de la misma, cauce que genera un alto grado de inseguridad jurídica.

Tal incertidumbre resulta determinante en diversos aspectos vinculados al control económico que corresponde a este Informe. Así, a estos efectos, hemos de destacar la necesidad de contrastar el importante marco de autonomía de los centros escolares que queda reconocida en la iniciativa (en buena medida trasladando la normativa básica ya vigente sin que en el anteproyecto se hayan incorporado previsiones concretas en los términos de la vigente LEPV) y en particular la autonomía de gestión de los recursos presupuestarios que en la actualidad se contemplan en la LEPV y que han sido concretados mediante Decreto 196/1998, de 28 de julio, por el que se regula el régimen de gestión económico-financiero de los centros docentes que conforman la Escuela Pública Vasca. Esta cuestión ya se analizará al abordar el análisis de contenidos referidos a tal autonomía de gestión, si bien la apuntamos como ejemplo de la necesidad de ahondar en un régimen derogatorio más preciso que evite el proceso interpretativo acerca de la vigencia de las normas reglamentarias actuales a fin de evitar efectos indeseados de ausencias regulatorias por la eventual interpretación de derogación de normas reglamentarias tras la entrada en vigor de este anteproyecto. Más allá del ejemplo citado, otros posibles supuestos de regulación reglamentaria con incidencia económica o en materias propias del ámbito de la Hacienda General del País Vasco que pudieran enfrentarse a esta misma situación serían: el Decreto 204/2012, de 16 de octubre, de consolidación de una parte del complemento retributivo específico del Director o Directora de centros docentes públicos no universitarios de la CAPV o el Decreto 177/1990, de 26 de junio, sobre retribuciones de los Funcionarios docentes no universitarios al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma.

b) Otro aspecto relevante a los efectos de este Informe viene dado por el carácter prestacional (24.2 del ALEPV) que se otorga al derecho a la educación y, asociado al mismo, el deber de prestación gratuita de la educación obligatoria y la declarada gratuita (artículo 24). Así, se confía la prestación de tal derecho a los centros públicos y concertados sin perjuicio de la existencia de centros privados no concertados a los que, si bien no se les reconoce financiación pública, si le alcanzan aspectos concretos de este anteproyecto de ley en el marco del Sistema Educativo Vasco. Así, se erigen en protagonistas de la prestación

educativa tanto los centros de titularidad pública como los que siendo de titularidad privada accedan a tal financiación en los términos que anuncia el anteproyecto y que remite a desarrollo reglamentario (artículo 34 del anteproyecto).

- El artículo 34 del anteproyecto contempla la garantía de gratuidad de las enseñanzas obligatorias y las declaradas gratuitas fijando el deber de que la Administración educativa aporte los recursos públicos para hacer efectiva tal gratuidad. Ligado a tal deber se prevé la existencia de criterios a cumplir y el sometimiento a seguimiento de los centros que reciban financiación pública, previéndose el establecimiento de obligaciones y de un procedimiento de admisión de los prestadores de servicios educativos a la financiación pública así como otras obligaciones a fin de garantizar tal gratuidad en plenitud. Estas medidas se inscriben en lo que la Memoria económica alude a “un impulso adicional a la gratuidad efectiva de la enseñanza evitando cualquier discriminación por motivos socioeconómicos en aras de garantizar una mayor cohesión social”.

En este contexto aludiremos a la previsión contemplada en el artículo 34.4 que prevé la posibilidad de implementar por el DE ayudas *“para que quienes padezcan situaciones sociales o económicas desfavorables puedan acceder a dichas actividades y servicios...”*. Entendemos que la habilitación prevista pretende llevar más allá del marco ordinario de otorgamiento de ayudas las posibilidades que ya en la actualidad ostenta el DE. La lectura del precepto nos lleva a entender el mismo como una habilitación para intervenir en un ámbito mixto “derecho a la educación” asistencia social o inserción social, no estando estos últimos en la órbita de acción de ese DE. A nuestro entender la identificación de necesidades adicionales en el extenso y garantista sistema de garantía de ingresos o inserción social que brindan las Instituciones de la CAE debiera solventarse a través del mismo sin que por el evidente riesgo de falta de coherencia o de coordinación pueda solventarse conforme al sistema educativo. Si bien, el marco de actuación del DE puede alcanzar las medidas necesarias para garantizar y reforzar la plena inserción del alumnado en el marco de las actividades complementarias y extraescolares, particularmente, en el ámbito de los centros de titularidad pública de la Administración educativa, mostramos nuestro parecer desfavorable respecto a la posibilidad que se habilita para interferir en el ámbito que corresponde a otras estructuras del Gobierno Vasco y del resto de Instituciones de la CAE correspondiendo a éstas solventar las situaciones detectadas de riesgo de exclusión conforme al reparto competencial y la distribución de recursos a tales efectos.

A este respecto, resulta elemento clave de la regulación proyectada las previsiones que acerca de la financiación de los centros públicos y privados y con financiación pública se contemplan, los mecanismos para determinar tal financiación, seguimiento y evaluación de los resultados conforme a las pautas que la propia Ley establece y las demás obligaciones proyectadas a este respecto.

En este sentido, el ALEPV declara, más allá de la obligación general de financiar la educación obligatoria, la previsión de extender la gratuidad, al menos, a partir del segundo ciclo de

educación infantil (3-6 años, artículo 10.3), en todas las etapas y estudios del sistema educativo, si bien lo remite a las previsiones legales y reglamentarias y todo ello sin perjuicio de lo que el artículo 10.3 establece posibilitando que el Gobierno Vasco mediante Decreto amplíe la gratuidad desde los dos a los seis años, bajo la premisa de fomentar el Consorcio Haurreskolak, como servicio público de oferta universal, de calidad y gratuita. Nada refiere el expediente acerca de la visión futura de ese Consorcio integrante del sector público de la CAE y de las eventuales necesidades adicionales que pueda requerir de cara a la implementación de los mandatos previstos. Con carácter general para todos los mandatos que quedan condicionados a un futuro desarrollo reglamentario, advertimos que el expediente debiera ahondar con mayor detalle en las estimaciones de coste económico derivado o previsto a futuro para la materialización de tales mandatos.

Así, sin perjuicio del debido análisis de impacto económico presupuestario en el momento de acometer la prevista reglamentación, no puede obviarse que cuando la misma venga dada por una previsión legal, no dejará de ser la materialización de un mandato legal que debiera haber sido calibrado en el momento de su creación legal. Instamos, pues, a un mayor detalle de estimación de costes acerca de la visión del Consorcio Haurreskolak de cara a la materialización de la prevista gratuidad de la educación infantil bajo la premisa de su prestación preferente a través del mismo.

c) Más allá de esos aspectos, estimamos oportunos los siguientes comentarios acerca de los correspondientes contenidos del ALEPV:

c.1. Planificación estratégica (artículo 36) como instrumento mediante el que se prevé adecuar la oferta a la demanda educativa, acogiendo los principios fijados en el anteproyecto y atendiendo a las tendencias demográficas de la población vasca. Esta planificación a acometer por el DE programará la oferta educativa de modo que garantice la existencia de plazas públicas suficientes, especialmente en las zonas de nueva población (artículo 32.2). Asimismo, adoptará las medidas necesarias para atender al alumnado con necesidades educativas especiales (32.5). Este plan estratégico que se prevé cuatrienal (artículo 36.1) contendrá “la misión, visión, valores y las grandes líneas de actuación para ese periodo de tiempo en lo que afecta a la política de transformación educativa y a los restos que se deben acometer. Asimismo, el plan estratégico define las principales líneas de trabajo encaminadas a incrementar la equidad y la excelencia educativa”.

Hemos de evidenciar las escasas previsiones legales acerca de los contenidos económico presupuestarios asociados a esta planificación y acerca de la eventual intervención de los órganos llamados a gestionar los recursos necesarios a los fines descritos en el proceso de elaboración y aprobación de este Plan Estratégico.

En tal sentido, a fin de racionalizar la mejor gestión de los recursos humanos y presupuestarios derivados de las previsiones del Plan Estratégico (sin obviar que el

carácter prestacional del derecho a la educación conllevará ofrecer los recursos a este fin), habida cuenta que no existe un procedimiento específico de elaboración y aprobación de planes estratégicos², sugerimos la oportunidad de que con ocasión de su regulación legal se incorpore en el proceso de elaboración y aprobación de este Plan la intervención, al menos, de la Dirección de Presupuestos a fin de tomar conocimiento de las perspectivas presupuestarias que el ejercicio al derecho a la educación pueda suponer en el cuatrienio que se planifique (propuesta que no obsta para incorporar otras estructuras como puede ser la Dirección de Función Pública respecto al dimensionamiento de los medios humanos requeridos para acometer lo planificado).

Así, si bien es cierto que las previsiones que se incluyan en el plan no dejarán de ser programáticas y sometidas a las efectivas consignaciones presupuestarias que incluyan las correspondientes Leyes de Presupuestos del periodo planificado, entendemos que tal intervención supondrá una garantía para alinear tal planificación con las proyecciones socio económicas que esa misma Dirección maneje a fin de posibilitar la mejor efectividad de esta planificación.

c.2. Contrato programa (artículo 36). La regulación prevista para el aludido Plan Estratégico contempla que *"derivado del plan estratégico se podrán aprobar por el DE contratos programa que se concertarán con el correspondiente centro educativo de acuerdo con las directrices recogidas en el plan estratégico"* (36.3). Acto seguido, se define el contrato programa (36.5) como *"el instrumento jurídico, económico financiero y de planificación estratégica y operativa, en virtud del cual, de conformidad con las líneas establecida en el plan estratégico, el DE, puede definir de forma concertada con un centro educativo o una agrupación de centros educativos, condiciones de acceso al programa, metas y objetivos, así como, en su caso, el presupuesto adjudicado para el periodo establecido y los recursos tecnológicos personales incorporados por el Sistema Educativo Vasco durante el plazo que se determine..."*.

Hemos de plantear una duda conceptual acerca de esta previsión por cuanto buena parte de los contenidos proyectados para estos contratos-programa (artículo 36.6) se solapan con los que corresponden a los conciertos educativos actualmente en vigor. La falta de una evidencia clara acerca de la inserción de estos contratos programa en el marco de la actividad concertada nos lleva a tener dudas acerca de si se pretende una transformación en la denominación del instrumento o establecer

² Sin perjuicio de la singularidad de los Planes Estratégicos de Legislatura que para cada una de ellas identifica el propio Gobierno Vasco en el contexto del Programa de Gobierno de la Legislatura que se inicia y que contempla un procedimiento específico. Apuntamos el aviso de que la denominación "Plan Estratégico" que se aplica a este caso como a otros no conlleva automáticamente su inclusión en la relación de tales "Planes Estratégicos de Legislatura" por lo que puede no verse sujeto a la tramitación específica de estos últimos que suele incorporar la intervención de órganos cualificados en razón de la materia.

una herramienta agregada al régimen de concertación. Procede una clarificación acerca de estos objetivos conceptuales del instrumento jurídico que se postula.

Así, si bien es cierto que el contenido proyectado para estos contratos programa es mayor que el que viene incluyéndose en la concertación, no resultan ajenos a las posibilidades que a la concertación se le pueda agregar.

En principio, la fórmula de los contratos programa queda abierta a la facultad del DE *"podrá aprobar contratos programa"* y, entendemos, busca aunar las funcionalidades del régimen de conciertos vigente con las agregadas en este anteproyecto dirigidas a posibilitar una más detallada evaluación del cumplimiento de objetivos, así como de las contraprestaciones económicas derivadas de la prestación de los servicios educativos.

