



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

INFORME JURÍDICO QUE EMITE EL DR. IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UPV/EHU A INSTANCIAS DEL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DEL CONCEJO DE SOPUERTA (BIZKAIA), ACERCA DEL ALCANCE DE LAS ESTIPULACIONES CONTENIDAS EN LA ESCRITURA DE DONACIÓN DE BIEN INMUEBLE OTORGADA POR LA IGLESIA CATÓLICA A FAVOR DEL AYUNTAMIENTO DE SOPUERTA PARA DESTINARLO A EQUIPAMIENTO EDUCATIVO ANTE EL NOTARIO D. JUAN IGNACIO GOMEZA VILLA EN BILBAO EL DÍA 27 DE JULIO DE 2005

Por D, Joseba Andoni Llaguno Hurtado, Alcalde del Ayuntamiento del Concejo de Sopuerta se requiere mi opinión en Derecho acerca del alcance de las estipulaciones contenidas en la Escritura Pública de donación otorgada por la Iglesia Católica a favor del Ayuntamiento de Sopuerta para destinarlo a equipamiento educativo ante el Notario D. Juan Ignacio Gomeza Villa en Bilbao el día 27 de julio de 2005.

Aceptando los términos en que se me formula la consulta, tengo el honor de emitir el presente



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
inaki.lasagabaster@ehu.es

## INFORME JURÍDICO

### 1. OBJETO

En esencia, la cuestión básica que se plantea es la viabilidad jurídica de la implantación de una línea de Educación Primaria en la Escuela Pública La Baluga en el municipio de Sopuerta.

### 2. ANTECEDENTES:

Los antecedentes de esta controversia se recogen en la documentación facilitada por el Ayuntamiento y que es la siguiente:

\* Expediente administrativo municipal sobre aceptación de donación modal (2004-2007)

\* Copia de la Escritura Donación de 27 de julio de 2005 (nº 2007 de su Protocolo), otorgada por la Iglesia Católica, Diócesis de Bilbao, a favor del Ayuntamiento de Sopuerta, ante el Notario de Balmaseda D. Juan Ignacio Gomeza Villa.



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

\* Respuesta de 4 de julio de 2012, de la Viceconsejera de Educación, Dña. M<sup>a</sup> Antonia Ozcariz Rubio, al escrito del Alcalde de Sopuerta de 23 de febrero de 2012, por el que se remitía certificado del Acuerdo de la Sesión Ordinaria del Pleno de fecha 26-01-2012, consistente en *"pedir al Gobierno Vasco, Departamento de Educación que implante en el municipio de Sopuerta, el primer curso del primer ciclo de Educación Primaria"*.

\* Informe de 28 de junio de 2012, de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, en relación con la solicitud de implantación, en el municipio de Sopuerta (Bizkaia), del primer curso de Educación Primaria.

\* Informe de 24-10-2012, del Área de Instalaciones y Mantenimiento de la Delegación de Educación de Bizkaia, sobre la Situación e Infraestructura EEI La Baluga (Sopuerta).

\* Informe de 12 de noviembre de 2012, de la Responsable del Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda, relativo al asunto "Alcance de la condición resolutoria



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**  
**DERECHO**  
**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

establecida en escritura de 27 de julio de 2005, de donación de un terreno en Sopuerta otorgada por la Iglesia Católica para destinarlo a equipamiento educativo".

\* Expedientes municipales de autorización de uso del Colegio Público EEI La Baluga (Sopuerta), a instancia de los Directores del Centro San Viator, de los cursos escolares 2010 a 2012, ambos inclusive, en horario escolar y extraescolar, para actividades escolares y extraescolares de distintos niveles educativos del Centro San Viator.

**I.-** El Ayuntamiento de Sopuerta en Sesión de Pleno de fecha 14 de abril de 2011 acordó por unanimidad "apoyar a la Asociación Gure Umeak en su petición de implantar la etapa de Primaria en la Escuela Pública La Baluga".

**II.-** El 24 de noviembre de 2011 el Consejo Escolar de la Escuela Pública La Baluga acordó pedir a la Delegación de Educación de Bizkaia "la continuidad en el Centro del primer ciclo de Primaria y, por tanto, la posibilidad de matricular a los alumnos y alumnas del aula de 5 años en 1º





Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA  
DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

de Primaria en el curso 2012-2013". Para tratar este asunto, desde el Ayuntamiento de Sopuerta y de la Asociación Gure Umeak se solicita una reunión con la Delegada de Educación en Bizkaia.

**III.-** El Ayuntamiento de Sopuerta acuerda en sesión plenaria de 26 de enero de 2012, por unanimidad, *"pedir al Gobierno Vasco, Departamento de Educación, que implante en el municipio de Sopuerta el primer curso del primer ciclo de Educación Primaria"*.

