

Dictamen nº: **96/12**
Consulta: **Consejera de Educación y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **22.02.12**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en relación con la solicitud de dictamen preceptivo formulada por la consejera de Educación y Empleo sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula, la denominación específica de los centros educativos públicos de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de febrero de 2012 tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Educación y Empleo, acerca del proyecto de decreto por el que se regula la denominación específica de los centros educativos públicos de la Comunidad de Madrid. Se solicita la emisión del dictamen por la vía de urgencia invocando el artículo 16.2 de la Ley del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a darle entrada con el número de expediente 078/12, iniciándose, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, el cómputo del plazo para la emisión del dictamen cuyo vencimiento tendrá lugar el próximo 24 de febrero de 2012.

La preparación de la ponencia ha correspondido por turno de reparto a la Sección III, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez,

firmó la oportuna propuesta de dictamen, que sometió a la consideración del Pleno, donde fue deliberado y aprobado, por unanimidad, en sesión celebrada el 22 de febrero de 2012.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a dictamen comienza con una exposición de los presupuestos normativos de los que trae causa y la regulación que él mismo aborda:

En primer término, la regulación sobre denominación específica de los centros de nueva creación.

En segundo lugar, la denominación específica de los centros en funcionamiento.

Por último, la imposibilidad de identidad de las denominaciones en centros de la misma localidad y ubicación del nombre en las edificaciones.

El proyecto se estructura en tres artículos y dos disposiciones finales, la primera para habilitar al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto y la segunda, que establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que ha sido objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que, debidamente foliados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen preceptivo:

- 1.- Versión definitiva del proyecto de decreto.
- 2.- Memoria de impacto normativo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Empleo, comprensiva de análisis las siguientes

cuestiones: oportunidad de la propuesta, impacto económico, impacto por razón de género y procedimiento de tramitación del expediente.

3.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación de 1 de febrero de 2012.

4.- Dictamen 1/2012 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

5.- Voto particular al dictamen 1/2012 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

6.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Empleo y Educación de 11 de enero de 2012.

7.- Observaciones formuladas por diferentes Consejerías al proyecto de decreto.

8.- Dictamen 9/2011 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

9.- Voto particular al dictamen 9/2011 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) y a solicitud de órgano legitimado para ello, como es la consejera de Educación

y Empleo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.1 LCC. En idénticos términos, el artículo 13.1.c) del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (RCC).

En el caso del proyecto de decreto sometido a dictamen, se regula la denominación específica de los centros educativos públicos de la Comunidad de Madrid, lo que supone el desarrollo reglamentario del artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que establece que *“todos los centros docentes tendrán una denominación específica y se inscribirán en un registro público dependiente de la Administración educativa competente, que deberá dar traslado de los asientos registrales al Ministerio de Educación y Cultura, en el plazo máximo de un mes. No podrán emplearse por parte de los centros identificaciones diferentes a las que figuren en la correspondiente inscripción registral”*.

El proyecto de decreto, en atención a lo expuesto, es la manifestación de un proyecto de reglamento ejecutivo de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación (LODE).

Por ello, resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación de este órgano consultivo (LCC), conforme al cual *“El Consejo Consultivo deberá ser consultado 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”.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por la Consejera de Educación y Empleo, como resulta del artículo 14.1 de la LCC, según el cual *“El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la*

Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

El artículo 29.1 de la Ley Orgánica 3/1933, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone: “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía*”.

La competencia en materia de ejecución comprende el desarrollo reglamentario de las normas con rango de ley, por lo que es indubitable la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar un decreto sobre materia de enseñanza.

Como se exponía en la consideración jurídica anterior este proyecto de decreto desarrolla reglamentariamente lo preceptuado en el artículo 13 de la LODE.

En atención a lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictar esta norma.

Igualmente puede afirmarse, en consideración a lo dispuesto en el citado artículo 13 de la LODE, que el decreto es el instrumento normativo adecuado para la materia cuya regulación se aborda ya que no existe habilitación legal o reglamentaria expresa a la consejera y la potestad reglamentaria es una potestad originaria del Gobierno.

La competencia, pues, para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y adoptará la forma de decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la meritada Ley.

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

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno. Dado que en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, no se establece ninguna previsión al respecto, el derecho estatal tendrá carácter supletorio, como resulta del artículo 33 del Estatuto de Autonomía en cuya virtud: “*(...) en todo caso, el derecho estatal tiene carácter supletorio del derecho propio de Madrid*”, así como de la disposición final segunda de la citada Ley 1/1983, de 13 de diciembre, según la cual “*Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones*”.

Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley estatal 50/1997, “*La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación y Empleo, órgano competente a tenor del Decreto

149/2011, de 28 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo.