Ha de partirse del hecho de que la figura del "contrato programa" no responde a una tipología concreta de marco de relación que cuente con un marco normativo general que determine los supuestos, procedimiento y demás cuestiones jurídicas que pueden ser necesarias para regular la relación a la que vienen referidos.

Asimismo, en la regulación proyectada, tales contratos programa quedan abiertos tanto a los centros privados como los centros públicos (mayormente de titularidad del propio DE) fijando la figura del centro educativo como sujeto de la relación que el contrato programa establezca (sin perjuicio de preverse la posibilidad de efectuarlos respecto de "una agrupación de centros educativos").

Desde nuestra perspectiva, hemos de apuntar que, en tanto en cuanto el régimen de concierto por mor de la legislación básica se encuentra sólidamente asentado contando con su propio marco legal y reglamentario (no obstante la necesidad de actualización del todavía vigente Decreto 293/87, de 8 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos), debiera aclararse cuál sea el marco de relación con los conciertos; añadiendo que tal régimen, despejadas las dudas acerca de la pervivencia de su reglamentación, permitiría mantener su aplicación sistemática desde el día siguiente a la entrada en vigor del anteproyecto.

A nuestro juicio, resulta insuficiente lo aportado en el expediente acerca de la virtualidad de esta nueva figura en el contexto de la concertación de los centros de titularidad privada y su relación conforme al vigente régimen de conciertos.

La ausencia de esa justificación razonada no nos permite conocer el fundamento de la transformación del marco de relación vigente (conciertos) con la figura de un contrato programa. El marco de conciertos constituye la fórmula establecida por la legislación básica, sin perjuicio de la posibilidad de que las CCAA agreguen *"las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de*

acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109" de la LOE (artículo 116.4 LOE).

En suma, entendemos preciso un análisis detallado de la LOE y de la normativa básica acerca de la concertación a fin de despejar la duda acerca de la posibilidad de agregar a la fórmula de conciertos los elementos adicionales que en el ejercicio de las competencias propias se quieran fijar a fin de reforzar el seguimiento y evaluación de la actividad educativa por los centros, así como otros aspectos que puedan estar identificados. Hemos de señalar que la financiación vía conciertos en la medida que supone el abono de recursos públicos para garantizar el ejercicio del derecho a la educación deberá contemplar los aspectos necesarios para que así se materialice (incluso respecto a elementos de demanda singular por razón de necesidades singulares de las personas perceptoras de esta prestación educativa).

La plena continuidad del régimen de concierto en los términos que tradicionalmente viene formulándose, determina que la figura del contrato programa, debiera contemplarse como una adenda o elemento complementario en ejercicio de las competencias propias. En el caso, de los centros de titularidad pública y no obstante lo que más adelante se señala, se erigiría en el documento de referencia de cara a posibilitar una mayor evaluación y exigencia de resultados evaluables respecto a los mismos.

Deberá, pues, agregarse la justificación razonada de la vocación y objetivos con los que se formula esta figura de los contratos programa en el contexto de la concertación y el respaldo jurídico en el marco de la LOE, toda vez que contenidos tan sustanciales como el marco de relación económica, conforme se plantea el contrato programa en el ALEPV, vendría plasmada en ambos instrumentos.

Asimismo, hemos de advertir que puede existir una disfunción temporal entre la LOE que prevé (116.3 in fine) conciertos para seis años en el caso de educación primaria respecto de la planificación estratégica cuatrienal que en el anteproyecto sienta las bases de tales contratos programa (para el resto sí concuerda el periodo cuatrienal proyectado).

En este mismo orden de cosas, el planteamiento y extensión de los contratos programas a los centros educativos públicos, si bien no vemos su virtualidad en el caso de los centros públicos de titularidad del propio DE por cuanto supondría la suscripción de un marco relacional entre la misma persona jurídica (no obstante la autonomía de gestión bajo la que van a funcionar tales centros), en el caso de los centros públicos de otra Administración Pública debieran acordarse con el propio titular o, en su caso, con la personalidad jurídica que gestione tales centros (cualquier entidad integrante de su sector público). Otro tanto, hemos de apuntar acerca de la eventual suscripción de contratos programa con centros privados posibilitando la

suscripción agrupada de los mismos respecto a los centros que sean titularidad de un mismo titular (previsión que ya contempla la LOE en su artículo 116.5).

c.4. En relación con la concertación de centros hemos de aludir al artículo 22 del anteproyecto. En cuanto a las previsiones de este artículo hemos de apuntar:

- a) Se contempla una singular preferencia por la personificación jurídica de cooperativa para acceder a la concertación. No apreciamos una argumentación razonada de esta fórmula en la que se muestra tal preferencia obviando otras personificaciones jurídicas que también pudieran resultar de interés general, así, por ejemplo, fundaciones. Entendemos que un tratamiento como el que se contempla en el artículo 22.6 y, en la medida que constituye criterio de preferencia para la concertación en la prestación del servicio educativo debiera venir respaldada por una argumentación sólida que despeje las dudas de su propia viabilidad por no garantizar el elemental principio de igualdad y no discriminación que deben ilustrar la acción de los Poderes Públicos.
- b) Advertimos que no alcanzamos a comprender que la sola condición de centro concertado conlleve el reconocimiento de interés social. Desconocemos cuáles puedan ser las consecuencias inherentes a tal condición (incluso si pudieran conllevar beneficios tributarios equivalentes a la declaración de utilidad pública) y en qué medida resulta procedente que la legislación educativa a iniciativa del DE pueda incidir en una calificación que, entendemos puede rebasar su marco de actuación (no obstante, hallarnos ante un anteproyecto de ley). En este sentido, sin perjuicio de clarificar cuál sea el objetivo de tal reconocimiento y sus eventuales consecuencias, instamos a suprimir tal reconocimiento a fin de acotar el mismo a las instancias competentes y a los supuestos bajo los que vengán efectuándose.

c.5. Ligado a lo anterior hemos de hacer alusión a los condicionantes que prevé el anteproyecto a fin de garantizar la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y las declaradas gratuitas (artículo 34). Entre tales previsiones además de contemplar la futura regulación de un procedimiento de admisión de los prestadores de servicios educativos (que entendemos debiera estar ligado a la nueva regulación de conciertos) se prevén las siguientes limitaciones:

- Los centros educativos financiados con fondos públicos en relación a las enseñanzas obligatorias " *no podrán ser receptores de fondos o cantidades procedentes de las familias por enseñanzas impartidas de forma gratuita*" (artículo 34.2).

- No se podrá imponer la obligación de realizar cuotas o aportaciones a fundaciones o asociaciones (relación que o bien se completa con una relación más detallada incluyendo por ejemplo cooperativas o bien se suprime o se formula como no exhaustiva) ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas que afecten a servicios, prestaciones o ámbitos materiales que sean objeto de financiación pública (artículo 34.2).

A fin de implementar tales contenidos se prevé la futura regulación de actividades complementarias, extraescolares y servicios que se presten garantizando su carácter no lucrativo, la voluntariedad de la participación del alumnado respecto de los centros financiados con fondos públicos (artículo 34.4).

Esta previsión constituye en sí una restricción a la potencial actividad que las entidades titulares de centros concertados pudieran desarrollar en el marco de su condición de personas jurídico privadas. El fundamento de tal restricción parece ser la previsión contenida en el artículo 34.2 que alude a *"la finalidad de evitar cualquier discriminación por motivo socioeconómicos"*.

Más allá de tal fundamento hemos de apuntar que la previsión señalada a falta de la correspondiente justificación no parece conciliarse con el principio de proporcionalidad que conforme al artículo 4.b) de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (LPEDCG) impone en la iniciativa legislativa que contenga la regulación imprescindible para atender las necesidades a cubrir con la norma tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones.

c.6. Otro aspecto al que hemos de aludir en relación a la regulación legal proyectada para los conciertos es la previsión contemplada en el artículo 22.3 que somete a los centros concertados con financiación pública a *"las auditorías que, en su caso, se estipules, así como a las normas de transparencia contable que permitan asegurar el carácter finalista en el empleo de los recursos públicos"*.

No cabe duda que la percepción de recursos públicos por el desempeño de la función educativa concertada debe llevar aparejada unas elementales reglas de control. Si bien es cierto que las cantidades abonadas a través de la concertación no se acomodan estrictamente al concepto subvencional la transferencia de recursos percibidos para destinarlos a la prestación educativa debe someterse a reglas generales por tal percepción. En tal sentido, se inscribirían las previsiones de transparencia requeridas que, en este caso, no se remiten a desarrollo reglamentario. En cuanto al sometimiento a auditoría de tales centros concertados hemos de poner de manifiesto ciertas previsiones:

- El uso del término “auditorías” nos lleva a pensar en el denominado control auditor al que se refiere la vigente legislación de control económico y contabilidad (DLCEC) que se corresponde con la fórmula del control económico-financiero y de gestión que postulamos para los centros de titularidad pública, recuperando el contenido del artículo 65 de la vigente LEPV y que se desarrolla por la OCE.
- No vemos factible extender con carácter general tal control auditor a todos los centros concertados, ya no tanto por no acomodarse a las previsiones que para el mismo contempla el artículo 17.2 al no referirnos a ayudas o fondos comunitarios (en cuanto la concertación no constituye subvención stricto sensu) sino por resultar un planteamiento ajeno al promotor de la iniciativa (incidiendo en el propio dimensionamiento de la OCE y sus quehaceres).
- Valoramos positivamente que la regulación contemple el sometimiento de los centros concertados a un contraste aplicando reglas equivalentes al control económico-financiero y de gestión si bien, debiera plasmarse que el mismo se desarrollará con los medios o recursos del DE garantizando una igualdad de trato en la selección de los que se vean sometidos a este mecanismo de control. Ello, además, sin perjuicio de que la previsión legal posibilite la inclusión de estos centros concertados en el plan de auditorías que anualmente acomete la OCE, a fin de reforzar la aplicación de criterios homogéneos para todos los centros educativos (insistiremos en la necesidad de que para los centros públicos de titularidad de la Administración educativa se refleje su sometimiento al control interventor de carácter económico-financiero en términos equivalentes al artículo 65.1 de la vigente LEPV).

c.7. Más allá de todo lo indicado hasta aquí hemos de abordar una limitada reflexión acerca de las interacciones que el ALEPV contiene respecto a la Administración local. El expediente incorpora un Informe de la Comisión de Gobiernos Locales (CGL de 12/12/2022) referido a este anteproyecto en el que se concluye:

“Estamos en presencia de un texto legal de notable trascendencia pero que no concreta las funciones de los municipios en aquellos aspectos en los que se reclama su intervención. Esto dificulta el examen de sus posibles afecciones competenciales. En consecuencia, habrá de estarse a la regulación reglamentaria, en particular a lo referido a la participación de los Ayuntamientos en lo que se refiere a la “planificación y acceso al sistema educativo” (título II, capítulo III).

Por lo demás no se observan afecciones al ámbito de competencias de los municipios.

.../...

Desde la perspectiva económica, la falta de afección competencial determina la inexigibilidad del anexo del artículo 18.3 LILE. Ahora bien, tanto en el texto normativo (artículo 31) como en la memoria económica hay referencia a futuras afecciones económicas derivadas de futuras afecciones competenciales a concretar a través de reglamentos. Habría sido clarificador formular el referido anexo del artículo 18.3 con esas consideraciones, además de hacerlo en la memoria o en un precepto".

