

Dictamen nº: **38/18**
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **01.02.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de febrero de 2018, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se modifica el régimen de utilización de los inmuebles e instalaciones de los centros educativos públicos no universitarios en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación e Investigación, por escrito firmado el 6 de octubre de 2017 con entrada en este órgano el día 10 de octubre, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 522/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica

Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Advertida la falta de determinada documentación que se citaba en el expediente remitido pero que no se aportaba, esta Comisión, en uso de la facultad contenida en el artículo 19.2 del ROFCJA, y con suspensión del plazo para emitir nuestro dictamen, requirió nueva documentación que tuvo entrada el 29 de enero.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. María Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 1 de febrero de 2018.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto se ocupa de la regulación del uso de los edificios escolares según estén o no en funcionamiento, el cambio de destino y establece un procedimiento específico para cada supuesto, a la vez que diferencia si los centros son de titularidad autonómica o municipal.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por 14 artículos distribuidos en cuatro capítulos, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El capítulo primero, referido a las disposiciones generales, incluye un único artículo con tres apartados que responden cada uno de ellos al contenido que refleja su título: objeto, ámbito de aplicación y finalidad.

El capítulo segundo contiene la regulación de la utilización de los centros educativos públicos fuera del horario lectivo y se extiende desde el artículo 2 al artículo 7.

El artículo 2 se ocupa de las características y límites de las actividades a lo largo de cinco apartados.

El artículo 3, con tres apartados, señala las instalaciones que podrán ser objeto de utilización.

El artículo 4 determina en cinco apartados los criterios de autorización en caso de concurrencia de dos o más solicitudes de actividades para un mismo espacio.

El artículo 5 describe el procedimiento de solicitud y autorización en sus cuatro apartados.

El artículo 6, con tres apartados, se reserva para regular el régimen de responsabilidades.

El artículo 7, dedicado a la revocación de la autorización, incluye en sus tres apartados las causas de revocación, el procedimiento y los efectos de la misma.

El capítulo tercero regula, desde el artículo 8 al artículo 12, el uso privativo de inmuebles de centros docentes sin uso.

El artículo 8 se refiere a la autorización temporal de inmuebles de centros docentes sin uso en sus tres apartados.

El artículo 9 se ocupa a lo largo de sus cinco apartados del inicio e instrucción del procedimiento.

El artículo 10 concreta en cuatro apartados el procedimiento de adjudicación y formalización.

El artículo 11 emplea tres apartados para establecer las condiciones y duración de la autorización de uso.

El artículo 12 dispone en seis apartados la finalización y revocación de la autorización de uso.

El capítulo cuarto engloba en los artículos 13 y 14 el cambio de destino de los edificios escolares de titularidad municipal.

El artículo 13 lo destina a regular la autorización previa y le dedica dos apartados.

El artículo 14 especifica el procedimiento de cambio de uso en tres apartados.

La parte final de la norma proyectada comienza con una disposición derogatoria única que identifica la norma que quedará derogada tras la entrada en vigor del decreto.

También incluye dos disposiciones finales: la primera, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto; la segunda, regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Tres versiones del proyecto de decreto (documentos nº 1, 2 y 3 del expediente administrativo).

2. Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por el secretario general técnico de la Consejería de Educación e Investigación (documentos nº 4, 5 y 6 del expediente administrativo).

3. Dictamen nº 31/2017 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 11 de julio de 2017 (documento nº 7 del expediente administrativo).

4. Votos particulares emitidos el 13 y 14 de julio de 2017 por representantes de la FAPA Giner de los Ríos y de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (bloque de documentos nº 8 del expediente administrativo).

5. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia - bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo), firmado el 6 de junio de 2017, en el que aprecia un impacto positivo sobre la familia, la infancia y la adolescencia al regular la utilización y potenciación de las instalaciones educativas para un mayor aprovechamiento con fines educativos, formativos y sociales, del que se beneficiarán tanto los alumnos de los centros y sus familias, como los alumnos y familias del entorno de dichos centros.

6. Informe de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo), firmado el 2 de junio de 2017, que no prevé impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico, organizativo y procedimental.

7. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia - bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo), firmado el 1 de junio de 2017, que aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género puesto que el proyecto no incorpora en su articulado una referencia específica a la realidad LGTBI, por lo que no pueden producirse situaciones de discriminación.

9. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de Sanidad; de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; de la Consejería de Políticas Sociales y Familia; y de Economía, Empleo y Hacienda que formularon observaciones al texto del proyecto de decreto, algunas de las cuales fueron tenidas en cuenta. Por el contrario, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura y la de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio no manifestaron objeción alguna (bloque de documentos nº 10 del expediente administrativo). Se incluyen también en este bloque de documentos el informe de 12 de junio de 2017 de la Dirección General de Coordinación y Atención al Ciudadano y Humanización de la Asistencia Sanitaria y el de 21 de junio de 2017 de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, que efectúa algunas consideraciones sobre el rango normativo necesario para el establecimiento de tasas.

10. Informe de la Dirección General de Protección Ciudadana de 7 de junio de 2017, que advierte que los centros educativos deben contar con un Plan de Autoprotección/Emergencias para todas las actividades que se desarrollen en los mismos.

11. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, que formula algunas observaciones sobre los formularios de solicitud, la documentación a presentar y sobre las pólizas de seguro, entre otras.

12. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 8 de junio de 2017 (documento nº 11 del expediente administrativo) que resalta que del proyecto de decreto no se deduce que genere gastos o cargas adicionales en materia de personal pero advierte que, respecto al uso de los centros educativos públicos fuera del horario lectivo, si se generara algún gasto y no se previese su abono por los

usuarios, debería asumirse con cargo a las disponibilidades presupuestarias existentes en la Consejería competente.

