

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE
EL “PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 25 DE
NOVIEMBRE DE 2009, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS
PARA LA CONCESIÓN DE SUBVECIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y
EQUIPAMIENTO DE ESCUELAS INFANTILES CUYA TITULARIDAD CORRESPONDA
A ENTIDADES LOCALES DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
ANDALUCÍA Y SE EFECTÚA SU CONVOCATORIA PARA EL AÑO 2009”**

En Sevilla, a **29 de Mayo de 2013**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y el técnico del referido Departamento, D. José Antonio Garrido Gilabert, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA
ORDEN DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES
REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVECIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y
EQUIPAMIENTO DE ESCUELAS INFANTILES CUYA TITULARIDAD CORRESPONDA A
ENTIDADES LOCALES DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
ANDALUCÍA Y SE EFECTÚA SU CONVOCATORIA PARA EL AÑO 2009**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de Orden citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

ARTÍCULO ÚNICO.

La adición de un nuevo apartado 4. al artículo 21 de la Orden que se Informa, pretende introducir una nueva causa de modificación de la resolución de concesión de subvención para la construcción y equipamiento de escuelas infantiles cuya titularidad corresponda a las Entidades Locales, siempre que lo prevea la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la justificación de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La redacción del apartado Dos, que otorga al mismo órgano que dicta la resolución de concesión de subvención la facultad de modificarla unilateralmente, podría considerarse contraria al principio de garantía jurídica, e incluso lesiva de los derechos de los beneficiarios, en este caso los Gobiernos Locales, pues ni tan siquiera plantea una audiencia previa que permita poner de manifiesto posibles perjuicios que pudiera ocasionar dicha decisión. La finalidad de cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera la persiguen, en este caso, las dos administraciones implicadas, por lo que estando ya concedida una subvención, su modificación aún por dichos motivos, debe ser consensuada entre ambas administraciones.

Como premisa básica, hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 9.20 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, corresponde a los municipios como competencia propia, entre otras, “la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de educación infantil, de educación primaria y de educación especial, así como la puesta a disposición de la Administración educativa de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos”.

De lo dicho, se desprende que no es competencia de los municipios la construcción de nuevos centros docentes públicos, sólo la puesta a disposición de la administración docente de los solares necesarios.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 41.3 de la Ley de Educación de Andalucía “La educación infantil tiene carácter voluntario. La Administración educativa garantizará progresivamente la existencia de puestos escolares en el primer ciclo de la etapa para atender la demanda de las familias. Con esta finalidad, se crearán escuelas infantiles y se determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras administraciones y entidades privadas sin fines de lucro.”

Para dar cumplimiento a la aspiración de la Administración educativa que pretende garantizar progresivamente la existencia de puestos escolares en el primer ciclo de la etapa de educación infantil, se publicó el DECRETO 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil, entre cuyos principios se encuentra, “La cooperación de las Corporaciones locales y otras entidades con la Administración educativa para promover la oferta de plazas de primer ciclo de educación infantil”. (Artículo 3.e) del Decreto)

Este principio de cooperación se materializa en el artículo 9 del mismo Decreto al establecer que las Corporaciones locales podrán proponer la creación de escuelas infantiles, de las que serán titulares, siempre que las escuelas infantiles que se creen reúnan los requisitos establecidos en el Decreto y, con carácter previo, la Corporación local y la Consejería de Educación formalicen un convenio en el que se establezcan los compromisos que contraigan ambas Administraciones públicas en cuanto a las condiciones materiales y de personal de la escuela y el régimen económico y de funcionamiento de la misma.

La firma de estos convenios tiene la naturaleza de Convenio de Cooperación previsto en el artículo 83 de la Ley de Autonomía Local, en los que debe recogerse, entre otra información: las partes que suscriben el convenio; el objeto y fines del convenio; la competencia que ejerce cada administración; su financiación.

No obstante lo anterior, con la aprobación de la ORDEN de 25 de noviembre de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la construcción y equipamiento de escuelas infantiles cuya titularidad corresponda a Entidades Locales del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se efectúa su convocatoria para el año 2009, el modelo expuesto se completa con el sometimiento de la firma del convenio a “un proceso de otorgamiento de ayuda en base a régimen de concurrencia competitiva” (Artículo 8 de la Orden), si bien, mantiene como requisito para

acceder a la subvención el compromiso de suscribir el citado convenio (artículo 5.1.3º de la Orden), debiéndose formalizar el Convenio una vez publicado la concesión de la subvención (artículo 16 de la Orden).

Por otro lado, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera *“Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.”*

En este sentido, y en cumplimiento del citado objeto, la citada Ley Orgánica no solo es aplicable a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino también a las Entidades Locales (artículo 2 de la Ley Orgánica).