A los efectos que interesan hemos de aludir a los artículos 31.5 y 32.4 del anteproyecto donde se atisban funciones a desarrollar por los Municipios en el ámbito educativo, más allá de lo que el ordenamiento básico ya les atribuye y, en la medida, que el objetivo sea que desempeñen funciones fuera del marco convencional o de acuerdos puntuales (recordamos que tales acuerdos se verán sometidos en todo caso al régimen temporal vigente y que requerirían su correspondiente tramitación con cada uno de los Municipios integrantes de la CAE).

- El artículo 31.5 viene referido a los "procesos de matriculación" y sin concretar, tal y como apunta el Informe de la CGL, la tipología de la intervención municipal en ese ámbito dentro de las competencias que los mismos pueden desarrollar (propias, delegadas o transferidas sin perjuicio de la cláusula universal del artículo 16 que entendemos no viene al caso) remite a reglamento la colaboración prevista a tales efectos. Tal previsión sin concretar con suficiente evidencia la opción de instrumentar tal función en el marco de cauces convencionales, excluye la consideración como propia o transferida de tal competencia (que requiere su establecimiento mediante la propia Ley cosa que en ésta no se hace) abocando, en su caso, a su consideración como eventual competencia delegada (que deberá materializarse a futuro en los términos del artículo 20 de la LILE).
- El ámbito educativo cuenta en la LILE con una previsión específica en su artículo 17.1.23 referido a las competencias propias que pueden asumir los Municipios y de cuyos contenidos no se desprende que directamente contemplen los "procesos de matriculación" (aun cuando pueda asociarse indirectamente a la

programación de la enseñanza o a la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria).

- Así, si bien hemos de partir que el proceso de matriculación, en principio, se inscribiría dentro de las funciones que corresponden a la Administración educativa, no cabe excluir que razones de eficacia o eficiencia justifiquen una eventual traslación de esta competencia a los Municipios vascos por contar tanto con las dependencias de proximidad a la ciudadanía como de elementos fundamentales en tal proceso como pueden ser los empadronamientos u otros elementos relevantes para lo que este anteproyecto Ley debiera despejar la naturaleza prevista para tal intervención municipal.
- Excluidas las opciones del reconocimiento como competencias propias o transferidas hemos de poner en evidencia cuál sea la pretensión para el ejercicio de esa función, cuál sea el estado actual de la cuestión (qué Administración y cómo ejerce la misma) y cuánto supone el coste de gestión de la misma. Hemos de partir de que la opción de remisión a reglamento puede resultar insuficiente caso de que nos encontremos ante una colaboración convenida y que, en el caso de que se pretenda una competencia delegada, vendrá sometida a la tramitación oportuna junto con el cuadro de financiación bajo el que vaya a acometerse.
- En línea con lo anterior hemos de advertir del error de remitirse a la disposición transitoria novena de la LILE por cuanto la misma se refiere exclusivamente al “desarrollo reglamentario de aquellas leyes sectoriales o normas forales emanadas con anterioridad a la vigente ley” (por referencia a la propia LILE), circunstancia que resulta evidente que no se cumple en el caso del anteproyecto en ciernes. Asimismo, las remisiones a los artículos 17.3 y 112 parecen, igualmente, inadecuadas por venir referidas a competencias propias (17.3) o a competencias atribuidas por leyes o normas forales; extremo que como hemos señalado no se cumple en este anteproyecto que se limita a un anuncio de ejercicio de funciones sin concretar la tipología de competencia que, en su caso, quiera atribuirse a los Municipios (si es que es así y no una mera colaboración convenida). En definitiva, debe revisarse íntegramente ese artículo 31.5 suprimiendo las menciones inadecuadas y ajustando las que se hacen a la propia viabilidad del planteamiento que se contiene a este respecto (partiendo de la

concreción de si se quieren asignar competencias, su tipología y el cumplimiento de los demás mandatos de la LILE a este respecto, en particular los referidos a la financiación.

- En cuanto al artículo 32.4 se contempla la participación de los Ayuntamientos Vascos en los Consejos Educativos Municipales para promover proyectos educativos comunitarios que tengan por objeto fomentar el bienestar y educación del alumnado desarrollando la armonización complementaria entre la educación formal y no formal. Acerca de esta previsión hemos de reiterar la falta de concreción acerca de la tipología de las funciones que se atribuye a los Municipios. Esta omisión impide ahondar en el marco de financiación que respecto de las funciones que se desarrollen a este respecto vaya a corresponderles, apuntando igual que en el caso anterior que la ausencia de tal concreción en el texto legal impedirá su reconocimiento sobrevenido mediante reglamento como competencia propia o transferida, debiendo reconducirse ya sea como competencia delegada ya sea bajo fórmulas colaborativas convencionales con la complejidad que esta última fórmula comporta. Hemos de insistir en la mala praxis que supone eludir la concreción de la tipología competencial de los Municipios en los términos de la LILE tanto por obviar el marco legal que el Parlamento Vasco nos ha otorgado como por la complejidad y limitaciones sobrevenidas que a futuro incidirán sobre la materia.
- Al hilo de lo anterior hemos de apuntar que se omite totalmente la mención de las eventuales competencias propias en relación a las materias del artículo 17.1.23 específico en materia de educación. Así, si bien detectamos que algunas de ellas aun cuando no estén contempladas deberán ser asumidas por virtud de la LOE (referidas a la conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios destinados a centros públicos de educación infantil y, las relativas a la obtención de solares), otras materias son totalmente obviadas siendo la Ley sectorial que nos ocupa el cauce necesario para su concreción como competencias propias en los términos que procedan. A este respecto recordamos que la LILE incorporaba como tales materias que más allá de la legislación básica pueden ser asumidas como competencia propia por los Municipios las funciones relativas a “participación en la programación de la enseñanza y en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, la concreción de competencias propia en tales ámbitos deberá venir

acompañada con las previsiones de financiación y haber sido objeto de análisis por la CGL.

c.8. Un rasgo singular de la materia que se analiza es el marco de autonomía conforme al que funcionan los centros educativos de titularidad de la Administración educativa. Tal autonomía no constituye una creación ex novo o derivada de la actual LEPV que, igualmente, la contempla; sino que se asocia al mandato general a este respecto establecido, en particular por el Título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE y, asimismo, su precedente).

A este respecto, hemos de hacer hincapié en que el mandato de la legislación básica contempla la posibilidad de modular la autonomía de gestión que se contempla remitiéndose a la legislación autonómica.

Un aspecto que hemos de significar es la supresión de la mayor parte de los contenidos del Capítulo IV de la vigente LEPV en los que se detallaban aspectos relevantes en relación con el ejercicio de la autonomía de gestión y económico-financiera de los centros educativos. Apreciamos que el ALEPV no incluye un Capítulo equivalente remitiendo buena parte de las previsiones a este respecto a desarrollos reglamentarios.

El análisis de esta cuestión conduce al análisis de los artículos 101 y 102 del anteproyecto en los que, sucesivamente, se alude a la "*autonomía organizativa*" y a la "*autonomía de gestión*", resultándonos de especial interés, las siguientes previsiones, en particular referidas a la autonomía de gestión:

- Un aspecto relevante es el referido a la Gestión económica de los centros públicos que como concreción de la autonomía de gestión se contempla en el artículo 102.2, apartado b que, se consagra ajustándose, en todo caso, a "*los principios de buena gestión financiera, eficacia, economía, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, integridad y de caja o presupuesto únicos. La gestión económica debe someterse al principio de presupuesto inicial nivelado en la previsión de ingresos y gastos, así como al principio de rendición de cuentas*". Tales principios, a falta de mayor concreción no encierran obligaciones concretas de gestión que resultan necesarias para un correcto desarrollo de la función gestora de recursos públicos (al margen de la inclusión de conceptos ajenos a la tradición de esta Administración como puede ser el de "presupuesto inicial nivelado" que entendemos alude al de "presupuesto inicial equilibrado"). A estos efectos, apuntamos la idoneidad de recuperar el contenido de los artículos 56-58 de la vigente LEPV (introduciendo los ajustes que procedan por cuanto no parece que exista intención de mantener la

figura del “programa anual de gestión”, que bien puede sustituirse por el “presupuesto anual del centro”). En concreto, extrayendo y ajustando algunos contenidos aludimos a las siguientes reglas recogidas en los artículos 56-58 de la vigente LEPV, a fin de facilitar la labor al DE y no obstante la necesidad de su contraste con el conjunto del anteproyecto, se propone:

“ Artículo XX.

1. Conforme a las previsiones que se contengan en el presupuesto anual de cada centro público éste tendrá capacidad para gestionar sus recursos económicos.

2. El presupuesto anual contendrá, entre sus determinaciones, sus gastos de funcionamiento, así como los de equipamiento e inversiones que se determinen reglamentariamente, y los recursos con los que se ha de atender a estos gastos.

3. El estado de gastos del presupuesto del centro contendrá sus gastos de funcionamiento ordinario y los de equipamiento e inversiones que se determinen reglamentariamente. En ningún caso podrá contener gastos de personal, ni tampoco el volumen de gastos podrá ser superior al de ingresos previstos.

4. En el estado de ingresos del presupuesto figurarán:

a) Las asignaciones que por todos los conceptos previstos perciba el centro con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

b) Las asignaciones que perciba el centro, en su caso, de otras Administraciones públicas para atender a gastos derivados de su actividad.

c) Las cantidades derivadas de la prestación de servicios distintos de los gravados por tasas o exentos de las mismas.

d) Las cantidades y las rentas procedentes de donaciones y legados efectuadas al centro para finalidades docentes, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la legislación de patrimonio de la Comunidad Autónoma.

e) Los ingresos producidos por la venta de productos generados por la actividad normal del centro y por la venta de material y de mobiliario obsoleto o deteriorado cuando se produzca su sustitución.

f) Cualquier otro ingreso que pueda provenir de la utilización, de acuerdo con la normativa vigente, de los bienes o instalaciones del centro.

5. En el presupuesto se realizará la asignación de los ingresos del centro a los gastos correspondientes. Los ingresos no contemplados originalmente en el presupuesto del centro podrán ser aplicados a sus propios gastos, pero se deberá notificar dichos ingresos al Departamento competente en materia de Educación a efectos de su incorporación automática al Presupuesto de la Comunidad Autónoma en vigor.

6. Reglamentariamente se determinará el procedimiento de elaboración y la estructura del presupuesto de los centros públicos a los que se refiere esta Ley”.

- La adquisición y contratación de bienes y servicios, de acuerdo con la legislación aplicable en la materia y de conformidad con los principios de sostenibilidad, eficiencia, libre concurrencia, integridad y transparencia. Aspecto al que aludiremos más adelante instando la recuperación del contenido del artículo 63 de la LEPV, introduciendo los ajustes que procedan, si bien garantizando el sometimiento pleno al procedimiento básico que se contempla.
- La distribución y uso de los recursos económicos del centro
- La obtención o aceptación, si procede, de recursos económicos y materiales adicionales.
- La realización de una gestión guiada por el principio de transparencia, de participación y de rendición de cuentas.

Las previsiones enunciadas, a falta de mandatos concretos como los que hasta la fecha ha implantado la LEPV en relación con los centros públicos, entendemos que en su totalidad deberán tener un elemental sometimiento a la legislación general vigente en los correspondientes ámbitos y, en su caso, a los desarrollos reglamentarios que a respecto a los mismos puedan dictarse.