13. Informe de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería, de 5 de julio de 2017 (documento nº 12 del expediente administrativo), que efectuó algunas observaciones en relación con la exigencia del informe de la Consejería competente en materia patrimonial de la Comunidad de Madrid, con el procedimiento de adjudicación de las autorizaciones de uso de los centros educativos que han quedado sin uso total o parcialmente de manera temporal y con la exigencia de una tasa por el uso privativo de estos edificios públicos, entre otras cuestiones.

14. Resolución de 14 de julio de 2017 del secretario general técnico de la entonces Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento nº 13 del expediente administrativo) por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

15. Alegaciones efectuadas por distintos municipios de la Comunidad de Madrid (bloque de documentos nº 14 del expediente administrativo).

16. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 10 de octubre de 2017 (documento nº 15 del expediente administrativo) en el que se realizaron observaciones, una de ellas con carácter esencial.

17. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 14 de noviembre de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 16 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

En este caso el proyecto normativo que se consulta tiene naturaleza de reglamento ejecutivo al ser desarrollo de lo dispuesto en la disposición adicional décimo-quinta, apartado 6, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE):

“Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social”.

Como apunta la sentencia del Tribunal Constitucional STC 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos *«aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada,*

desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”. Todo ello con independencia de que adopten forma de decreto o de orden a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

El hecho de que el decreto que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento ejecutivo, puesto que, conforme ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (S. de 21/5/2013, RCA 171/2012), *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.*

También el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4^a) de 15 de julio de 1996, se ha pronunciado sobre el particular, al tratar de la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado, sirviendo dichos argumentos *mutatis mutandis*, también para la Comisión Jurídica Asesora.

De esta misma doctrina se hacen eco otras sentencias posteriores de nuestro Alto Tribunal, como las de 25 de mayo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a) y de 11 de junio de 2008 (de la misma Sala, Sección 5^a).

En este caso, el proyecto normativo sobre el que se consulta aborda cuestiones reguladas en normativa tanto educativa, como patrimonial y de régimen local, que más adelante señalaremos.

En cuanto a la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los

reglamentos ejecutivos se ha manifestado el Tribunal Supremo en varias sentencias. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre sobre la modificación reglamentaria proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Dado que el proyecto normativo aborda la regulación del régimen de utilización de los centros educativos públicos no universitarios fuera del horario lectivo, el de los inmuebles de los centros que han quedado sin uso y el régimen de desafectación de los mismos, habrá de determinarse la habilitación legal y competencial desde la perspectiva educativa y patrimonial.

En materia de educación, el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE, cuya disposición adicional décimo-quinta, referida a municipios, corporaciones o entidades locales, ordena a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso

de los centros docentes que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Esta previsión ya se contenía en su antecedente normativo, la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo de España (también llamada LOGSE) y fue desarrollada por el Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación de las corporaciones locales con el Ministerio de Educación y Ciencia, y la Orden de 20 de julio de 1995 por la que se regula la utilización por los Ayuntamientos y otras entidades de las instalaciones de las Escuelas de Educación Infantil, Colegios de Educación Primaria, Centros de Educación Especial, Institutos de Educación Secundaria y Centros Docentes Públicos que impartan las enseñanzas de régimen especial dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia.

Estas normas, dictadas con anterioridad a las transferencias en materia educativa, no son normas básicas pero se han estado aplicando con carácter supletorio en la Comunidad de Madrid ante la ausencia de normativa propia.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita para abordar el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid que, en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Como antecedente al proyecto normativo que nos ocupa la Comunidad de Madrid reguló, mediante el Decreto 30/2001, de 22 de

febrero, el procedimiento de autorización previa a la desafección de edificios públicos escolares de propiedad municipal.

Por otro lado, como ya hemos dicho, dado que el proyecto aborda también la regulación de la desafección o cambio de destino de los inmuebles de los centros que han quedado sin uso, ha de partirse del artículo 149.1.8ª y 18ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de la legislación civil, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre contratos y concesiones administrativas, que actúan como límites a la competencia que la Comunidad de Madrid ostenta para la regulación, mediante Ley, del régimen jurídico de su patrimonio.

A nivel autonómico, el concreto título competencial que habilita para dictar el presente proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de contratos y concesiones administrativas, así como respecto de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el artículo 27.2.2ª y 13ª del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo.

Partiendo de estas premisas, al acometer el análisis del proyecto habrá que tener en consideración la normativa patrimonial tanto estatal como autonómica, constituida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAAP) y por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LPCM), sin dejar tampoco de observar la normativa relativa a la Administración Local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, puesto que el proyecto, referido también a centros docentes de titularidad municipal, afecta a las

entidades locales, cuyos artículos 25.2.,n) y 55, junto con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, aparte de la normativa ya citada previamente, señalan los principios de las relaciones entre las Administraciones Autonómica y Local en materia educativa.

Todo ello nos lleva a afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de

octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria única del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según la cual este nuevo Real Decreto no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor. También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, cuando se inició la tramitación del proyecto, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, pero el presente proyecto normativo no figura en el mismo. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en dicho Plan Normativo, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, la Memoria del Análisis de Impacto normativo señala que se ha prescindido de este trámite, lo que se ha justificado en el hecho de que el proyecto no tiene un impacto en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, que es una de los motivos por los que podrá prescindirse de ese trámite, según permite el artículo 133.4 de la LPAC.