Por tanto, también las administraciones locales deben cumplir los principios de estabilidad presupuestaria (situación de equilibrio o superávit estructural que debe manifestarse en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos) y el principio de sostenibilidad financiera (capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública).

El citado artículo 26.4 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, en el borrador de la Orden que se Informa, estable que *“Durante el ejercicio presupuestario de 2013, en orden al cumplimiento de la normativa reguladora y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se autoriza a los órganos competentes para conceder subvenciones o ayudas para, con cumplimiento de la normativa reguladora de las subvenciones, dejar sin efecto las convocatorias que no hayan sido objeto de resolución de concesión, así como para suspender o no realizar las convocatorias futuras.*

Del mismo modo, y con el mismo fin de interés general, los órganos competentes para conceder subvenciones o ayudas podrán modificar las bases reguladoras vigentes para prever, como causa de modificación de las resoluciones de concesión, las decisiones dirigidas al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La modificación, por estos motivos, de las subvenciones concedidas en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, si no estuvieran previstos en las bases o convocatorias que resultasen en su caso de aplicación, o en caso de subvenciones nominativas o excepcionales sin previsión expresa en el mismo sentido, requerirá la previa solicitud o la conformidad de sus beneficiarios.”

A pesar de la recomendación incluida en la disposición anterior, hay que tener en cuenta que su aplicación a la Orden informada con la pretensión de introducir la posibilidad de alterar el contenido de la resolución de concesión de subvención, requiere de una interpretación matizada por varios motivos:

En primer lugar, no se puede olvidar que, aunque el sistema utilizado para conceder la subvención se basa en *“un proceso de otorgamiento de ayuda en base a régimen de concurrencia competitiva”*, este proceso concluye no sólo con la concesión de una ayuda sino con la firma de un convenio de colaboración que, en el ámbito de la autonomía de las partes (administración autonómica y local) se firma con el objeto de conseguir un fin de interés para ambas partes y que contiene unos elementos esenciales, entre los que se incluye los derechos y obligaciones de cada parte y, en especial, la financiación de una actividad que, en este caso, es competencia de la administración autonómica y no local, es decir, la construcción de una Escuela Infantil. Modificar el contenido de la resolución, supone la alteración de un acuerdo convencional de forma unilateral que es inadmisiblesi se quiere mantener el respeto a la autonomía negociadora de las partes, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otro lado, del mismo modo que la administración autonómica tiene la obligación de cumplir la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, también las administraciones locales deben cumplir esta Ley Orgánica. En este sentido, tanto la resolución de concesión de subvención como el subsiguiente convenio de colaboración firmado, suponen el punto de partida para que la administración local comience a comprometer sus gastos e ingresos en aras de cumplir con las obligaciones asumidas en los citados resolución y convenio. Por tanto, toda modificación posterior de la resolución de concesión de subvención de forma unilateral por el órgano concedente influye sobre el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financieras a los que también está sometido los entes locales, lo que genera una situación de inseguridad jurídica y deja a la administración local en una situación de vulnerabilidad no admisible para el cumplimiento de la citada Ley Orgánica.

De lo dicho se depende que toda modificación de la resolución de concesión de subvención, requiere de un procedimiento garantista que protege los intereses de ambas partes y, en concreto, de las administraciones locales beneficiarias, procedimiento que no está recogido en la propuesta de Orden que se informa.

Sin perjuicio de las consideraciones efectuadas, se proponen a continuación otras con respecto al articulado de la Orden de 25 de noviembre de 2009 que se modifica.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL ARTICULADO DE LA ORDEN DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2009 QUE SE MODIFICA:

ARTÍCULO 3

Deberían incluirse entre los conceptos subvencionables recogidos en el apartado 1, no sólo las actuaciones destinadas a la construcción y equipamiento de las escuelas infantiles, sino también las que estuvieran destinadas a su mejora, reforma o ampliación (no sólo la ampliación), introduciéndose, de esta forma, los conceptos financiados que se recogen con carácter general en el artículo 5.3 del Decreto 155/1997 de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, que se adecuan mejor a las actuaciones que desde las Entidades Locales se pueden requerir para este tipo de instalaciones.

En concordancia con la observación anterior, en el apartado 2 del artículo 3 deberían considerarse los conceptos de “mejoras, reformas o ampliaciones”, estableciendo los correspondientes cuadros de cuantías máximas.

ARTÍCULO 14

Para hacer efectivo el trámite de audiencia a las Entidades Locales interesadas, éstas deben conocer previamente la propuesta de resolución, para lo cual, además de su publicación en los tablones de anuncios de las Delegaciones de la Consejería con competencia en Educación, se debería notificar las mismas a través cualquier otro medio alternativo contemplado en derecho que garantice el conocimiento de la resolución.

EL SECRETARIO GENERAL,

Antonio Nieto Rivera