**IV.-** Con fecha de salida de 4 de julio de 2012, la Viceconsejera de Educación, Dña. M<sup>a</sup> Antonia Ozcariz Rubio, responde al Ayuntamiento de Sopuerta rechazando tal posibilidad (al menos en el centro de la Escuela Pública La Baluga), apelando al contenido de la escritura nº 2007, de 27 de julio de 2005, de Donación con Condición Resolutoria otorgada por la Iglesia Católica, Diócesis de Bilbao a favor del Ayuntamiento de Sopuerta, firmada por el Notario D. Juan Ignacio Gomeza Villa. Apunta las estipulaciones segunda y tercera de la escritura para concluir que *"se trata de una donación modal en la que el donante entrega un bien e impone al donatario-beneficiario el cumplimiento de una obligación. La indicación del fin u objeto de la donación no constituye un mero deseo o recomendación,*



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

*carente de fuerza coactiva, sino que se trata de un elemento integrante del contenido preceptivo de la donación. Por ello, para que el Departamento de Educación... pueda analizar y dar respuesta a la petición trasladada por el Alcalde de Sopuerta de ampliar la oferta pública en el municipio a la etapa de Educación Primaria es necesario que el Ayuntamiento aporte un nuevo terreno libre de condiciones o bien a que llegue a un acuerdo con la Iglesia Católica, Diócesis de Bilbao para modificar las condiciones de la donación, lo que evidentemente debería plasmarse en una modificación de la escritura, que posibilitara dar al bien un destino distinto acorde con las pretensiones del Ayuntamiento".*

**V.-** Los días 10 de octubre y 19 de noviembre de 2012 se celebraron sendas reuniones de la Comisión creada por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para el análisis de la oferta educativa pública en Sopuerta. Los representantes del Departamento apuntan diversos informes internos - de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, del Área de Instalaciones y Mantenimiento de la Delegación de Educación de Bizkaia, y de la Responsable del Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda-, que



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**  
**DERECHO**  
**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
inaki.lasagabaster@ehu.es

avalarían la tesis mantenida por la Viceconsejera de Educación en su comunicación del mes de julio.

El Director de Centros Escolares invita al Ayuntamiento a aportar los informes contradictorios que avalen la viabilidad de la implantación de una línea de Educación Primaria en la Escuela Pública La Baluga, y ese es precisamente el cometido del presente informe.

### **3.- ANALISIS DE LA CUESTIÓN**

#### **A) Contenido de la escritura de donación modal**

**ESTIPULACIÓN SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD DONATARIA.**

*La presente donación está sujeta a las siguientes obligaciones:*

*Primera.- Que el terreno donado se destine a la construcción de un centro de enseñanza del nivel de Educación Infantil, el cual deberá estar concluido y en funcionamiento antes de cinco años desde la fecha de la presente escritura; y que dicho inmueble se destine exclusiva o principalmente a centro educativo público.*

*(...)*



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**  
**DERECHO**  
**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

### *ESTIPULACIÓN TERCERA.- CONDICIÓN RESOLUTORIA.*

*El incumplimiento por parte del Ayuntamiento de cualquiera de las obligaciones contenidas en la estipulación segunda anterior, faculta a la Iglesia Católica, Diócesis de Bilbao para que, de conformidad con el artículo 647 del Código Civil, pueda revocar esta donación, y recuperar la propiedad de la finca donada, junto con todo lo que sobre ella hubiese edificado, plantado o sembrado, sin obligación de indemnizar por ello.*

### **B) Interpretación de la obligación primera**

Se trata por tanto de interpretar la expresión señalada en la escritura de donación donde la entidad donataria determina que el terreno donado se destine "a la construcción de un centro de enseñanza de nivel de educación infantil". Para a renglón seguido continuar diciendo que el centro debía estar en funcionamiento dentro de un plazo, antes del transcurso del periodo de cinco años de la fecha de la escritura, y que el inmueble construido se destinase "exclusiva o principalmente a centro educativo público".

La importancia que tiene la finalidad para la cual se realiza la donación requiere una interpretación literal de los términos que en la escritura dotacional se contienen,





Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

interpretando la voluntad del donatario y el concreto contenido que la escritura establezca. Del texto señalado pueden concluirse las siguientes cuestiones:

**1.**

El donatario persigue que el centro se dedique a la enseñanza de "educación infantil", aunque no se establece que solamente se dedique a esa actividad. El texto no establece por tanto que solamente se deba dedicar el centro educativo a esa función, aunque deberá acudirse para avanzar más en esta interpretación a otros contenidos de la escritura dotacional. Es decir, que si bien no se establece que solamente se dedique a eso, puede haber otros apartados de la escritura de los cuales pueda deducirse esta determinación.