3.- La norma proyectada es propuesta por la actualmente denominada Consejería de Educación e Investigación en virtud de lo dispuesto en el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, a la que se atribuyen las competencias que, en materia de educación, ostentaba la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (en virtud del Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid), y en el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, que deroga el anterior decreto de estructura –el Decreto 100/2016, de 18 de octubre- y establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, y cuyo artículo 5 atribuye a la Secretaría General Técnica de la Consejería la competencia en materia patrimonial.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio, 383/17, de 21 de septiembre y 412/17, de 11 de octubre, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por el secretario general técnico: la primera, de 30 de mayo de 2017, al principio de la tramitación del procedimiento y las otras dos (de fechas 27 de septiembre y 6 de noviembre de 2017) según se han ido cumplimentado los distintos trámites e incorporándose las observaciones que se iban formulando. De esta manera cabe considerar que la memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

La última Memoria que figura en el expediente remitido, de fecha 6 de noviembre de 2017, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También incluye el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias y describe el contenido de la propuesta.

Por lo que se refiere al impacto económico y presupuestario, la Memoria señala que la regulación contenida en el proyecto no tendrá repercusiones económicas en los sujetos privados ni en las

administraciones públicas. Y, desde el punto de vista presupuestario, no supone la asunción directa ni indirecta de gastos. Añade que las únicas disposiciones de contenido económico se refieren al abono de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público, así como la prestación de garantías o suscripción de seguros por parte de los beneficiarios de las autorizaciones de uso de los inmuebles, pero dado que dicha previsión no supone novedad alguna sobre la situación actualmente prevista en la normativa vigente en materia de patrimonio, no se prevé ningún incremento de ingresos o disminución de gastos en el presupuesto de la Comunidad de Madrid.

A juicio de esta Comisión, el hecho de que la percepción de tasas ya esté prevista en la normativa en materia de patrimonio no obsta que pueda producirse un incremento de ingresos o disminución de gastos en el presupuesto de la Comunidad de Madrid desde el momento que pueden percibirse tasas por el nuevo uso de inmuebles previsto en el proyecto que hasta ahora no se utilizaban, lo que no ha sido valorado por la Memoria.

Además, tal y como pone de manifiesto la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, la desafección de bienes en desuso supondría un ahorro respecto a los gastos que pudiera suponer la conservación de dichos bienes, lo que no se ha considerado al analizar el impacto económico y presupuestario.

Por otro lado, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste, sin que tales extremos se contengan en la Memoria.

Tales omisiones de pronunciamiento habrán de ser subsanadas.

La Memoria sí incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. El impacto, de acuerdo con la dirección General de la Familia y el Menor, se estima positivo al favorecer un mayor aprovechamiento de las instalaciones educativas con fines educativos, formativos y sociales, y ser los alumnos y sus familias los beneficiarios directos de todas las actividades que se pretenden propulsar.

Figuran además incorporados a la Memoria el examen del impacto, negativo, por razón de género, y el de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y, de manera sucinta, recoge las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

5.- De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse, los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, sin estas dos últimas hayan apreciado impacto sobre los aspectos que les incumben.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017 (al igual que se prevé en Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018) ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el que no ha puesto objeción a la tramitación del proyecto, aun cuando señaló que la desafección de bienes en desuso podría suponer un ahorro respecto a los gastos que pudiera significar la conservación de dichos bienes.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 10 de octubre de 2017, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo que figura en el expediente.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se aprobó con fecha 11 de julio de 2017 y al que formularon voto particular los consejeros representantes de CCOO y de la FAPA Giner de los Ríos.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha remitido el proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que, salvo la de Transportes, Vivienda e Infraestructura y la de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, han evacuado informes con observaciones al texto, algunas de las cuales se han tenido en cuenta según se señala en la Memoria.

Además, de conformidad con el artículo 4,g) y el criterio 12.1 Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, a solicitud de las secretarías generales técnicas o los centros directivos promotores, dentro del proceso de elaboración de normas de carácter general. En este caso, en las observaciones que la Secretaría General Técnica realizó al proyecto se mencionaba que se había dado traslado del mismo a la citada Dirección General, que había procedido a señalar determinadas objeciones. Al margen de recordar la obligación de acompañar a esta Comisión de la documentación completa de los expedientes, ex artículo 19.1 del ROFJCA, para que este órgano pueda formarse un juicio fundado sobre todos los aspectos que inciden en la legalidad de la norma que se somete a su dictamen preceptivo, dada la obligatoriedad del informe por razón de la materia regulada en la norma

proyectada, al órgano promotor le corresponde requerir e incorporar dicho informe al expediente sin que quepa su inclusión por referencias de otro informe.

Finalmente dicho informe fue remitido a esta Comisión junto con el informe de la Dirección General de Protección Ciudadana, de 7 de junio de 2017, que advertía que los centros educativos debían contar con un Plan de Autoprotección/Emergencias para todas las actividades que se desarrollasen en los mismos.

Por su parte, la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano realizó algunas observaciones sobre los formularios de solicitud, la documentación a presentar y sobre las pólizas de seguro, entre otras.

6.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente. En este proyecto no se ha unido dicho informe lo que se justifica en la Memoria en que se ha impulsado el proyecto por la propia Secretaría General Técnica, que es la que emite la Memoria por lo que *“se considera cumplida la emisión del citado informe, pues su contenido y finalidad quedan recogidas en esta memoria”*.

Si bien la preceptividad de tal informe se ha visto reconocida por el Tribunal Supremo en ocasiones y ha determinado la nulidad de los proyectos que no contaban con él (por ejemplo, las sentencias de 16 de abril de 2013 –rec. 6470/2011- y la de 8 de enero de 2014 –rec. 2651/2012-), lo cierto es que la finalidad de dicho informe es asegurar la legalidad de la norma reglamentaria proyectada, finalidad que cumple en este caso la Memoria, realizada por el mismo órgano que habría de elaborar el informe omitido, y que vendría a redundar sobre los aspectos sobre los que la Memoria ya se ha pronunciado. En este sentido, el

Tribunal Supremo, con cita de otras sentencias anteriores (de 27 de diciembre de 1990 y de 14 de mayo de 1991) se pronunció en su sentencia de 8 de noviembre de 2004 (rec. 7145/2000) sobre la *“validez de la sustitución de un informe –en este caso de la Secretaría general Técnica- cuando los datos que con el mismo puedan obtenerse o, en su caso, comprobarse por otros mecanismos informativos y de control”*.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Según la memoria se publicó en el portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid una resolución del secretario general técnico, que consta incorporada al expediente, por la que se sometía el proyecto de decreto al trámite de audiencia, sin que se presentaran alegaciones en el plazo de 15 días concedido al efecto.