El enunciado del artículo 102 en el que se aborda esta cuestión alude al “*marco establecido en la presente Ley y en las normas que la desarrollen*”, entendiendo por nuestra parte que la llamada a la Ley debiera ser hecha al ordenamiento jurídico general aplicable en el ámbito de la Administración General de la CAE. Entendemos que la legislación básica no impide a la correspondiente Administración educativa (inserta en la Administración General de la CAE) para que se puedan fijar tales acotamientos que entendemos, redundarán en una mayor eficacia y eficiencia en cuanto al destino de los recursos públicos disponibles.

Así, procede aludir al artículo 123.2 de la LOE, en relación con la propuesta del anteproyecto contenida en los artículos 96 y 102 del anteproyecto, el primero de éstos declarando la autonomía de centros educativos, entre otros, en los ámbitos organizativos y de gestión de procedimientos, así como en la gestión económica financiera. Tal declaración, bien es cierto que se formula, *"dentro de la normativa vigente, en los términos reconocidos en la presente ley y en las normas reglamentarias que la desarrollen"*. El artículo 102, específicamente, declara la autonomía de gestión en el contexto señalado y derivada de esta nueva Ley.

c.9. Hemos de pensar que las previsiones de autonomía de los centros educativos públicos en los términos que viene planteada, si bien deriva del mandato básico a este respecto, conllevan salvedades en la legislación administrativa general que, entendemos, debiera posibilitar la toma de participación por los órganos del DE a fin de garantizar unos parámetros comunes de funcionamiento que redunden, precisamente, en los principios de funcionamiento que se reivindican.

- a) A este respecto, advertimos la ausencia de alguna previsión acerca del régimen de control al que se hallen sometidos y de forma inherente al mismo la capacitación a los órganos de control comunes como son la Oficina de Control Económico o el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para acceder a la documentación que soporte el total de los gastos efectuados por los centros educativos públicos con cargo a los presupuestos disponibles.

Tal ausencia se aprecia por la no inclusión de un artículo equivalente al vigente 65.1 de la LEPV en el que se alude al sometimiento al control interventor de carácter económico-financiero y demás obligaciones a este respecto, sin perjuicio de su eventual desarrollo o concreción reglamentaria. Más allá de tal previsión, asimismo, se echa en falta alguna mención acerca de la necesidad y responsabilidad en la generación y custodia de la documentación que soporte cada una de las decisiones que entrañen gasto a fin de posibilitar el correcto control económico-financiero al que se alude.

En definitiva, apuntamos la necesidad de incluir un artículo equivalente al vigente artículo 65 referido a los centros de titularidad pública, en el que, además, se agregue una mención al deber de conservación y custodia de toda la documentación referida a cualquier incidencia económica en la gestión presupuestaria del centro.

Igualmente se sugiere, revisado, un posible texto que deberá contrastarse por el DE acerca de su adecuado encaje en el conjunto del anteproyecto:

“Artículo XX.

1. La gestión económica de los centros estará sometida con posterioridad a un control interventor de carácter económico-financiero.

2. El director informará a la Administración sobre la gestión económica del centro. Reglamentariamente se determinará el modelo de las cuentas de gestión que deberán rendirse a estos efectos, así como la periodicidad con que ello se llevará a efecto.

3. Una vez finalizado el ejercicio presupuestario, los centros docentes de titularidad pública dependientes del Departamento de Educación, a requerimiento de la Administración educativa, justificarán, mediante certificación suscrita por el director del centro, la gestión económica correspondiente al ejercicio recién finalizado, indicando en una cuenta de liquidación el destino dado a los recursos consignados en el presupuesto del centro.

4. Los justificantes pormenorizados de cada gasto quedarán en el centro respectivo a disposición de los órganos de control interventor correspondiente y, en su caso, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, a fin de que puedan realizar las comprobaciones oportunas”.

- b) Otro tanto cabe señalar acerca de la ausencia de previsión alguna acerca de los eventuales ingresos que, al margen de las transferencias que obtenga de la Administración Educativa para el ejercicio de sus propias funciones, puedan obtener tales centros públicos con la predicada autonomía de gestión. La mención del apartado d) del artículo 102.2 y, en particular, el contenido del artículo 102.6 remite a la gestión económica del centro tanto tales asignaciones como las cantidades percibidas como precios públicos.

Significando que el volumen de ingresos que por este último concepto vienen percibiendo constituye una cantidad significativa³, no obstante lo cual, postulamos por que tales cantidades se integren en la Tesorería General de la CAE pudiendo darse el supuesto de que

³ Sin perjuicio de otros conceptos, en particular las cantidades percibidas por las cuotas de comedores de gestión directa (cuyos gastos vienen sufragados directamente por el DE) cuyas cifras referidas a 2021 en educación obligatoria son: Araba/Álava: 9.491.780,45 euros; Bizkaia: 32.965.886,26 euros y Gipuzkoa: 17.652.173,08 euros

se puedan llegar a habilitar cantidades específicas para determinados objetivos de interés general a desarrollar por alguno de los centros públicos.

No compartimos la visión de que la autonomía de gestión alcance a los recursos obtenidos por precios públicos (menos aún por tasas si bien éstas no se mencionan) entendiendo que el principio de integridad de la Hacienda Pública (en particular si ha de acudir al ejercicio de facultades de autotutela ante impagos en periodo voluntario) y, los controles que respecto de los mismos se efectúan garantizan el adecuado destino, la transparencia y los controles elementales para que cumplan su objetivo.

En conclusión, postulamos por incorporar una previsión que refleje que el régimen de ingresos se ajustará a las reglas generales aplicables en el ámbito de la Administración General de la CAE liquidándose ante la Tesorería General del País Vasco e integrándose en el Presupuesto público.

- c) El alcance de las facultades a favor de los órganos de los centros a los que les vienen atribuidas tales funciones de gestión (en particular, los directores de tales centros públicos), se extiende a ámbitos tales como la contratación, materias patrimoniales (obtención o aceptación de recursos) y, en definitiva, la gestión ordinaria del centro que implica a la contabilidad y actuaciones presupuestarias. Entendemos que las facultades en tales ámbitos debieran venir determinadas de forma que, sin perjuicio de su concreción reglamentaria se dispusiera de unos elementales parámetros que permitan su acotamiento reglamentario. A este respecto, nos remitimos nuevamente al vigente mandato de la LEPV que en su artículo 62, además de precisar la función de los directores, precisa de forma conforme a la ejecución presupuestaria, su condición de órgano para autorizar los gastos y ordenar los pagos, así como para ejecutar los acuerdos del órgano máximo de representación en las materias económico-financieras. Al igual que en otros precedentes apuntamos la idoneidad de incorporar tales contenidos una vez contrastados con el conjunto del anteproyecto. Otro tanto, hemos de señalar acerca de las previsiones del artículo 63 de la LEPV en cuanto define qué órgano desempeña la condición de órgano de contratación y bajo qué límites. En este sentido, sugerimos que tales funciones si se incorporan al cuerpo de la Ley prevean la posibilidad de ser

reasignadas a otros órganos o, llegado el caso, a su asunción por los propios órganos del DE.

En tal sentido, el texto propuesto, bajo los condicionantes de contraste antes señalados sería:

“Artículo XX.

1. Los directores podrán contratar todas las obras servicios y suministros que no correspondan a la competencia de otros órganos, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.

2. En los contratos en los que no le corresponda al director la competencia, éste deberá solicitar al órgano administrativo competente la realización de las contrataciones oportunas.

3. En el ámbito correspondiente a cada centro docente, los directores serán los órganos competentes para, en los términos establecidos en la Ley del Patrimonio de Euskadi, realizar las actuaciones cuya competencia corresponda al departamento competente en materia de educación, en aplicación de lo establecido en la Ley del Patrimonio de Euskadi”.

- d) En cuanto a la previsión del artículo 102.2, apartado d), entendemos que debiera conciliarse con la vigente normativa presupuestaria y de contabilidad de forma que la prevista *“distribución y uso de los recursos económicos del centro”* vengan acotadas por la previsión a la legislación presupuestaria y reglas contables aplicables en el seno de la Administración Pública de la CAE. En este sentido, cabe retomar el contenido del artículo 64 de la LEPV asignando las funciones de contabilidad a la que bien podría agregarse la mención de que la misma se desempeña de forma *“acorde a las normas presupuestarias vigentes en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”*.
- e) En cuanto a la vertiente patrimonial en el marco de la autonomía de gestión que se configura, hemos de aludir a las previsiones de los apartados e y f, debieran quedar acotados por la legislación patrimonial aplicable en el ámbito de la Administración General de la CAE. En concreto el Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi (TRLPE), de forma tal que en cuanto a la capacidad para el uso social del centro y su inserción en la vida se

acote, en principio, a las previsiones del artículo 38.2, apartado b del TRLPE, que, en relación a la aceptación de bienes a título gratuito establece la salvedad de que: *"b) Cuando se trate de transmisiones inter vivos de bienes muebles corporales destinados directamente a su utilización por centros docentes cuyo valor económico no sea superior a tres mil euros, en cuyo caso, la competencia corresponde al departamento competente en materia de educación"*.

Así las cosas, bastaría agregar, además, una remisión a tal régimen para evidenciar su aplicatoriedad sin que se vea excluido por la aplicación del principio de autonomía de gestión plasmado en el texto de la nueva Ley. En base a ello, proponemos que se inserte en los apartados e y f la previsión de que se desempeñe "en los términos del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi" como referente de actuación acotando una previsión formulada sin tales limitaciones.

Tal previsión puede venir complementada con un contenido equivalente al del actual artículo 61 LEPV, a cuyo efecto, proponemos el siguiente contenido: "El órgano máximo de representación del centro docente podrá aceptar las transmisiones gratuitas de bienes muebles corporales a favor del centro, en los términos en que la Ley del Patrimonio de Euskadi atribuye dicha competencia al departamento competente en materia de educación".