En cumplimiento de lo establecido en el transcurso artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha incorporado al expediente una memoria de impacto normativo comprensiva de memoria sobre la necesidad y oportunidad del decreto así como memoria económica.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*” se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Asimismo, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes de las Secretarías Generales Técnicas de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno y de la Consejería de Presidencia y Justicia. Las Consejerías de Transportes e Infraestructuras; Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Sanidad y Asuntos Sociales han remitido escrito señalando que no efectuaban observaciones. No se ha incorporado al expediente documentación, informe ni escrito de renuncia a realizar observaciones por parte de la Consejería de Economía y Hacienda. Las observaciones formuladas al proyecto de decreto han sido fundamentalmente de técnica legislativa.

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 con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente

organizativo. En tal sentido se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Empleo, con el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, informe de 11 de enero de 2012 sobre una versión del proyecto de decreto que no ha sido remitida a este órgano consultivo.

También consta la emisión de un segundo informe del Servicio Jurídico en la Consejería, sin el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos, de 1 de febrero de 2012 sobre una nueva versión del proyecto de decreto posterior a la asunción de algunas de las observaciones efectuadas en el informe jurídico anterior. Esta última versión del proyecto es la única que se ha remitido a este órgano consultivo.

En aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 6/2005, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2006, el proyecto debe someterse a informe de la Dirección General de Presupuestos por si pudiera comprometer fondos de ejercicios futuros. No consta la emisión de dicho informe. La memoria económica del proyecto asegura que la aprobación del decreto no implicaría ningún coste económico ya que la denominación de los centros públicos incide únicamente en cuestiones competenciales y no supone la utilización de medios personales ni materiales dada su escasa entidad en lo que a tramitación se refiere.

El artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, requiere que *“A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”*.

Por su parte, el artículo 2.1.b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid dispone que *“El*

Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid será consultado preceptivamente sobre las siguientes cuestiones:

b) Los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias que, en materia de enseñanza no universitaria, elabore la Consejería de Educación y deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid”.

El Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid emitió dictamen favorable para dos versiones del proyecto de decreto, el primer informe es de 30 de marzo de 2011 y el segundo de 26 de enero de 2012.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto consta de tres artículos y dos disposiciones finales.

El artículo 1 regula la denominación específica de los centros públicos de nueva creación y el artículo 2 la denominación específica de los centros públicos ya en funcionamiento. Para los primeros, la denominación específica se atribuye al Consejo de Gobierno y para los segundos se atribuye al titular de la Consejería competente en materia de educación.

Ambos preceptos se dividen en dos apartados:

El apartado segundo del artículo 1 se refiere a los centros de nueva creación de titularidad municipal y de colegios de educación infantil y primaria, en los que, al no haberse constituido aún el consejo escolar del centro el propio Ayuntamiento es el competente para remitir, si así lo estima, una propuesta de denominación a la Consejería competente en materia de educación. Se especifica que esta propuesta municipal no tiene carácter vinculante.

El apartado segundo del artículo 2 se refiere a los centros ya existentes y en funcionamiento, en los que, por lo tanto, ha de existir consejo escolar del centro. Para estos supuesto se prevé igualmente una propuesta municipal,

que no se concreta si será o no vinculante y se indica también que toda propuesta deberá ser informada previamente por el consejo escolar del centro, regulación que parece incluir todas las propuestas sobre denominación que se hagan, ya sean por parte del Ayuntamiento titular del centro, por parte de terceros o de la propia Consejería. Respecto del informe del consejo escolar del centro no consta su carácter vinculante.

La ausencia de concreción sobre el carácter vinculante o no de las propuestas de denominación y del informe del consejo escolar del centro determina que deban considerarse no vinculantes. No obstante, la concreción que sí se establece en el apartado segundo del artículo 1 plantea dudas sobre la interpretación del apartado segundo del artículo 2 que podrían despejarse aclarando este extremo de forma expresa lo que favorecería la seguridad jurídica.

La cuestión que, en su caso, pudiera resultar más controvertida del proyecto de decreto sometido a dictamen es la posibilidad de que la denominación de centros de titularidad municipal se disponga por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o por la Consejería competente en materia de Educación sin tomar en consideración la propuesta del Ayuntamiento titular del centro.