En cuanto a la audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, dicho trámite puede considerarse completado porque no solo se ha solicitado informe a la Federación de Municipios de Madrid que dio traslado a los municipios de la Comunidad de Madrid, sino que también, como ya hemos dicho, se ha solicitado y obtenido el informe del Consejo Escolar, y según venimos recordando con reiteración (entre otros, dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en dicho órgano están representados

los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos adelantado, el proyecto de decreto pretende fomentar el mayor aprovechamiento de los centros educativos durante los periodos no lectivos para facilitar su accesibilidad a los propios alumnos y a sus familias –cuya implicación es clave para el éxito de los sistemas educativos- para el desarrollo de actividades educativas y de interés general que contribuyan a un aprendizaje significativo, lo que hace preciso disponer de unos entornos que lo posibiliten.

Hasta ahora, la Comunidad de Madrid carecía de normativa que hiciese posible ese uso alternativo de los centros educativos, por lo que, aunque no tenía el carácter de normativa básica, se aplicaba supletoriamente la regulación estatal: el Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, y la Orden de 20 de julio de 1995, previamente citados.

Sí se regulaba en el Decreto 30/2001, de 22 de febrero, del Consejo de Gobierno, el procedimiento de autorización previa a la desafectación de edificios públicos escolares de propiedad municipal, que se deroga por este proyecto al incorporarse al mismo dicho procedimiento.

El marco normativo para el enjuiciamiento de la norma proyectada – que pretende establecer un procedimiento que simplifique y agilice la tramitación de los distintos usos de los inmuebles de los centros docentes, garantice la igualdad en el acceso al disfrute de los bienes públicos y proporcione seguridad jurídica a todos los intervinientes- viene dado por la legislación en materia de educación, patrimonial y de régimen local ya citada.

El proyecto establece la regulación del uso de los edificios escolares según estén o no en funcionamiento, el cambio de destino y establece un procedimiento específico para cada supuesto, a la vez que distingue un procedimiento para los centros de titularidad autonómica (institutos de educación secundaria, centros de régimen especial -como escuelas de idiomas o conservatorios de enseñanzas artísticas-) y otro para los centros de titularidad municipal (colegios de educación infantil, primaria o especial), bajo la supervisión de la Administración autonómica, en uso de sus competencias en materia educativa.

Partiendo de estas premisas pasaremos a analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, ya que se han ido acogiendo en gran medida las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes. El análisis se realizará tanto desde un punto de vista material -a la luz de la normativa que constituye su marco y referencia jurídica- como desde un punto de vista formal, bajo el prisma de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las directrices), al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

Entrando ya en el examen del proyecto, cabe adelantar que consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por 14 artículos distribuidos en cuatro capítulos, según prevé la directriz 23, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12. De esta manera describe, si bien someramente, la

finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, si bien consideramos que debiera realizarse un mayor esfuerzo justificativo de la concurrencia de tales principios.

Además, esta parte expositiva destaca los aspectos más relevantes de la tramitación del proyecto de decreto, con mención expresa a la audiencia e información pública y a los informes recabados durante su tramitación (así, la petición y emisión del informe del Consejo Escolar, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, así como la petición de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

También recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, según la directriz 16.

La parte dispositiva, que comienza con el capítulo primero, referido a las disposiciones generales aplicables a todo el proyecto, incluye un único artículo con tres apartados que responden cada uno de ellos al contenido que refleja su título: objeto, ámbito de aplicación y finalidad.

El apartado 1 describe sucintamente el objeto del proyecto: la regulación del uso tanto de los centros educativos de titularidad municipal como autonómica en uso –que enumera en el apartado 2-, los que han quedado sin uso y el cambio de destino de los edificios escolares, respecto de los que habrá que especificar -en lo que al cambio de destino se refiere-, que son centros municipales, a tenor del contenido del capítulo IV del proyecto. En la última versión del proyecto remitida a esta Comisión se ha sustituido la referencia al “*régimen de desafectación*” de los inmuebles de los centros que han quedado sin uso -tal y como aparecía en la segunda versión del proyecto- para adecuarlo al capítulo IV

habida cuenta que, como razonaba la Memoria, la disposición adicional décimo-quinta de la LOE alude a la posibilidad de que los ayuntamientos puedan destinar a otros servicios o finalidades los centros docentes de su titularidad, sin implicar necesariamente la desafectación del inmueble.

Del apartado 3, referido a la finalidad, habría que suprimir las siguientes frases *“la finalidad de este decreto es optimizar la utilización de los inmuebles públicos educativos”* (...) *“evitando asimismo su deterioro y abandono”* puesto que se trata de motivaciones o explicaciones cuyo lugar adecuado es la parte dispositiva de la disposición, tal y como establece la directriz 26. Independientemente de dicha justificación podría mantenerse que el régimen de utilización consistirá en la realización de actividades de interés general, preferentemente de tipo educativo, lo cual podría incluirse en el apartado uno de este artículo *“para la realización de actividades de interés general, preferentemente de tipo educativo”* aunque esa preferencia por las actividades de tipo educativo sea matizada en los apartados y artículos siguientes en función del tipo de centro, de situación del inmueble y del uso, más o menos amplio del mismo, que se pretenda realizar. Podría también suprimirse sin más dado que en los siguientes capítulos ya se especifican el tipo de actividades que *preferentemente* se podrán realizar en cada tipo de inmueble según su situación.