- f) Uno de los contenidos más relevantes de la autonomía de gestión que se configura viene dado por el otorgamiento de facultades para *"la adquisición de bienes y servicios, de acuerdo con la legislación aplicable en la materia y de conformidad con los principios de sostenibilidad, eficiencia, libre concurrencia, integridad y transparencia"* (apartado c de este artículo 102.2). A nadie se nos oculta que la actividad contractual de las Administraciones Públicas se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en una actividad superespecializada en el marco de las mismas que requiere de equipos de gestión cualificados para ellos. Atribuir sin más tales facultades a todos los centros públicos sin mayor restricción si bien se puede inscribir en el marco de la autonomía de gestión fijada por la legislación básica no deja de suponer una atribución que puede exceder del ámbito de conocimiento de las personas llamadas a su aplicación e implementación sin que dispongan de medios

específicos para ello. En cuanto a tal advertencia, hemos de apuntar dos aspectos:

- i. De una parte, la necesaria declaración expresa de supervivencia del Decreto 196/1998, de 28 de julio, por el que se regula el régimen de gestión económico-financiera de los centros docentes que conforman la Escuela Pública Vasca. Este Decreto, dictado en aplicación de la vigente LEPV permitiría, al menos, en lo relativo a los centros de titularidad de la Administración educativa mantener las vigentes reglas de gestión bajo las que vienen ejerciendo su autonomía de gestión. No obstante la antigüedad de tal texto (en el que aún se alude a las cifras en pesetas), el alcance de este decreto resulta muy relevante a los efectos del análisis que corresponde a esta Oficina por cuanto delimita la autonomía de los centros posibilitando una gestión que guarda equilibrio entre tal autonomía de gestión y las garantías propias del manejo de los recursos públicos con los que se financian los centros públicos.
- ii. En el concreto ámbito de la contratación, el artículo 15 de ese Decreto evidencia que la capacidad de contratación por los mismos se acota al ámbito, aproximado, de los contratos menores. Debe matizarse que en relación a los contratos de suministro y servicios el citado artículo 15 del Decreto 196/1998, alude a 2.000.000 de pesetas cifra vigente para los contratos menores de tal carácter a la fecha de aprobación del mismo. La aprobación de la vigente LCSP ha supuesto una modificación de tal cifra que por mor de su artículo 118.1 ha elevado la condición de contratos menores a la cifra de 15.000 euros (IVA excluido). En este sentido, hemos de apuntar inicialmente la necesidad de que a la vista de la Disposición derogatoria única (DDU) apartado 3 del ALVE y su Disposición final (DF) 2ª.2 se evidencie la ultravigencia de este Decreto 196/1998 tras la entrada en vigor de este anteproyecto como Ley.
- iii. La sugerencia a este respecto viene dada por cuanto partiendo de la declaración de la autonomía de gestión como un concepto absoluto de la Ley que puede ser matizado mediante la llamada a futuros desarrollos reglamentarios bien podría concluirse la derogación de la batería de reglamentos ahora vigentes dictados en el marco de la LEPV por lo que quedaría hasta el dictado de nuevos desarrollos reglamentarios al amparo de esta nueva Ley

como una capacidad absoluta de los órganos de los centros escolares. En cuanto desde esta Oficina se postula por unas elementales reglas de control y acotamiento hemos de apoyar la ultravigencia de ese Decreto sin perjuicio de que los reglamentos que se dicten revisen el actual alcance de las reglas en vigor. En tal sentido, al hilo de este comentario apuntamos la idoneidad de que la DDU o la DF2^a evidencien, entre otros, de forma expresa el mantenimiento en vigor de tal Reglamento delimitando dentro de las facultades legales en vigor la autonomía de gestión en el ámbito económico-financiero (respecto de otros desarrollos no nos pronunciamos en cuanto exceden el ámbito de este Informe). En cuanto a la aplicación de los contratos menores, entendemos que la remisión a la LCSP determina la aplicación de los mismos en los términos vigentes en la actualidad dando por superado el límite de 2.000.000 de pesetas al que alude el artículo 15 del Decreto 196/1998.

- iv. Más allá de la idoneidad de evidenciar la vigencia del actual marco reglamentario que delimita la autonomía de gestión en el ámbito económico-financiero, hemos de aludir a la previsión contenida en la Disposición adicional (DA) 1.3 en la que se prevé *“el establecimiento de estructuras organizativas de gestión polivalente que presten servicios a determinados centros educativos de un área geográfica específica o que dispongan de similitudes en su carácter o en las enseñanzas que presten”*. Entre tales servicios que se detallan se encuentra la *“gestión de servicios económico-financieros”*. En principio, hemos de valorar favorablemente esta perspectiva si bien hemos de advertir la ausencia de mención alguna en el expediente acerca de las previsiones a este respecto (se constata echándose en falta la previsión acerca de que, igualmente, el servicio de igualdad pueda ser prestado conforme a esta previsión de *“servicios administrativos comunes”*).

Hemos de entender que las dificultades inherentes a abordar en plenitud la autonomía de gestión de los centros en las diversas vertientes que se prevén debiera llevar a que en un plazo más breve que largo se implementase plenamente esta capacidad. La ausencia de menciones acerca de este particular puede llevarnos a pensar que tales estructuras polivalentes se generarán en el seno del propio DE con los medios humanos ya disponibles, si bien las previsiones acerca del área geográfica u otras similitudes

pueden llevar a pensar que se trate de diversas unidades polivalentes generadas en base a tales criterios.

- v. En todo caso, advertimos de la necesidad de sustituir las menciones de los apartados 2 y 3 de la DA1 que posibilitan que *"el departamento, también, podrá crear"* por la mención más apropiada *"a instancias del departamento competente en materia de educación se podrá crear..."* por cuanto no vemos factible que se reubique en el ámbito de facultades departamentales la creación de estructuras organizativas reservadas al Gobierno a través de los Decretos de estructura orgánica por cuanto, además de referirse a facultades organizativas de tal instancia incide en estructuras transversales tales como las de personal o presupuestarias que no pueden quedar en manos de las meras decisiones departamentales.
- vi. A esta previsión debe añadirse la de que el mismo artículo 102 en su apartado 7 prevé que sea el propio DE el que *"en defecto de las unidades territoriales de apoyo o de sustitución a la gestión de los centros educativos establecidos en la DA1 de la presente Ley, el que asesore a las direcciones de los centros en la ejecución de la gestión económica"*. Esta previsión, entendemos que prosigue en la pauta actual conforme a la que el DE presta una actuación de apoyo a tales centros ya en la actualidad. Desconocemos si el DE cuenta con los recursos suficientes para prestar semejante labor tanto por razón del volumen de centros públicos existentes como por el importante volumen de recursos y de procedimientos que en su conjunto puedan suponer. En la medida que ya vengán prestándose tales labores de apoyo a la gestión y en cuanto el propio anteproyecto no supone en sí un incremento de los centros públicos a ser atendidos, junto con la ausencia de menciones adicionales acerca de este aspecto en la Memoria económica nos lleva a concluir que se trata de una actividad que ya viene prestándose con los recursos ordinarios existentes.
- vii. A todos los efectos, resulta patente que cualquier necesidad de personal a tal fin deberá proveerse a través de los cauces ordinarios instando su dotación en la correspondiente plantilla presupuestaria y modificando la RPT en los términos requeridos. En conclusión, no obstante lo dicho, en base a la limitada información agregada no cabe hacer un pronunciamiento extenso de esta previsión que quedará sometida, en todo caso, a los

procedimientos formales de creación y dotación que le corresponda conforme al planteamiento que efectúe el DE.

- g) En este mismo artículo 102 del anteproyecto en el que se configura la autonomía de gestión se incluye una previsión específica a *“la digitalización de procedimientos y trámites, así como la automatización de tales procesos y la simplificación y reducción de cargas administrativas para las familias y el alumnado, prestando especial atención a la implantación de recursos tecnológicos en el centro educativo con la finalidad docente y de promoción del autoaprendizaje”*. En cuanto a esta previsión entendemos oportuno apuntar que el establecimiento de procedimientos específicos y la simplificación y reducción de cargas administrativas que vienen vinculadas a tales procedimientos se encuentran sometidos a la legislación de forma tal que su eventual concreción o detalle requerirá de una norma reglamentaria (sino es que sea de rango legal tal requerimiento) quedando al margen de las facultades de los centros escolares la capacidad reglamentaria requerida para la implantación de novedades a tal respecto. Entendemos que tal previsión debe quedar sometida en todo caso al marco legal aplicable a la propia administración de la CAE de forma tal que no quepa introducir novedades en tal sentido que careciendo de soporte normativo y de los controles propios para su adopción generen disfunciones o den lugar a previsiones ajenas a tal marco legal (que recordamos deberá en todo momento respetar los derechos de la ciudadanía destinataria y demás garantías inherentes a la acción pública y a la gestión de recursos que la misma conlleva). Asimismo, hemos de advertir que la homogeneización de los recursos informáticos y de las herramientas de funcionamiento burocrática constituye un instrumento para obtener una mayor eficacia y eficiencia en su prestación de forma tal que, igualmente, en relación a la automatización de procesos e implantación de recursos tecnológicos hemos de hacer una llamada a una necesaria norma reglamentaria que implemente unas elementales pautas de funcionamiento homogéneo y coherente con el conjunto de recurso que maneje la propia Administración Pública. En definitiva, este apartado, al igual que los demás en los que se alude a la autonomía de gestión requerirá de una previsión de desarrollo reglamentario que posibilite unos cauces comunes de funcionamiento, unas garantías de control y de legalidad en la aplicación de los procedimientos que se acometan y una disponibilidad de medios

humanos suficientemente formados para acometerlos dentro de sus debidos términos.

- h) Concluimos este análisis de contenidos haciendo una específica mención a la total ausencia de estimaciones de costes de las diferentes previsiones formativa que el anteproyecto incorpora. En base a la premisa de las novedades que incorporará esta Ley y de la intención de reforzar la formación de los agentes educativos (fundamentalmente el profesorado de cuya formación agregada es responsable la Administración); entendemos necesario que la Memoria económica agregue tal estimación de costes por este concepto partiendo de los costes que ya en la actualidad vienen destinándose a este fin. En la medida que nos concierne hemos de añadir la idoneidad de que tal formación ahonde en la capacitación de quienes ostenten la Dirección de los centros a fin de que puedan acometer con plenitud y en el marco de la legislación que les concierne las labores derivadas de la autonomía de gestión señaladas (tanto de tramitación de expedientes de contratación, como la llevanza de la contabilidad y gestión presupuestaria).

III VERTIENTE ORGANIZATIVA DEL ANTEPROYECTO

El aspecto organizativo proyectado constituye uno de los objetos de este Informe de control económico normativo. A este respecto, cabe adelantar que si bien el ALEPV contempla la creación o reconfiguración de determinadas dependencias administrativas no aborda la creación de ninguna estructura organizativa que suponga el incremento del sector público de la CAE o la creación de una nueva personalidad jurídica diferenciada de la propia Administración, sin perjuicio de lo ya señalado acerca de las denominadas estructuras organizativas polivalentes respecto de las que la ausencia de información agregada imposibilita un pronunciamiento más allá del recordatorio de que tanto su creación material como la dotación de medios humanos y materiales se someterá a las reglas generales vigentes tanto para la creación de tales dependencias administrativas como para incorporar el personal y medios que requieran para cumplir sus cometidos.

Al margen de ese supuesto, advertimos los siguientes contenidos con incidencia en el aspecto organizativo de la actividad docente objeto del anteproyecto.

- a) Consejo Escolar de Euskadi. Se trata de una figura que existe actualmente en base a la LEPV, remitiéndose en su regulación primaria a la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de Consejos Escolares de Euskadi. El ALEPV mantiene su carácter como: "órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la programación general de la enseñanza no universitaria" que despliega su actividad en relación con los proyectos normativos propuestos o dictados por el

Gobierno Vasco, así como funciones de planificación, estudio o propuesta, conociendo de los instrumentos de planificación estratégica del sistema educativo (artículo 57 en relación con el artículo 59 del ALEPV). Se prevé un desarrollo reglamentario para el mismo, entendiendo que será en ese momento cuando, en su caso, se haga el detalle de estimación de costes que vaya a suponer. En tanto en cuanto se adopte tal reglamento y en la medida que se trata de un órgano ya creado y en funcionamiento en virtud de la legislación precedente (en absoluto se cita la Ley 13/1988 en la DDU del anteproyecto) hemos de constatar que en la vigente Ley 15/2022, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales de la CAE para 2023, en el programa 4211 Estructura y Apoyo de Educación, constan sendas partidas presupuestarias destinadas a sufragar los gastos de funcionamiento del Consejo Escolar de Euskadi en el capítulo II, por un total de 36.000 euros (distribuidos en 9 partidas conforme al destino de las previsiones de gasto en diversos CACs).