Este órgano consultivo entiende que las competencias para la regulación de esta materia quedan indubitablemente atribuidas a la Comunidad de Madrid, como ha quedado expuesto en la consideración jurídica segunda. La falta de desarrollo normativo de esta cuestión por parte de la Comunidad de Madrid ha supuesto hasta el momento presente la aplicación supletoria de la normativa estatal establecida en el Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el reglamento orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria y en el Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

El artículo 4.1 del Real Decreto 82/1996 dispone: “*Los centros dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia tendrán la denominación específica que apruebe dicho Ministerio a propuesta del Consejo Escolar y con informe favorable del Ayuntamiento*”. La modificación que introduce el proyecto de decreto en este aspecto es inequívoca: hasta la entrada en vigor del decreto el informe del Ayuntamiento ha de ser favorable y, por lo tanto, vinculante. A partir de la entrada en vigor del decreto el criterio del Ayuntamiento dejará de ser vinculante correspondiendo en última instancia la denominación del centro de titularidad municipal a la Comunidad de Madrid, bien al Consejo de Gobierno si es un centro de nueva creación bien al titular de la Consejería competente en materia de Educación si es un centro ya en funcionamiento.

Por su parte, el artículo 3.1 del Real Decreto 83/1996 establece: “*Los institutos de educación secundaria dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia tendrán la denominación específica que apruebe dicho Ministerio a propuesta del consejo escolar del instituto*”. En este caso el cambio es igualmente evidente, hasta la entrada en vigor del decreto la denominación quedaba sujeta a la emisión de una propuesta del consejo escolar del centro –en el que está representado el Ayuntamiento– mientras que en el proyecto lo que se contempla es una propuesta posible, pero no necesaria, por parte del Ayuntamiento o de otros sujetos, que deberá ser informada por el consejo escolar del centro, sin que dicho informe tenga carácter vinculante por lo que, también en estos casos, la denominación del centro se decidirá en última instancia por la Comunidad de Madrid.

En definitiva, la nueva regulación supone una disminución en la consideración del criterio tanto de los ayuntamientos titulares de centros educativos públicos como de los consejos escolares de los centros para decidir sobre la denominación, lo cual es plenamente ajustado a derecho dado que la Comunidad de Madrid está ejerciendo la competencia de desarrollo reglamentario que el Estatuto de Autonomía le atribuye. Ello, por

otra parte, no puede considerarse una vulneración de la autonomía municipal ya que la denominación de los centros públicos de enseñanza no constituye una competencia propia de los municipios.

En este contexto es pertinente hacer referencia a las competencias que, en materia de educación, residen en los ayuntamientos. Así, el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) prevé que puedan “*(...) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos, intervenir en su gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*”. Por su parte, el artículo 28 de la LBRL establece que “*los municipios podrán realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y en particular, las relativas a la educación, (...)*”. De ambos preceptos se desprende que la competencia en materia de educación corresponde a otras Administraciones y que la municipal lo que hace es cooperar y complementar.

El artículo 17 de la LODE dispone que “*La creación y supresión de centros públicos se efectuará por el Gobierno o por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el ámbito de sus respectivas competencias*”. Sin embargo, la disposición adicional segunda del mismo texto normativo dispone que “*Las Corporaciones locales cooperarán con las Administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*.

2. *La creación de centros docentes públicos, cuyos titulares sean las Corporaciones locales, se realizará por convenio entre éstas y la*

Administración educativa competente, al objeto de su inclusión en la programación de la enseñanza a que se refiere el artículo 27 .

Dichos centros se someterán, en todo caso, a lo establecido en el Título Tercero de esta Ley. Las funciones que en el citado Título competen a la Administración educativa correspondiente, en relación con el nombramiento y cese del director y del equipo directivo, se entenderán referidas al titular público promotor”.

Este precepto permite la creación de centros públicos de titularidad municipal siempre mediante convenio con la Administración educativa competente, en este caso, la Comunidad de Madrid.

En definitiva, la Administración titular del servicio público educativo es la Comunidad de Madrid, a la que quedan subordinados los municipios en la participación que decidan llevar a cabo en materia educativa y, en el caso de centros de titularidad municipal, estos son siempre dependientes de la Administración autonómica.

El artículo 3 introduce limitaciones a las posibilidades de denominación prohibiendo que centros de la misma localidad que imparten las mismas enseñanzas tengan nombre coincidentes. Este precepto también contiene el mandato de que la denominación de los centros conste en su fachada en lugar visible. Este Consejo, como mera sugerencia, plantea la posibilidad de que la limitación a la identidad de denominación de centros de la misma localidad podría hacerse extensiva a los que imparten enseñanzas diferentes a los efectos de evitar confusión entre los centros.

La disposición final primera autoriza al titular de la Consejería competente en materia de educación a dictar las disposiciones precisas para la aplicación de lo dispuesto en este decreto.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

Se observa que se da cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid -a tenor del cual “*Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él; en el primer caso se usará la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”, en el segundo la de “oído el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”*–, en la parte expositiva de la norma proyectada, especialmente en la fórmula promulgatoria y en el lugar señalado en la Directriz 16, deberá incluirse la fórmula que se corresponda con el seguimiento que del presente dictamen se haga.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente el proyecto de decreto por el que se regula, la denominación específica de los centros educativos públicos de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 22 de febrero de 2012