Desde el punto de vista ortográfico, siguiendo la directriz 102, habría que suprimir el guion situado sobre el punto y aparte del primer apartado.

El capítulo segundo contiene la regulación de la utilización de los centros educativos públicos que estén en uso, tanto municipales como de titularidad autonómica, fuera del horario lectivo y se extiende desde el artículo 2 al artículo 7.

El artículo 2 se ocupa de las características y límites de las actividades a lo largo de cinco apartados, en los que se regulan la delimitación subjetiva, objetiva y temporal de ese uso y, aunque sigue el modelo de la Orden de 20 de julio de 1995, hace una regulación más detallada. De esa forma, determina quién puede hacer uso de los mismos: los integrantes de la comunidad educativa de los propios centros, los ayuntamientos y otras entidades, organismos o personas físicas o jurídicas. Dispone también los límites temporales y especifica cuándo se desarrollarán las actividades: a lo largo del curso escolar (del 1 de septiembre de un año hasta el 31 de agosto del año siguiente) en horario y días no lectivos.

En cuanto a las actividades que pueden llevarse a cabo, señala que serán actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social, y establece como preferentes aquellas actividades dirigidas a niños y jóvenes que supongan ampliación de la oferta educativa. En relación con esta expresión “*ampliación de la oferta educativa*” –que se recoge también en la Orden de 20 de julio de 1995- la Memoria aclara que hace referencia a aquellas actividades cuyo objeto material es concorde con la propia oferta del centro. Se excluyen las actividades de carácter privado o familiar. Además se especifica que las actividades serán no lucrativas aunque excepcionalmente permite el desarrollo de actividades lucrativas si tienen carácter cultural o “*de interés público de la Comunidad de Madrid*”. Esta excepción se introdujo en la segunda versión del proyecto si bien referida a actividades de “*carácter cultural o promocional de la Comunidad de Madrid*”, expresión que ha sido sustituida a raíz de la sugerencia que, por seguridad jurídica, manifestó la Abogacía General en su informe. En la Memoria se fundamenta la modificación en que admite un mayor abanico de posibilidades de interés público de la Comunidad de Madrid. No obstante, sería conveniente sustituir la preposición “*de*” por “*en*” para abarcar el interés público general de la comunidad educativa en

la Comunidad de Madrid y no el de la Administración, o incluso suprimir “*de la Comunidad de Madrid*” para evitar equívocos.

Por otro lado, el apartado 4, por razones sistemáticas sobre los gastos generados por la utilización de los centros, habría de suprimirse de este artículo dedicado a las características de las actividades y sus límites y no a los centros, y trasladarse al artículo que se ocupa del régimen de responsabilidades, el artículo 6, y en el que deben integrarse las reglas para asegurar el normal desarrollo de la actividad, en materia de vigilancia, mantenimiento, limpieza, incluyendo la previsión sobre la asunción de los gastos que ello origine.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, de conformidad con la directriz 101 que recomienda prescindir de todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, recargue innecesariamente la redacción de la norma -como los epítetos triviales-, habrían de suprimirse los calificativos “*inequívoco*” referido al carácter social de las actividades y “*marcado*”, relativo al carácter privado o familiar, aparte de la inseguridad jurídica que supondría la valoración de la intensidad de las características sociales o familiares de las actividades.

El artículo 3, con tres apartados, señala qué instalaciones podrán ser objeto de utilización, con exclusión de las instalaciones en las que se imparta el primer ciclo de Educación Infantil, exclusión que convendría explicar en la Memoria.

El artículo 4 determina en cinco apartados los criterios de autorización en caso de concurrencia de dos o más solicitudes de actividades para un mismo espacio y señala el orden de prioridades –en razón del sujeto solicitante- para la elección de la actividad a desarrollar, prioridades que varían en función de la titularidad municipal o autonómica de los centros. Pero este orden de prelación cede, según se ordena en el apartado 4), por la preferencia de las necesidades educativas

del propio centro que incluso podrán dar lugar a la revocación de autorizaciones ya concedidas, y deja a salvo en el apartado 5) la utilización de las instalaciones del centro a las asociaciones de padres y madres de alumnos para que puedan utilizarlas según lo previsto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. En relación con el inciso relativo a la posible revocación de las autorizaciones concedidas por necesidades del propio centro o bien habría de suprimirse puesto que esa posibilidad ya se contempla en el artículo 7 o, si se pretende resaltar la preferencia de las necesidades del centro habría de completarse con una referencia a lo dispuesto en el artículo 7.1

Sin embargo, estos criterios de autorización son insuficientes en el caso de concurrencia de “*cualquier otra persona física o jurídica*” a los que se refieren las letras d) y c) de los apartados 2 y 3. Si concurren entre sí dos o más de estas entidades el único criterio de prelación es que la actividad que vayan a realizar sea de carácter educativo, pero no resuelve el supuesto de que todas las entidades concurrentes vayan a realizar este tipo de actividades –y ello dejando a salvo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, que señalaba la preferencia de actividades dirigidas a niños y jóvenes que supongan “*ampliación de la oferta educativa*”. Habría que completar los criterios de autorización para dar respuesta a este supuesto.

Desde el punto de vista ortográfico, habría que concluir los apartados c) y d) del artículo 4.2 con un punto y aparte.

El artículo 5 describe el procedimiento de solicitud y autorización en sus cuatro apartados, procedimiento que es distinto en función de que se trate de centros de titularidad municipal o autonómica y de si el procedimiento se inicia de oficio o a instancia de parte interesada.

