

Expediente: 64/2002

Objeto: Convenio de Colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias en materia de educación en el Centro Penitenciario de Pamplona.

Dictamen: 61/2002, de 10 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de octubre de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud del dictamen

El Vicepresidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito de 19 de agosto de 2002, en aplicación del artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante LFCN), recaba dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra, sobre el Proyecto de Convenio de Colaboración a suscribir entre la Comunidad Foral de Navarra y el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias en materia de educación en el Centro Penitenciario de Pamplona que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 22 de julio de 2002.

Integran el expediente los siguientes documentos:

1. Informe del Director General de Educación de 28 de junio de 2002.

2. Dictamen emitido por el Consejo Escolar de Navarra de 25 de junio de 2002
3. Memoria económica de la Sección de Presupuestos y Gestión Económica de 1 de julio de 2002.
4. Informe jurídico del Secretario Técnico de 1 de julio de 2002.
5. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de julio de 2002, por el que se toma en consideración el Convenio de Colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias en materia de educación en el centro Penitenciario de Pamplona.
6. Propuesta de Convenio de Colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias en materia de educación en el Centro Penitenciario de Pamplona.

I.2ª. Consulta

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra el pronunciamiento sobre los términos de la propuesta de Convenio a suscribir entre la Comunidad Foral de Navarra y el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias en materia de educación en el Centro Penitenciario de Pamplona.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La LFCN establece en su artículo 16. 1. e) la exigencia de la consulta preceptiva al Consejo en los Convenios y Acuerdos de Cooperación de la Comunidad Foral con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando su formalización esté sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra, así como cuantas cuestiones se refieran a dudas o discrepancias sobre los mismos.

El artículo 65 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA) contempla la posibilidad de que la Administración del Estado y la Administración Foral celebren convenios de cooperación para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común. Por su parte, el artículo 26. b) de esta misma Ley Orgánica, así como el artículo 9.b) de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, exigen la previa autorización del Parlamento de Navarra para que el Gobierno pueda formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas.

Dado que el texto sometido a dictamen de este Consejo contempla un proyecto de Convenio de Colaboración con un organismo dependiente de la Administración del Estado, ha de concluirse la procedencia de su inclusión entre los Convenios o Acuerdos que deben ser objeto de consulta preceptiva de este Consejo.

II.2ª. Marco Normativo

La LORAFNA establece en su artículo 47 la competencia de Navarra en materia de enseñanza. Igualmente, el artículo 58.1.a) de esta misma norma atribuye a Navarra competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria, si bien no se ha producido todavía el traspaso de esta materia, por lo que los servicios siguen gestionados por el Estado.

El Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, contempla la integración en el Cuerpo de Maestros a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias y dispone normas de funcionamiento de las unidades educativas de los establecimientos penitenciarios.

Se trata de regular dos cuestiones relacionadas entre sí, la primera de las cuales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.2 del Real Decreto mencionado, así como en su disposición adicional segunda ya se transfirió a Navarra. En efecto, de acuerdo con estas normas y en cumplimiento de lo

dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la LORAFNA, por Real Decreto 1476/2000, de 4 de agosto, que amplía la transferencia efectuada por el Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, en materia de enseñanza no universitaria, se traspasaron a la Comunidad Foral de Navarra los medios personales y créditos presupuestarios relativos al profesorado de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias, de la Administración del Estado, gestionados por el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

La segunda cuestión planteada por el Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, que pretende coordinar las normas de funcionamiento de las unidades educativas de los establecimientos penitenciarios, puede hacerse ahora por medio de un Convenio de Colaboración para aplicar el artículo 11 del mencionado Real Decreto.

Este Convenio de Colaboración se enmarca en lo establecido en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en virtud del cual se pueden celebrar convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma, con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

II.3ª. Análisis del Convenio

El Convenio que se somete a la consideración de este Consejo persigue, según se hace constar en la cláusula primera del mismo, regular los mecanismos de coordinación y seguimiento de la educación en el Centro penitenciario de Pamplona. Esta gestión, está relacionada con la reeducación y reinserción social de los penados que la Constitución Española, en su artículo 25.2, y la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en su artículo 1, atribuyen a las penas privativas de libertad, que el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias tiene encomendada como labor de formación de reclusos.

Con objeto de desarrollar esta labor formativa, el Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, dedica su capítulo segundo a fijar las “Normas de funcionamiento de las unidades educativas de enseñanza de los establecimientos penitenciarios”. Dentro de este capítulo, el artículo 11. 1 expresa que “la Administración penitenciaria y cada una de las Administraciones educativas competentes establecerán los necesarios mecanismos de coordinación y seguimiento de la educación en los centros penitenciarios, con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo en las condiciones adecuadas”.

Así pues, los mecanismos de coordinación y seguimiento de la educación en los centros penitenciarios, señalados en el artículo 11.1 del Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, entre las Administraciones del Estado y Navarra son los que pretende establecer el Convenio de Colaboración que se analiza. En él, las partes, con capacidad para convenir y conforme con lo dispuesto en el artículo 4 de la LRJ-PAC, y en aplicación del artículo 6 de la misma Ley, acuerdan su suscripción.

La competencia de la Administración educativa de Navarra, para suscribir el presente Convenio es plena, a tenor del mencionado artículo 47 de la LORAFNA, sobre “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía”.

Por otra parte, la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 65 de la LORAFNA, es competente para celebrar convenios de cooperación con la Administración del Estado para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común.

Por otro lado, el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, está dotado de personalidad jurídica propia para el

cumplimiento de sus fines, adscrito al Ministerio de Interior a través de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de acuerdo con el Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio.

La tramitación del proyecto de convenio se considera sustancialmente correcta. Así el texto del Convenio de Colaboración fue informado favorablemente por el Pleno del Consejo Escolar de Navarra el 25 de junio de 2002, cumpliéndose de este modo con el requisito formal previsto en el artículo 7.1.h) de la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre reguladora del mencionado organismo. Igualmente, la Sección de Presupuestos y Gestión Económica ha elaborado una Memoria económica el 26 de junio de 2002, de la que se deduce que la aprobación de este Convenio no supone un incremento de coste para la Administración Foral de Navarra.

El proyecto de Convenio de Colaboración está estructurado en cinco cláusulas.

En la primera de las citadas cláusulas se determina el objeto del Convenio que consiste en la regulación de los mecanismos de coordinación y seguimiento de la educación en el Centro penitenciario de Pamplona que está de acuerdo con el artículo 11 del Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio.

La segunda cláusula fija las obligaciones de las partes: el Organismo Autónomo se compromete a ofertar las instalaciones en las que ha de llevarse a cabo la actividad docente, a asegurar la dotación económica anual para financiar los gastos de funcionamiento y a realizar la programación y gestión de las actividades que formen parte del itinerario formativo del interno, que son las que se contemplan en el artículo 6 del Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio. También facilitará, el mencionado Organismo Autónomo, los cauces de relación e información precisos para la realización de la actividad educativa, señalados en el artículo 9 de la citada norma, y realizará la labor de coordinación que proceda, constituyendo el órgano permanente de enlace, aspectos estos últimos igualmente previstos por el artículo 11 del Real Decreto reiterado.

Por su parte, el Departamento de Educación y Cultura de la Comunidad Foral de Navarra se compromete a prestar el servicio educativo en el Centro penitenciario de Pamplona, en el marco de los planes de educación de personas adultas, propiciando que esta programación se incardine con el resto de programaciones que realice la Administración Penitenciaria, sin dar a las unidades educativas del Centro distinta consideración que el resto de las existentes en la red pública de educación de personas adultas de la Comunidad Foral de Navarra, aunque adecuadas al medio penitenciario. Todo ello de acuerdo con las competencias que sobre enseñanza ostenta Navarra, contempladas en el artículo 47 de la LORAFNA, ya mencionado.

La tercera de las cláusulas establece una Comisión Mixta de seguimiento del Convenio de Colaboración, fijando su composición, funcionamiento y competencias, de acuerdo con la normativa general de seguimiento, vigilancia y control de todo convenio entre Administraciones Públicas contemplada en el artículo 6.3 de la LRJ-PAC.

Las cláusulas cuarta y quinta se ocupan del régimen jurídico y del ámbito temporal de su vigencia. La cláusula 4.2 deja sin efecto un Acuerdo temporal y provisional de colaboración suscrito entre el Ministerio de Justicia y la Comunidad Foral de Navarra, de 14 de junio de 1989 en cuanto se oponga al presente Convenio de Colaboración. De ambas cláusulas no hay, tampoco, nada que objetar desde el punto de vista del Derecho.

En consecuencia, en el Convenio sometido a dictamen de este Consejo se hace constar: los organismos que lo celebran y la capacidad con la que actúan cada una de las partes convinientes; la competencia que ejerce cada Administración; las actuaciones previstas para el cumplimiento de la finalidad pretendida con el mismo; los organismos de gestión del Convenio; el plazo de vigencia, la posibilidad de su prórroga y su extinción por denuncia de alguna de las partes contractuales. Por otra parte, no se asume por la Comunidad Foral de Navarra ningún compromiso económico nuevo.

Se cumplen, por tanto, todas las especificaciones que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 de LRJ-PAC deben contener los instrumentos de formalización de los convenios de colaboración.

III. CONCLUSIÓN

El Convenio de Colaboración a suscribir entre la Comunidad Foral de Navarra y el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias en materia de educación en el Centro Penitenciario de Pamplona es ajustado a Derecho.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.