Al hilo de lo anterior, procede señalar que en tanto el ALEPV tan solo menciona, además del Consejo Escolar de Euskadi, generándose los Consejos Educativos Municipales. Por su parte, la Ley 13/1988 de la que no se plantea su derogación en el texto proyectado prevé en su artículo 6 que:

“Artículo 6.- Los órganos de consulta, participación y asesoramiento en la programación general de la enseñanza no universitaria son:

- a) El Consejo Escolar de Euskadi.*
- b) Los consejos territoriales.*
- c) Los consejos escolares de circunscripción.*
- d) Los consejos escolares municipales*

Teniendo en cuenta las dudas acerca de que se esté pensando en la derogación de esa Ley 13/1988, entendemos apropiado que se aclare cuál es el esquema de consejos escolares que vayan a resultar tras la aprobación del ALEPV, más aun teniendo en cuenta que la LOE los contempla como órganos necesarios referidos a cada centro escolar. Así el artículo 119.5 LOE prevé que:

“119.5. Los centros tendrán al menos los siguientes órganos colegiados de gobierno: Consejo Escolar y Claustro del profesorado. En la composición del Consejo Escolar se deberá promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres”

El anteproyecto preserva estas figuras en su artículo 44 (claustro de profesorado) y 46 (consejo escolar del centro) entendiendo que si la intención es eliminar las figuras de los consejos territoriales y de circunscripción procederá

derogar la correspondiente previsión legal eliminando cualquier atisbo de inseguridad jurídica a este respecto.

- b)** Consejo de la Escuela Pública Vasca (artículo 60 ALEPV). Este órgano se configura con un objetivo participativo, dotado de autonomía funcional y con el objeto de identificar o defender los intereses o necesidades de la Escuela Pública Vasca (entendemos que este es objetivo del enunciado por cuanto la omisión del término Escuela Pública Vasco deja confuso el mismo), remitiéndose a un futuro reglamento su estructura y organización.

Este órgano se crea a través del anteproyecto que se analiza y la Memoria económica señala a este respecto que “la nueva regulación ... no tiene por qué afectar a programas económicos y presupuestarios”. Hemos de entender tal declaración en el sentido de que el DE no requiere de nuevas dotaciones económicas para afrontar los costes derivados de la creación de este órgano. Asimismo, hemos de añadir que, ateniéndonos al contenido del artículo 20 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV), la creación de órganos administrativos requiere, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- i. Determinación de su forma de integración en la administración pública de que se trate y su dependencia jerárquica
- ii. Delimitación de sus funciones y competencias
- iii. Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento

Asimismo, la citada LSPV alude a la denominada “administración independiente”, señalando que:

“Artículo 10. Administración independiente.

1. Excepcionalmente se podrán crear y atribuir funciones decisorias a órganos unipersonales o colegiados, o a entidades bajo las figuras de organismos autónomos, entes públicos de derecho privado o consorcios, que se considerarán como administración independiente, integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma, cuando el ejercicio de sus funciones requiera de independencia o de una especial autonomía respecto de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi o, en su caso, de las entidades integradas”.

El carácter excepcional que se predica de estos órganos administrativos conlleva su necesaria creación legal y la mención expresa al siguiente contenido en su creación (artículo 10.3 LSPV):

“a) La motivación de su necesidad, de la independencia funcional o autonomía que le venga atribuida, e inexistencia de duplicidades en las funciones asignadas.

b) La composición y los criterios para la designación de sus órganos encargados de la adopción de los acuerdos mediante los que ejerza sus funciones decisorias. A este respecto, se habrá de garantizar tanto la independencia, especialización, competencia profesional y solvencia técnica de sus miembros para el ejercicio de sus funciones, como su inamovilidad en el ejercicio del cargo durante un período no inferior a dos años, así como su régimen de incompatibilidades y suplencias.

c) Las funciones decisorias que se le encomiendan, así como el modo en que se adoptan los acuerdos en los que se plasman las mismas, conforme al principio de colegialidad o de especialidad técnica.

Habida cuenta el contenido del ALEPV no evidencia tales extremos, hemos de excluir que nos encontremos ante un “órgano independiente” a los que alude la LSPV sin que, toda vez que el citado precepto lo liga a la creación por norma legal, entendamos, que quepa dar cumplimiento a estos requerimientos en el desarrollo reglamentario.

Asimismo, entendemos que la referencia a autonomía funcional no resulta suficiente para entender cumplido el requisito de integración en la Administración Pública al que se refiere el artículo 20.4 de la LSPV, entendiendo que la mención a toda ausencia de afección a programas económicos y presupuestarios no resulta convincente teniendo en cuenta las elementales características que se avanzan del órgano colegiado. Instamos, pues, a una más detallada concreción de tales características y a ahondar en la estimación de costes que pueda llegar a suponer así como a una concreción acerca de su integración en la Administración Pública de la que va a depender (no obstante, la eventual autonomía funcional que se le otorgue).

- c)** Consejos Educativos Municipales (artículo 61 ALEPV). El enunciado del órgano evidencia su distinción con los antes mencionados “consejos escolares municipales”, entendiendo que esta previsión se dirige a otros cometidos. En principio, se plantea la posibilidad de que podrán existir en aquellos municipios en los que exista uno o más de un centro educativo.

En este caso, al igual que en el anterior hemos de remitirnos al artículo 20 de la LSPV, añadiendo que la configuración que el ALEPV contempla respecto de los mismos, si bien ahonda en la delimitación funcional, no evidencia ningún aspecto acerca de la adscripción del órgano, ni acerca de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento, reiterando la memoria económica la mención genérica acerca de su no afección a programas económicos y presupuestarios. De hecho, la regulación de estos Consejos Educativos Municipales resulta tan insuficiente como para desconocer quién y bajo qué premisas podrá activar una creación que se configura como potestativa, quiénes vayan a integrarlo y en qué medida vayan a ser financiadas sus necesidades.

La denominación del órgano y su eventual ámbito de actuación remite a la cuestión local que incide en el ALEPV y que es abordado en un apartado específico.

- d) Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación (IEIPE), configurado en el Capítulo III del Título V del ALEPV (artículos 84-87). Esta medida supone la creación de un “órgano técnico” al que se le encarga la “evaluación externa propia, estatal e internacional de la investigación y prospección educativa relacionada con los centros educativos de la CAPV” (84.2). Se erige como un “servicio específico ... adscrito orgánicamente al DE, dependiendo orgánica y funcionalmente de éste en el desarrollo de las funciones que se determinen”.

La referencia a este órgano parece conducir al vigente Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria, creado por Decreto 14/2001, de 6 de febrero. No cabe duda que el cambio de denominación y la ausencia de menciones a este precedente, más allá de la falta de claridad en el proceso de eventual transformación que conlleve, supone que haya de contemplarse un mecanismo transitorio que permita discurrir de la actual estructura burocrática a la ahora proyectada evitando confusiones y problemas no considerados. En concreto, la Memoria económica sin aludir a qué vaya a revisarse ni en qué medida se limita a apuntar en un apartado que “Se modificará el ISEI-IVEI para adaptarlo a las nuevas funciones y tareas encomendadas”, mención que a todas luces se nos hace insuficiente por dar por sobreentendidos todos los contenidos que debe especificar para justificar razonadamente la transformación en ciernes.

Así, en principio hemos de partir del vínculo entre este Instituto que se crea y el vigente ISEI/IVEI por cuanto la consideración como un órgano ex novo ajeno a tal premisa en base a lo ya apuntado acerca del artículo 20 de la LSPV nos llevaría a emitir un parecer desfavorable en base a la ausencia de mención respecto a la dotación presupuestaria necesaria para la puesta en marcha y funcionamiento. Así, pues, hemos de partir que esta nueva estructura sustituirá al vigente Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI/IVEI), asumiendo las funciones que ahora se describen en el anteproyecto que sustituirán a las que se contemplan en el señalado Decreto 14/2001.

No nos consta ninguna reflexión acerca de tal continuidad, en particular, si las nuevas previsiones legales conllevan un incremento o merma de las funciones a desarrollar. Un elemental contraste evidencia un mayor énfasis en la actividad evaluadora omitiéndose en el anteproyecto las referencias a la actividad de documentación y de recursos relacionados con el ámbito educativo. Presupuestariamente se constata que la Ley 15/2022, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales de la CAE para 2023 dentro del programa 4225 Innovación educativa y formación permanente del profesorado se contempla un total de 91.437 euros destinados a gastos de funcionamiento (capítulo 2 del programa de gastos) distribuidos en diversas partidas (10 partidas) en función del destino concreto.

Aparte de tales dotaciones en el mismo programa presupuestario se contemplan otras destinadas específicamente a la evaluación de diagnóstico, evaluación internacional. Así las cosas, hemos de advertir de la ausencia de un

reflejo evidente que plasme la transformación del vigente ISEI/IVEI en el nuevo Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación que permita corroborar la extinción de esa estructura a la entrada en vigor del anteproyecto como Ley y posibilitar la transformación inmediata de los créditos destinados al mismo a esta nueva estructura, todo ello, a expensas del ajuste que haya de hacerse en el Decreto de estructura orgánica y funcional vigente al momento de tal entrada en vigor. Así las cosas, instamos a que, además de que se ofrezca la justificación razonada de esta transformación y las modificaciones funcionales que la misma implica, evidenciar la incidencia en materia de personal (puestos de trabajo adscritos en la actualidad al IVEI/ISEI) que se verán transformados en su destino orgánico y la transformación de los créditos presupuestarios que se vean afectados por tal cambio de denominación.

Así, entendemos necesario que, además de establecer la sustitución del vigente ISEI/IVEI por el nuevo Instituto se prevea con carácter general la transformación de una estructura en otra o, caso de ser necesario, un régimen transitorio que permita la transformación de una estructura en otra sin mayores incidencias.

Por lo demás, acerca de esta estructura, añadir que la denominación “instituto” referida a un servicio administrativo integrado en la estructura ordinaria del DE puede inducir a error llevando a pensar que se trata de un sujeto diferenciado en el ámbito jurídico de forma tal que sugerimos que, no obstante la trayectoria del vigente ISEI/IVEI se revise la denominación de la nueva estructura omitiendo el término “Instituto” que bien, en este caso, puede sustituirse por el término más apropiado de “Servicio”.

e) Instituto para el aprendizaje del euskera y de las lenguas (Capítulo VI del Título V, artículo 91).

Esta estructura se plantea como un órgano de nueva creación, señala la memoria económica que “el anteproyecto de Ley contempla la creación del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas y la modificación de determinados organismos técnicos y de asesoramiento como palancas de mejora. Para ello se utilizarán recursos humanos y materiales existentes, realizando, en su caso las modificaciones de puestos de trabajo necesarias”.

En este caso, también, resulta manifiesta la falta de un elemental detalle en el expediente acerca de la intención que se intuye de transformar el actual “Servicio de Euskera” del DE en esta nueva estructura a la que se otorga “autonomía funcional” dentro de la estructura del DE, otorgándole “potestad de autoorganización, así como la facultad de aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento en los términos que se prevean reglamentariamente”.

Hemos de partir, al igual del anterior, de que nos encontramos ante la transformación de una actual dependencia del DE en esta nueva estructura. Así, la memoria económica señala en relación al mismo que: “Este instituto asumirá las funciones que el Servicio de Euskera del departamento competente en

materia educativa ha venido desempeñando desde su creación, así como del personal docente adscrito a los Berritzeguneak, en este ámbito, para lo cual se reordenarán los recursos existentes en la actualidad”. Asimismo, el Informe de la Dirección de Función Pública advierte que “la Ley de Presupuestos en vigor limita la creación de puestos a los supuestos tasados en la misma. Con la asunción por el nuevo Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas de las funciones del actual Servicio de Euskera, se deberá concretar el destino de los puestos actualmente adscritos a dicho servicio”.