Para el caso de que se inicie a instancia de parte y se pretenda desarrollar alguna actividad en centros de titularidad autonómica, el

procedimiento comenzará con la presentación de la solicitud, junto con *“la documentación pertinente”*, en el centro escolar, tras lo que el Consejo Escolar correspondiente emitirá un informe sobre si el uso solicitado interfiere o no en la actividad escolar del centro y resolverá el director del Área Territorial correspondiente.

Si se tratase de un centro de titularidad municipal, la solicitud se presentará en el centro escolar y el informe sobre la idoneidad de la actividad lo emitirá el director del centro y resolverá el ayuntamiento titular del centro. No se ha atendido la observación realizada por la comisión permanente del Consejo Escolar que sugirió la conveniencia de que también en este caso informara el Consejo Escolar, como en el supuesto de los centros docentes de titularidad autonómica. Este informe se ha sustituido por el que debe emitir el director del centro. En este sentido, la disposición adicional décimo-quinta, apartado 6, lo que prevé es que el uso de dichos centros quede *“únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros”*, por lo que bastaría con la previsión establecida en el proyecto.

En caso de que el interesado sea el ayuntamiento titular del centro o la Administración Autonómica, el procedimiento se iniciará de oficio y la norma proyectada dispone que se solicite directamente el informe pertinente al Consejo Escolar o al director del Área Territorial, según corresponda. Habría de determinarse específicamente en qué supuestos corresponde puesto que en el procedimiento establecido a instancia de parte en el caso de centros de titularidad municipal no es precisa la intervención de dichos órganos.

En relación a la documentación a presentar con la solicitud no se identifica cuál pueda ser esta, cuestión que, por seguridad jurídica y por no retrasar la vigencia de decreto al ulterior desarrollo del mismo, habría de señalarse en este decreto y no demorarlo a un desarrollo posterior, de conformidad con la directriz 3 que recomienda que se regule en una

misma disposición todo el objeto del proyecto y los aspectos que guarden directa relación con él. Por otro lado, se trata también de una exigencia del criterio 11 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, se establecen en este artículo el plazo para presentar las solicitudes y para resolver, en relación con el momento del comienzo de la actividad, plazo que se refieren a días naturales. En este sentido, el artículo 30.2 de la LPAC, señala que el cómputo de los días vendrá referido a días hábiles y establece una reserva de ley en esta materia, de tal forma que sólo una ley, o norma con ese rango, o normativa comunitaria europea, podrán fijar un plazo en días naturales:

“Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos”.

En este caso, no existe ninguna ley que señale que, en el cómputo de esos días, estos deban ser referidos a días naturales por lo que, sin la habilitación de una ley, el cómputo habrá de venir señalado en días hábiles -es de destacar que en otros artículos del proyecto (artículos 10 y 12) sí se refieren a días hábiles y no naturales-.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Respecto del artículo 6, con tres apartados, -que se reserva para regular el régimen de responsabilidades-, ya adelantamos al analizar el artículo 2, que su apartado 4 -relativo a la forma de sufragar los gastos originados por la utilización de las instalaciones mediante módulos de precios- habría de trasladarse a este artículo. Si el artículo 6 se dedica a

determinar las responsabilidades derivadas del uso de los inmuebles, una de las cuales es la adopción de las medidas necesarias para la vigilancia, mantenimiento y limpieza de la instalación, habría de completarse con la previsión de la responsabilidad sobre los gastos que se originen por el uso de la instalación.

Desde el punto de vista ortográfico, habrá que eliminar la coma que precede al punto y aparte que cierra el apartado.

El artículo 7 del proyecto se ocupa de la revocación de las autorizaciones e incluye en sus tres apartados las causas de revocación, el procedimiento y los efectos de la misma.

La autorización puede ser total o parcial, en cuyo caso la resolución revocatoria determinará su alcance y condiciones. Las razones de la revocación son el incumplimiento de las condiciones de la autorización concedida, por necesitarlos para realizar actividades propias del centro - siempre que se justifique que no se pueden posponer y que sean posteriores a la autorización concedida y no a una imprevisión-, y por razones de interés público. En todo caso, según el proyecto, la revocación no generará indemnización o compensación a favor del beneficiario de la misma. Respecto de la indemnización, el artículo 92, en su apartado 4 y 7,g) de la LPAAP y el artículo 32.2 de la LPCM excluyen la indemnización si la revocación es por causa de interés público pero no en los demás supuestos. Incluso el artículo 33.4 de la LPCM y el artículo 93.5 de la LPAAP prevén la indemnización en las concesiones aunque la revocación sea por interés público. Si bien podría parecer que el proyecto se extralimita de lo dispuesto en la normativa patrimonial, dado que el proyecto distingue varias causas de revocación, distinta del interés público, lo cierto es que el incumplimiento de las condiciones en que la autorización fue concedida también redundará y se acordará por razón del interés público, por lo que no parece que el texto exceda de lo dispuesto en la normativa patrimonial. La misma reflexión puede hacerse

en relación al artículo 12 del proyecto que regula la finalización y revocación de la autorización de uso de los centros docentes sin uso.

La revocación precisa de informe de la dirección del centro en el caso de que la causa de revocación sea el incumplimiento de las condiciones de la autorización, lo que se pondrá en conocimiento del órgano competente para resolver “*a la mayor brevedad posible*”, expresión que deberá suprimirse por su imprecisión y falta de rigor jurídico. Esta observación, por razones de seguridad jurídica, ya se hizo por la secretaria general de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, pero la Memoria la desestimó con el objetivo de transmitir la agilidad y rapidez en la comunicación de este tipo de incumplimientos. Advertimos que no solo la LPAC en su artículo 71 dispone el principio de celeridad en los procedimientos administrativos, sino que también es un principio inspirador de la actividad administrativa, reconocido en la Constitución Española en su artículo 103, que recoge el principio de eficacia. Con estas previsiones legales es innecesario que, sin determinar un plazo preciso, se exija que el informe se evacúe a la mayor brevedad posible.