**2.**

Cumpliendo lo dicho en el apartado anterior, puede comprobarse que el texto que la escritura señala, junto a esa obligación de dedicarlo a la educación infantil, que el inmueble se destine "exclusivamente o principalmente a centro educativo público". De este texto pueden extraerse diferentes conclusiones:



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

a) En primer lugar, que si bien la escritura contiene en un primer momento esa obligación de dedicarse a la construcción de un centro de educación infantil, posteriormente habla solamente del destino del edificio en "centro educativo público", sin concretar la edad o período educativo. Si se quisiera afirmar que este centro solamente se puede dedicar a la educación infantil habría que señalar que el inmueble se iba destinar a centro educativo público de educación infantil, cosa que no hace.

b) Si la interpretación anterior pudiera considerarse excesiva o forzada, hay un criterio que puede utilizarse para acompañarlo, y es la referencia de que el centro se destine "exclusiva o principalmente" a centro educativo público. De la literalidad de este precepto se deriva varias consecuencias a saber:

a'- Que el centro, además de dedicarse a centro educativo, puede dedicarse a otras cosas, siempre que la función educativa sea la principal.

b'- Que el centro o inmueble construido va a poder dedicarse a otras actividades que no sean las educativas.

c'- Si es posible dedicar el centro a otras actividades que no sean las educativas, lógicamente no podrá objetarse que



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**  
**DERECHO**  
**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

se dedique dicho centro a actividades educativas de diferentes niveles o a alumnos de diferentes edades.

d' - La escritura no establece que el centro se deba dedicar solamente a centro educativo, y más claramente aún, no establece que el centro se dedique "solamente" a la educación infantil.

### 3.

La voluntad del donatario al establecer la dedicación del centro a la educación infantil parece clara al establecer que el centro a construir se dedique a centro educativo, principalmente, y para ello señala el ámbito más característico de la enseñanza en zonas rurales, que es precisamente el de la educación infantil. Es decir, sería muy difícil que alguien que haga una donación en materia educativa estableciese todos los diferentes tipos de educación que serían susceptibles de establecerse en el lugar, señalando sin embargo aquel tipo de educación más característico e importante que puede ser precisamente este denominado de educación infantil. Por otra parte si se construye un edificio para educación infantil y posteriormente el número de alumnos en esa etapa disminuye



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**  
**DERECHO**  
**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

por diferentes motivos, entre ellos los demográficos, el resultante sería que el centro construido estaría subutilizado. Esto no tiene ninguna lógica. Si existe espacio y la finalidad principal de la donación se cumple, no puede razonablemente objetarse que el centro y el terreno se puedan dedicar también a actividades educativas de otro tipo, como por otra parte sucede.

#### 4.

Quando el donatario habla de "educación infantil" en realidad está haciendo referencia a una etapa educativa que puede modificarse según las decisiones del legislador y que en este sentido no se puede interpretar que si, en un momento determinado, el legislador denomina educación infantil a un período de edad diferente al actualmente existente, en ese caso el centro debiera limitarse en su actividad a dar clase solamente a aquellos comprendidos en la educación primera de acuerdo con la nueva norma. Para evitar precisamente que las modificaciones normativas pudieran tener consecuencias en la determinación de la idea de "educación infantil", es para lo que también el propio donatario señala que el centro se dedicara principalmente a esa actividad, lo que no impide otras, y que además se diga que se dedicara a centro educativo público, dejando abierta





Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**  
**DERECHO**  
**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

la puerta a que la enseñanza impartida no se limite a un determinado campo o una determinada edad.

## 5.

La interpretación aquí defendida está corroborada por los hechos. Tal como se ha tenido conocimiento, tanto en el propio centro como en el territorio adyacente, se han realizado las actividades siguientes:

.- al menos desde 2010 y hasta el presente, utilización del Centro en horario escolar (7:50 a 11:30 y de 14:15 a 16:15), de lunes a viernes para desarrollar la asignatura de Educación Física de los distintos niveles del Centro San Viator, anexo a La Baluga, y a solicitud precisamente, de la Dirección del Centro San Viator de Sopuerta, propiedad del Obispado Diócesis de Bilbao, entidad donante.

.- Ídem para las actividades deportivas extraescolares (de 16:30 a 17:30, fútbol y baloncesto) del citado Centro del Obispado.

## 6.

En consecuencia, y a modo de conclusión, este informante considera que se han cumplido todas las obligaciones impuestas a la entidad donataria (Ayuntamiento) en la



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

**ZUZENBIDEA**

**DERECHO**

**-LEIOA-**

**Iñaki Lasagabaster Herrarte**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**inaki.lasagabaster@ehu.es**

escritura de donación modal (estipulación segunda), y que de ningún modo se vulneraría la obligación primera por el hecho de que en el Centro Público La Baluga se impartan además, junto con el nivel de educación infantil, enseñanzas de niveles superiores.

Este es mi dictamen que, como es costumbre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, y que doy y firmo en Bilbao para Sopuerta, en la fecha señalada en el encabezamiento.

Iñaki Lasagabaster Herrarte  
Catedrático de Derecho Administrativo de la UPV-EHU