La realidad es que el expediente no ahonda en ninguno de los aspectos trascendentes relativos a tal transformación de los Servicios implicados; a saber: Servicio de Euskera de la Dirección de Aprendizaje e Innovación Educativa de la Viceconsejería de Educación y los Berritzegunes, sin que se mencione si tal referencia implica al Berritzegune central (adscrito a la misma Viceconsejería de Educación) o a los Berritzegune zonales (adscritos a las Delegaciones territoriales).

Las previsiones a este respecto en el expediente resultan del todo insuficientes no limitándose a la ausencia de previsión alguna acerca de las estructuras afectadas, el número de personas, créditos de plantilla presupuestaria implicados y los demás créditos de partidas presupuestarias vinculadas a tales servicios que debieran venir estimadas para asignar a esta nueva estructura orgánica en los términos exigidos por el artículo 20.4 LSPV, sino que, lo que es más importante, habida cuenta de las previsiones acerca del carácter autónomo de esta dependencia y las previsiones de reconocimiento de potestades autoorganizativas y de funcionamiento, entendemos que, debieran venir suficientemente justificadas en el expediente. Hemos de recordar el contenido del artículo 10 LSPV que en referencia a los “órganos independientes”, además de referirlos como excepcionales exige una motivación reforzada (10.3 LSPV) de la que carece el expediente. Ha de partirse de que la caracterización como órgano autónomo no se encuentra prevista en la todavía reciente LSPV sin que veamos apropiado que una Ley posterior tan reciente incluya una categoría diferente y propia la margen del esquema legal que ha formulado el Parlamento Vasco mediante esa Ley. En la medida que las potestades de autoorganización y funcionamiento conducen a pensar en un órgano sui generis más aproximado a la caracterización como órgano independiente hemos de aludir al citado artículo 10.3 LSPV. Más allá de tal requerimiento, entendemos que la justificación de creación (absorbiendo sendas dependencias ahora vigentes) y más su singular caracterización debiera venir soportada en una razonada justificación que, además de razonar el porqué de tal transformación, argumente los motivos que llevan a formular la singular figura que se propone. A tal omisión hemos de agregar la ausencia de una determinación evidente de los créditos presupuestarios para su puesta en funcionamiento incumpliendo lo requerido en el artículo 20.3.

Todo lo anterior nos lleva a efectuar un juicio desfavorable acerca del contenido referido a este Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas.

En todo caso y a expensas de que tal contenido pueda mantenerse una vez solventadas las omisiones advertidas hemos de señalar que en relación a las previsiones de funciones a desarrollar deberán revisarse las siguientes menciones:

- i. La mención del artículo 91.2 enunciado final que alude a la asunción de las funciones del Servicio de Euskera resulta insuficiente por cuanto no consta que el vigente Decreto 71/2021 de estructura orgánica y funcional del DE delimite las funciones a nivel de ese Servicio en el seno de la Dirección de Aprendizaje e Innovación (de hecho, tan siquiera consta enunciado como servicio de la misma).
- ii. La mención del artículo 91.4 al aludir a diversos ámbitos arranca el enunciado con la omisión al propio euskera como lengua en la que va a desplegar las funciones que se detallan en ese 91.4. La remisión a “esta lengua” cuando el referente es el euskera y las lenguas genera una indefinición fácilmente subsanable.

Al margen de tales órganos no cabe referirse como estructuras organizativas diferenciadas a las previsiones de dependencias administrativas ya vigentes que van a permanecer con la aprobación de este anteproyecto de ley y que se mencionan en el mismo. En concreto, hemos de aludir al servicio de Inspección del Sistema educativo que se contempla en el Capítulo IV del Título V o al Servicio de Apoyo a la Educación en el Capítulo V del Título V (sugerimos revisa por la falta de claridad que reporta la denominación “Servicios de apoyo a la educación Educativos de apoyo” y, en todo caso, homogeneizar las menciones que a los mismos se hacen en el contenido de los artículos implicados, aludiendo a Servicios educativos de apoyo y a Servicios de apoyo educativo).

Tales servicios hemos de entender que vienen referidos a sendas dependencias administrativas en el marco del DE. Si bien en relación con el Servicio de Inspección entendemos que resulta evidente su sucesión con el actual Servicio de Inspección que interviene en los términos del artículo 25.3 de la LEPV, entendiendo la idoneidad de haber agregado información acerca del actual dimensionamiento de este Servicio la estimación de necesidades futuras derivadas de la implementación de esta Ley y las necesidades que se requieran para su correcta prestación atendiendo a los estándares y obligaciones derivadas de esta Ley. Hemos de añadir a este respecto la ausencia de contenidos específicos de tipificación de infracciones y consecuentes sanciones a imponer configuradas más allá de la legislación básica en aplicación de las competencias propias; entre otros eventuales contenidos cabe pensar en una inadecuada gestión de la autonomía de los centros que pudiera repercutir negativamente en los intereses de la Hacienda Pública. Evidentemente estos contenidos deberán ser analizados y formulados por el Departamento promotor en el seno de este procedimiento de elaboración de esta disposición.

En relación al Servicio de apoyo a la educación hemos de requerir una mayor clarificación acerca de cuál sea la dependencia actual que vaya a desempeñar

tales funciones, ofreciendo una visión acerca de su actual dimensionamiento y las perspectivas estimadas a este respecto ofreciendo en la Memoria económica una visión completa del cometido que a la misma corresponde evidenciando el coste directo o indirecto que la implementación del anteproyecto de ley vaya a suponer para la Hacienda Pública una vez entre en vigor. La sistemática llamada a desarrollos reglamentarios una vez que conste la obligación de creación de tales dependencias en las normas legales aprobadas no puede constituir suficiente argumento para omitir esta información toda vez que una vez aprobada la Ley su puesta en práctica devendrá una obligación para el Ejecutivo.

IV. INCIDENCIA ECONÓMICO PRESUPUESTARIA DE LA INICIATIVA

- b. El análisis de este contenido deber iniciarse señalando lo apuntado anteriormente acerca de la ausencia de un análisis en detalle de los aspectos organizativos que se han puesto de relieve, en particular en qué medida las necesidades a este respecto van a ser satisfechas con los recursos ya disponibles y con las partidas presupuestarias consignadas en el Presupuesto del DE. Se recuerda el no cumplimiento por falta de información agregada del requisito previsto en el artículo 20.4 LSPV en relación a la creación de órganos administrativos acerca de la concreción y disponibilidad de la “dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento”, remitiéndonos a los supuestos concretos en los que ha quedado advertido.
- c. Resulta patente que la iniciativa tiene su más importante repercusión en el cumplimiento del derecho prestacional a la educación respecto a las enseñanzas obligatorias y las que se declaran gratuitas, estas son:
 - i. Educación infantil de segundo ciclo (3-6 años)
 - ii. Educación primaria (7-12 años en desarrollo ordinario)
 - iii. Educación secundaria obligatoria (13-16 años en desarrollo ordinario)

A tales efectos, a partir del carácter prestacional del servicio a la educación se declara la gratuidad de tal servicio en tales periodos (artículo 34), para lo que se cuenta con los centros públicos y los centros privados; dentro de estos últimos, serán los concertados los que obtengan financiación pública por la prestación del servicio educativo en los términos de la regulación de conciertos educativos. Resulta patente que el sostenimiento de los centros educativos públicos y privados concertados para la satisfacción de la prestación educativa constituye el ámbito con mayor repercusión económica, si bien, en la medida que ya viene prestándose en cumplimiento del vigente marco educativo deberá centrarse el análisis en los costos añadidos que la aprobación del proyecto de ley por el Parlamento puedan suponer para la Hacienda General del País Vasco. La reiterada gratuidad de tales centros supone que el análisis deberá concentrarse en la vertiente del gasto sin

que la vertiente de ingresos pueda tener una incidencia suficientemente relevante como para detenernos en la misma.

Los programas presupuestarios de la sección 07-Educación que se ven concernidos por el ALEPV son:

4211-Estructura y Apoyo de Educación,
4221-Educación Infantil y Primaria,
4222-Educación Secundaria y Formación Profesional,
4224-Enseñanzas de Régimen Especial,
4225-Innovación Educativa y Formación Permanente del Profesorado,
4226-Aprendizaje Permanente y Educación de Personas Adultas EPA,
4231-Promoción Educativa y,
4715-Euskaldunización del Sistema Educativo

Atendiendo a la Memoria económica que acompaña a la iniciativa se señala que “Las partidas de gasto cuantitativamente más significativas en estas etapas son, por un lado, las correspondientes a las necesidades básicas de funcionamiento de la red pública (gastos de personal, gastos de formación y de funcionamiento, obras en centros educativos y mobiliario y equipos para procesos de información) y, por otro las correspondientes al pago de los conciertos educativos con centros concertados (personal docente, personal no docente, gastos de funcionamiento, RIR e inversiones en infraestructuras) que, en este caso, precisan de una auditoría del estado actual de las mismas, y las ayudas a la gratuidad de la enseñanza a la que se hace referencia en el artículo 34 del anteproyecto de Ley de Educación del País Vasco.

Asimismo, de cara a la estimación de costes se ha llevado a cabo un estudio prospectivo sobre la evolución del alumnado que indica una bajada de natalidad en los próximos años, así como de las necesidades de plantilla del profesorado del Sistema Educativo Vasco.

En tal sentido, se concreta que, “El excedente de plantilla que ocasione será una oportunidad para crear nuevas figuras en los centros para la necesaria transformación del Sistema Educativo, así como lo dispuesto en la disposición adicional primera del anteproyecto de Ley de Educación sobre reforzamiento y racionalización de las estructuras de gestión del Sistema Educativo Vasco y de apoyo a los centros educativos.”

Con esta futura Ley se plantea “la puesta en marcha de actuaciones diferenciadas en cada uno de los niveles educativos, actuaciones cuyo coste económico se han valorado y previsto en un marco plurianual que estará condicionado, en los primeros años, por un descenso pronunciado del alumnado en Educación Infantil y Primaria y

un aumento del mismo en los niveles de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional”.

Los incrementos de la respuesta educativa en centros públicos se dirigirán, entre otros, a la reducción progresiva de ratios, mayor número de horas de dedicación a las direcciones incluyendo la gestión de personal, creación de la figura del coordinador/ de proyectos de innovación y formación, inclusión de la figura del Técnico/a de TIC, incremento de profesorado en centros de alta complejidad educativa, mejora de las infraestructuras y creación de nuevos IPI (Ikastetxe Publiko Integratuak).

Los incrementos de la respuesta educativa en centros concertados se dirigirán entre otros al incremento de los conceptos de personal no docente, mantenimiento y RIR, concertación de aulas de 2 años, incremento progresivo del pago del coste del profesorado, incremento de la aportación a los programas de refuerzo educativo específico, diversificación curricular y de escolarización complementaria e incremento de las aulas de atención al alumnado con NEE (deficiencias motóricas graves, discapacidad intelectual, discapacidad sensorial, trastornos generales del desarrollo).

En base a tales premisas se apunta una previsión del coste de los centros públicos y de los concertados en el periodo de cursos académicos 2021-2022 a 2027-2028 en los siguientes términos:

(millones de euros)

Curso. Ejercicios	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28
Coste de Públicos	1.031,3	1.096,3	1.122,3	1.208,2	1.220,1	1.239,5	1.247,9
Incremento de Públicos		65,0	26,0	85,9	11,9	19,4	8,4
% de incremento		6,3	2,4	7,7	1,0	1,6	0,7

Curso. Ejercicios	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28
Coste de concertados	629,1	655,7	730,7	740,0	760,6	763,9	756,9
Incremento de concertados		26,6	75,0	9,3	20,6	3,3	-7,0
% de incremento		4,2	11,4	1,3	2,8	0,4	-0,9

TOTALES

Curso. Ejercicios	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28
TOTAL (Públicos + concertados)	1.660,4	1.752,0	1.853,0	1.948,2	1.980,7	2.003,4	2.004,8
Incremento total		91,6	101,0	95,2	32,5	22,7	1,4
% incremento total		5,5	5,8	5,1	1,7	1,1	0,1

La memoria económica deja constancia de que “en estos escenarios no se contemplan los incrementos salariales anuales. Aun así, se precisaría de un esfuerzo presupuestario muy importante, sobre todo en los tres primeros ejercicios”; circunstancia que, entendemos bien podría ser actualizada respecto a los cursos 2021-2022 y 2022-2023 respecto de los que ya se cuenta con los parámetros de cálculo para su actualización y su traslación sucesiva en base a tales costes al resto del periodo. Con ello se obtendrá una cifra más aproximada del efectivo impacto económico presupuestario de la iniciativa.

De la información agregada destacan como incrementos de relevancia:

- d. un 5,5% para el curso 2022/2023 (6,3% para los centros públicos y 4,2 % para los centros concertados),
- e. un 5,8% para el curso 2023/2024 (2,4% para los centros públicos y 11,4 % para los centros concertados) y,
- f. un 5,1% para el curso 2024/2025 (7,7% para los públicos y 1,3% para los centros concertados).

En los cursos 2025/2026, 2026/2027 y 2027/2028 los incrementos son más moderados (1,7%, 1,1% y 0,1%, respectivamente).

Asimismo, para aproximar al encaje presupuestario del coste del anteproyecto en el año 2023 y siguientes el Departamento de Educación presenta el siguiente escenario agregado de previsión de costes plurianual:

	2023	2024	% 24/23	2025	% 25/24	2026	% 26/25	2027	% 27/26
Coste de los Públicos									
Sin inversiones Publikoaren	1.001,3	1.023,7	2,2	1.030,0	0,6	1.015,4	-1,4	1.002,9	-1,2
Inversiones en los Públicos	103,7	127,2	22,7	182,1	43,2	211,1	15,9	239,3	13,4
TOTAL DE LOS PÚBLICOS	1.105,0	1.150,9	4,2	1.212,1	5,3	1.226,5	1,2	1.242,2	1,3

	2023	2024	% 24/23	2025	% 25/24	2026	% 26/25	2027	% 27/26
Coste de los concertados									
Sin inversiones	680,7	733,8	7,8	746,8	1,8	761,7	2,0	761,6	0,0
Inversiones de los concertados	8,3	25,0	201,2	25,0	0,0	25,0	0,0	25,0	0,0
TOTAL DE LOS CONCERTADOS	689,0	758,8	10,1	771,8	1,7	786,7	1,9	786,6	0,0

TOTALES	1.794,0	1.909,7	6,4	1.983,9	3,9	2.013,2	1,5	2.028,8	0,8
----------------	----------------	----------------	------------	----------------	------------	----------------	------------	----------------	------------

(millones de euros)

La Dirección de presupuestos con carácter puntual evidencia que:

- a) De la memoria económica no se desprende cómo pueden incidir cuantitativamente en los presupuestos de la sección 07-Educación, y en los futuros Presupuestos Generales de la CAE, la evolución del importe de los conciertos educativos y el reparto en cada una de las dos partes trienales de planificación. El importe destinado a los conciertos educativos (CAC 45300) en los Presupuestos de 2023 asciende a 647,0 millones de euros, y sería relevante conocer la evolución de esta magnitud en los futuros presupuestos del

departamento de Educación y consecuentemente en los futuros Presupuestos Generales de la CAE.

- b) Asimismo, destaca que, según la memoria económica se van a “activar los mecanismos de control necesarios para que la gratuidad de la enseñanza sea observada y quede erradicada toda práctica abierta o encubierta de cobro de cuotas por enseñanza”. Si estas situaciones no se han producido en los ejercicios anteriores y, en aras de la gratuidad y no discriminación por motivos socioeconómicos, con la entrada en vigor de la LEPV estas cuotas o aportaciones por enseñanza a centros educativos financiados con fondos públicos, deben ser sufragadas no por las familias sino por el departamento de Educación.

Es importante saber cuál es su coste anual por ejercicio para así conocer el impacto en los Presupuestos Generales de la CAE de los años futuros, y si su financiación sería vía conciertos educativos

- a. En relación a las garantías de gratuidad efectiva de la educación obligatoria y de la declarada gratuita, evidencia que: “Asimismo, se preverá por parte del departamento competente en materia de educación el establecimiento de ayudas para que quienes padezcan situaciones sociales o económicas desfavorables puedan acceder a dichas actividades y servicios, teniendo en cuenta la planificación estratégica del departamento competente en materia de educación, y, en su caso, el contrato programa que se suscriba con los centros educativos, en los términos establecidos en la presente Ley”.

También, en este caso es importante conocer la cuantificación por ejercicio presupuestario de estas ayudas y becas para que quienes padezcan situaciones sociales o económicas desfavorables puedan acceder a dichas actividades y servicios.

- a) En relación a los contratos-programa, la memoria económica señala que se va a “desarrollar la normativa necesaria para promover la formalización de contratos-programa para la asignación de personal y recursos necesarios a los centros, condicionada al desarrollo de sus planes anuales y proyectos de carácter singular o estratégico, en el marco de las líneas estratégicas del departamento de Educación. Se promoverán estos contratos, especialmente en todos aquellos centros de alta complejidad, que les permitan, con el apoyo de la Administración, el impulso de proyectos de éxito totales

o parciales que reviertan la situación de desventaja de partida”.

Estas actuaciones relativas a los contratos-programa pueden tener incidencia presupuestaria y habrá que atender a su desarrollo normativo.

- b) Se apuntan otros contenidos del anteproyecto que por su sistemática remisión a futuros desarrollos reglamentarios quedan sin una concreción estimativa acerca de su impacto económico presupuestario que, al igual que los anteriores, han sido objeto de análisis en este Informe.

En definitiva, hemos de evidenciar las conclusiones a las que llega la Dirección de Presupuestos en torno al anteproyecto y la visión ofrecida por la Memoria económica que acompaña al anteproyecto, que se manifiesta en los siguientes términos: El desarrollo normativo de esta ley marco afecta a los numerosos aspectos abordados en la misma y que pueden tener incidencia presupuestaria: actualización normativa sobre conciertos educativos, consecución de la garantía de la gratuidad de la enseñanza mediante la eliminación de cuotas o aportaciones asociadas a la enseñanza, el desarrollo de la regulación de los contratos-programa a establecer con los centros educativos, el reconocimiento de la función directiva en los centros docentes, la cogobernanza con los centros las administraciones locales, el desarrollo de estructuras administrativas y de gestión compartida de centros educativos, la integración de centros en la red pública, los diferentes planes que sean necesarios poner en marcha (plan de transformación educativa, plan de digitalización), el reto demográfico con el descenso de la natalidad y su afectación a las plantillas del personal docente (y no docente) con la aparición de nuevas figuras educativas, etc.

Ello supone que parte del coste económico derivado de la aprobación de esta Ley no esté cuantificado en la memoria económica, coste que debería añadirse a las cifras ya contempladas en la misma. Dado que todo ello se deberá financiar con las dotaciones presupuestarias que se asignen anualmente al Departamento de Educación, la aprobación e implantación de las distintas actuaciones que se deriven de la Ley deberá acomodarse a dichas dotaciones, dilatándose en el tiempo su aplicabilidad si ello fuera necesario.

En la periodificación del escenario plurianual de coste previsto en el Anteproyecto de Ley de Educación del País Vasco, presentado por el Departamento de Educación, se observan fuertes incrementos en los ejercicios 2024 y 2025, (6,4% en 2024 y 3,9% en 2025), moderándose para los ejercicios 2026 y 2027. De dicho escenario, el incremento más destacable es el correspondiente a las inversiones de los centros públicos, incrementos muy elevados, del orden del 22,7% en 2024, el 43,2% en 2025, 15,9% en 2026 y 13,4% en 2027. Hay que señalar que la Dirección de Presupuestos evidencia la dificultad de asumir esos importes e incrementos en los Presupuestos Generales de la CAE para los ejercicios 2024 y posteriores, tal y como se consignan en dicho escenario”.

Asimismo, pone en evidencia otros aspectos no estimados que debieran ser incluidos en la perspectiva de incidencia económico presupuestaria de este anteproyecto tales como: no se hace referencia en la memoria económica a la incidencia presupuestaria de la aplicación de la LEPV en los gastos de funcionamiento de los centros públicos (capítulo II). Además, en los escenarios agregados anuales que se han presentado no se contemplan los incrementos salariales anuales (capítulo I), que

puede llevar al alza los costes reales por ejercicio, y más aún en un periodo inflacionista. En lo relativo a la variación de personal que pudiera producirse con motivo de la entrada en vigor de la ley, deberá adecuarse y ser conforme con lo que se establezca en materia de plantillas presupuestarias en la ley de Presupuestos Generales de la CAE vigente en ese momento. De tal consideración extrae que: Si nos ceñimos a las cifras de la memoria económica correspondientes al ejercicio 2023 y los comparamos con lo presupuestado para dicho ejercicio, observamos que no se puede establecer una correspondencia entre las cuantías del documento de la memoria y los Presupuestos de 2023.

Por todo lo anterior y habida cuenta que la Memoria económica que sigue constando en el expediente es la misma con la que la Dirección de Presupuestos ha elaborado su Informe hemos de hacer nuestras las consideraciones acerca de los contenidos de la misma que deben reformularse o reconsiderarse asumiendo la conclusión que la Dirección de Presupuestos formula en los siguientes términos:

“En definitiva, los costes detallados en la memoria económica (mas aquellos no recogidos que pudieran producirse) de la ley de Educación del País Vasco han de considerarse que son previsiones que deberán conjugarse necesariamente con los criterios en materia de estabilidad presupuestaria de cada ejercicio, y que deberán ajustarse anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno y a los recursos presupuestarios que en cada momento cuente el Departamento de Educación.

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE. Esto conllevará en su caso, la replanificación del desarrollo del plan de actuaciones previsto y el aplazamiento de la puesta en marcha de las actuaciones recogidas en la memoria económica que acompaña al anteproyecto de la ley. Consecuentemente, deberán concretarse los objetivos, acciones e indicadores nuevamente reprogramados en las memorias presupuestarias que acompañan anualmente a los Presupuestos Generales”.

V. CONCLUSIÓN

Este es el informe que consideramos oportuno acerca de la cuestión sometida a consideración, significando que el mismo tiene carácter favorable no obstante las consideraciones vertidas en el mismo a fin de que puedan ser atendidas por el Departamento promotor, en particular las llamadas a reconsiderar la inclusión de los contenidos de la vigente de la LEPV acerca de la autonomía de gestión de los centros educativos como medida para garantizar un adecuado ejercicio de tal autonomía dentro de los márgenes que la legislación general hacendística y presupuestaria contempla.