Por otro lado, si bien en el caso de la causa de la revocación por necesidades del centro y del incumplimiento de las condiciones de la autorización será la dirección del mismo la que lo solicite motivadamente, en el caso de que sean razones de interés público no se especifica quién debe apreciar, solicitar y justificar esas razones, lo que habrá de preverse para evitar la inseguridad jurídica.

También prevé este artículo un trámite de audiencia para las personas físicas o jurídicas beneficiarias de la autorización, pero no dispone nada al respecto en el caso de que la beneficiaria de la autorización sea el ayuntamiento o la Administración Autónoma. Habría que concretar la previsión de este supuesto, como se contemplaba, por

ejemplo, en la Orden de 20 de julio de 1995, que señalaba en estos casos, la resolución de común acuerdo.

El capítulo tercero regula, desde el artículo 8 al artículo 12, el uso privativo de inmuebles de centros docentes sin uso.

En la versión inicial del proyecto este artículo hacía referencia únicamente a las autorizaciones temporales de uso, pero a raíz de las observaciones de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería, se introdujo el apartado 2 en el que se establecía la posibilidad de que los inmuebles a los que se refería el capítulo fueran objeto de concesión administrativa de acuerdo con lo previsto con la normativa patrimonial. No obstante, dado que la Memoria advierte que el objeto de la regulación subsiguiente del capítulo se refiere solo a las autorizaciones, por razones de claridad, rigor jurídico y para evitar equívocos, al apartado 1 del artículo 8, sobre las autorizaciones, podría añadirse que estas, además de otorgarse según lo dispuesto en la normativa patrimonial, deberán sujetarse a las previsiones del decreto. Sin hacer esta salvedad, no queda bien definido si la regulación contenida en los siguientes artículos se aplicaría a las concesiones también, y podría parecer una omisión de regulación involuntaria al haberse modificado el proyecto original.

También en el apartado 1 habría de suprimirse la expresión “o *normativa que las sustituya*” tras señalar la normativa patrimonial aplicable, por ser obvio.

Además, el título del artículo, de conformidad con la directriz 28, habría de modificarse para que respondiera al contenido del mismo, de forma que comprendiese también a las concesiones, o que de manera genérica se apuntase la utilización temporal de los inmuebles de centros docentes sin uso, sin especificar en el título el instrumento habilitante de dicha utilización.

En el apartado 3, para los inmuebles de titularidad autonómica, las autorizaciones y concesiones “*en todo caso*” tendrán por objeto actividades de naturaleza educativa o formativa, “*que complementen la actividad educativa reglada*”. Salvo que se introduzca con esta fórmula un nuevo matiz en relación con la “*ampliación de la oferta educativa*” del artículo 2, que no se explica en la Memoria, deberían uniformarse ambas expresiones.

El artículo 9 se ocupa a lo largo de sus cinco apartados del inicio e instrucción del procedimiento tanto para el caso de que se trate de inmuebles de titularidad autonómica como municipal, para lo que se exige la justificación detallada del proponente sobre la necesidad o conveniencia de la autorización de uso y su adecuación al interés público; el informe de la Consejería competente en materia de educación –que será en todo caso preceptivo y vinculante- según las previsiones sobre necesidades educativas actuales o potenciales y sobre la adecuación al interés público de la utilización que se pretenda dar; y el informe técnico sobre el estado del inmueble y su habilitación o no para el uso que se pretende.

Por razones de sistemática procedimental sería conveniente que se regulara el informe técnico sobre el estado del inmueble (ahora contenido en el apartado 5) con anterioridad al informe de la consejería competente en materia de educación (regulado en el apartado 4) para que, esta se pudiera pronunciar con todos los elementos de juicio necesarios para emitir su informe vinculante.

El artículo 10 concreta en cuatro apartados el procedimiento de adjudicación y formalización de las autorizaciones, que se realizará preferentemente en régimen de publicidad y concurrencia competitiva. Este precepto del proyecto ha sido objeto de observaciones por los distintos órganos preinformantes. Así, la Dirección General de

Contratación, Patrimonio y Tesorería consideraba que el procedimiento de adjudicación elegido alteraba el régimen normal de otorgamiento de las autorizaciones que, en la normativa patrimonial es la adjudicación directa. Por su parte, la Abogacía General, como consideración esencial, señaló que se conculcaba la normativa patrimonial relativa a las autorizaciones al remitir excepcionalmente a la adjudicación directa en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de la LPAAP.

La regulación de este tipo de autorizaciones de uso se establece en el artículo 92 de la LPAAP -que tiene el carácter de legislación básica según el apartado 5 de su disposición final segunda- y en los artículos 32 y 34.5 de la LPCM.

El artículo 92 de la LPAAP dispone que las autorizaciones se otorguen por el procedimiento de adjudicación directa. No obstante, tanto el citado artículo 92 como el artículo 32 de la LPCM disponen que la regla sea la concurrencia cuando el número de solicitantes fuera limitado (artículo 92.1 de la LPAAP) o también cuando, además de ese supuesto, existan varios solicitantes (artículos 32 y 34.5 de la LPCM), por lo que no se ha modificado el proyecto en este sentido puesto que la Memoria considera que la regla en la utilización de los centros docentes será la existencia de un número muy amplio de potenciales interesados que exceda al número de autorizaciones que puedan darse; es decir, que se estaría en el caso regulado por la normativa patrimonial con carácter de excepción.

Ahora bien, también se prevé en el proyecto que las autorizaciones puedan adjudicarse directamente por remisión a lo dispuesto en el artículo 137.4 de la LPAAP que se refiere a las enajenaciones de bienes inmuebles, -y a la que la propia LPCM remite al regular las concesiones-. La Memoria ha mantenido esta remisión al artículo 137.4 al considerar muy rigorista la no aplicación del citado artículo para las autorizaciones.

En este aspecto, sin embargo, hemos de advertir que el artículo 34.5 de la LPCM -que prevé la remisión al artículo 137.4 de la LPAAP para las concesiones-, no contempla esa posibilidad para las autorizaciones, esto es, expresamente omite su aplicación para las autorizaciones, a las que se refiere el siguiente párrafo del mismo apartado:

“El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá aprobarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las Leyes. Una vez otorgada la concesión deberá formalizarse en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Las autorizaciones se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia, y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen”.

En suma, el proyecto no conculca la normativa patrimonial al establecer la regla de la concurrencia en el otorgamiento de autorizaciones, pero sí en la adjudicación directa en el caso de uso limitado y varios solicitantes que reúnan las condiciones que se requieran.

La regla del proyecto es el otorgamiento de las autorizaciones mediante el procedimiento de concurrencia ya que se estima que el uso de las instalaciones está limitado y habrá varios solicitantes, lo que es

conforme con la normativa patrimonial porque, aunque en la normativa patrimonial tanto estatal como autonómica se prevé la adjudicación directa a todos los que reúnan las condiciones requeridas, la concurrencia competitiva se admite en caso de limitación del uso y existencia de varios solicitantes. Sin embargo, lo que no permite la normativa patrimonial es que, si los solicitantes reúnen las condiciones requeridas, pueda adjudicarse directamente en los casos de uso limitado por remisión del artículo 137.4. En estos casos, habrá de adjudicarse por concurrencia, señalándose las condiciones necesarias de los beneficiarios en los procedimientos concretos para la utilización de los inmuebles, y si ello no fuera procedente, incluso se admite el sorteo pero en ningún caso la adjudicación directa prevista en el artículo 137.4 de la LPAAP.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, habrían de añadir un punto y aparte al final del segundo párrafo del artículo 10.3.

El artículo 11 establece las condiciones y duración de la autorización de uso en tres apartados que se ajustan a lo dispuesto en las leyes de patrimonio (artículos 32.3 y 34.2 de la LPCM y 92.7 de la LPAAP), de forma que habrán de tener una duración no superior a 30 años, devengará la tasa que corresponda según lo dispuesto en la normativa de aplicación -aunque podrá concederse su exención en los supuestos legalmente previstos- y enumera el contenido mínimo que habrá de especificar la autorización.

El artículo 12, titulado *“finalización y revocación de la autorización”*, dispone como causas de finalización de la autorización, el cumplimiento del plazo, la renuncia del autorizado y la revocación de la autorización.

Respecto del cumplimiento del plazo, el precepto comienza con un primer apartado que reitera que lo señalado en el último apartado del

artículo anterior, esto es, que la duración de la autorización no podrá extenderse más allá de 30 años, y añade el matiz relativo a que en esos 30 años se incluirán las prórrogas de que pueda ser objeto. Por razones sistemáticas y de conformidad con la directriz 28, la mención a que las prórrogas se incluirán en la duración total de la autorización debería insertarse en el apartado 3 del artículo 11, que se ocupa de la duración de las autorizaciones, expresando en el apartado primero del artículo 12 la mención de la finalización de la misma por cumplimiento o vencimiento del plazo.

El apartado 3 enumera una serie de causas que pueden dar lugar a su revocación, sin carácter exhaustivo, ya que solo se refiere a algunas de las contenidas en la normativa patrimonial (artículo 100 de la LPAAP) y establece una remisión genérica a *“cualquier otra causa admitida en Derecho”*, que da entrada a la aplicación de otras causas legalmente previstas.

La revocación, que se adoptará en un procedimiento contradictorio con audiencia del autorizado (ya previsto en el artículo 3.2 de la Orden de 20 de julio de 1995), no dará lugar a indemnización, según señalan también los artículos 32.1 de la LPCM y 92.4 de la LPAAP.

El capítulo cuarto engloba en los artículos 13 y 14 el cambio de destino de los edificios escolares de titularidad municipal, en el que es preceptiva la autorización previa de la Administración educativa. Este cambio de uso se contemplaba hasta ahora en el Decreto 30/2001, de 22 de febrero, que regula el procedimiento de autorización previa a la desafectación de edificios públicos escolares de propiedad municipal. El capítulo IV del proyecto incorpora su contenido al presente decreto, con ligeros matices (en cuanto al plazo del procedimiento y el sentido del silencio administrativo, por ejemplo), lo que posibilita la derogación del

citado Decreto 30/2001 por la disposición derogatoria única como forma de combatir la dispersión normativa en esta materia.

La parte final de la norma proyectada comienza con la mencionada disposición derogatoria única y cuenta además con dos disposiciones finales, a las que nada hay que reprochar.

La primera, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto, lo que resulta conforme con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por último, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

No obstante, por seguridad jurídica, dado que la materia que se reglamenta mediante este proyecto ha venido siendo regulada por otras normas tanto estatales como autonómicas, se echa en falta la previsión de una disposición transitoria que determine la normativa de aplicación a los procedimientos que pudieran haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del presente proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La disposición transitoria, de conformidad con la directriz 34, deberá preceder a la disposición derogatoria y las finales.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, y, en especial, las formuladas con carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el régimen de utilización de los inmuebles e instalaciones de los centros educativos públicos no universitarios en la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 1 de febrero de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 38/18

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid