



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 18/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de enero de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Cultura (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 19 de noviembre de 2021 (COMINTER 343781 2021 11 19-01 53), sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 23-2017, de 15 de marzo, que regula el procedimiento de admisión y escolarización de alumnos de Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato en centros docentes públicos (exp. 2021_322), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 17 de febrero de 2021, la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos remite a la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana una resolución por la que se somete a consulta pública previa un proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 23/2017, de 15 de marzo, por el que se regulan los criterios y procedimientos para la admisión y escolarización del alumnado de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

No consta que el Portal de Transparencia de la Región de Murcia llegara a publicar dicha consulta.

SEGUNDO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos elabora un primer anteproyecto, que se acompaña en el expediente de una Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) en su modalidad abreviada, de 21 de abril de 2021.

Esta Memoria justifica la pertinencia de la futura norma en la necesidad de adecuar la normativa regional en materia de escolarización a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Así, las principales novedades regulatorias afectan a la introducción de nuevos criterios a valorar, la limitación de la puntuación otorgable por un único criterio, se indica qué información ha de darse en centros concertados cuyo número de plazas de Bachillerato en régimen de concierto sea inferior al de plazas en cuarto de ESO, se regulan las comisiones de escolarización y se avanza en la digitalización del procedimiento.

Se afirma, asimismo, que el Proyecto carece de impacto presupuestario alguno, y que es neutro en cuanto a los impactos por razón de género y de diversidad de género. Por el contrario, es muy positivo en los ámbitos de protección a la infancia y la adolescencia, pues se garantiza la escolarización obligatoria en condiciones de libertad de elección, igualdad y transparencia en el acceso a un centro escolar

TERCERO.- El 27 de abril se remite el borrador a los distintos centros directivos de la Consejería promotora de la

iniciativa normativa y a la Inspección de Educación. Constan en el expediente las observaciones formuladas por esta última y por las Direcciones Generales de Evaluación Educativa y Formación Profesional, y de Innovación Educativa y Atención a la Diversidad.

CUARTO.- El Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM).núm. 96, de 28 de abril de 2021, publica anuncio por el que se somete el texto a información pública y audiencia de las personas interesadas.

Consta la presentación de alegaciones por parte de la Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y Alumnas, FAPA "JUAN GONZÁLEZ"; el Partido Socialista de la Región de Murcia-PSOE; y por "Escuelas Católicas-Asociación Provincial de Educación y Gestión Murcia".

QUINTO.-El 21 de mayo, la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional, dirige carta de colaboración a la Dirección General que asume la iniciativa normativa, en la que efectúa observaciones acerca de la falta de adecuación a la normativa básica de diversas previsiones contenidas en el texto, y que afectan a los siguientes extremos:

- Criterios de admisión cuando la demanda de plazas sea superior a la oferta: a) la normativa autonómica debe contemplar al menos todos los señalados por la normativa básica; b) los tres criterios expresamente calificados como prioritarios por la norma básica deben tener asignada una puntuación superior a los restantes criterios de admisión. La observación se sintetiza como sigue:

"Todos los criterios del art. 84.2 de la LOE en su nueva redacción, deben ser tenidos en cuenta por el legislador autonómico que determinará su puntuación concreta, teniendo en cuenta que el legislador básico da prioridad a la proximidad del domicilio o lugar de trabajo, a los hermanos o hermanas matriculados en el centro y a la renta per cápita familiar, que no deben tener menor puntuación que el resto".

- Las prioridades y preferencias en la adjudicación de plazas que prevé el Proyecto y que no están contempladas como tales en la LOE no pueden suponer la no aplicación de los criterios establecidos en dicha Ley Orgánica.

En contestación a dicha carta y tras reunión mantenida con representantes del Ministerio, el 8 de junio se comunica a la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del Ministerio de Educación las modificaciones introducidas en el texto para adecuarlo a las observaciones efectuadas.

El 16 de junio contesta el Ministerio para señalar que, tras las modificaciones efectuadas en el texto original, la regulación proyectada se considera ajustada a la legislación básica.

SEXTO.- Con fecha 1 de julio de 2021 se elabora una nueva versión tanto de la MAIN como del anteproyecto, que recoge las observaciones efectuadas por los centros directivos de la Consejería y por la Inspección de Educación, así como las modificaciones realizadas tras las observaciones del Ministerio. En cuanto a las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de información pública y audiencia, sólo se aceptan aquellas que resultaban coincidentes con las observaciones del Ministerio, rechazándose las restantes.

SÉPTIMO.- El 20 de julio evacua informe el Servicio Jurídico de la Consejería proponente que advierte acerca de la ausencia en el expediente de

la propuesta que el Director General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación ha de elevar a la Consejera para la tramitación del texto como Proyecto de Decreto, y del borrador de propuesta que la Consejera de Educación y Cultura habrá de elevar al Consejo de Gobierno para que apruebe el Proyecto como Decreto.

Efectúa, asimismo, diversas observaciones relativas a los trámites participativos y a la MAIN.

En cuanto al contenido del anteproyecto, además de diversas observaciones de técnica normativa, efectúa sugerencias de modificación de la redacción tanto de la parte expositiva como del articulado. Entre estas últimas, sugiere hacer extensiva a los trámites de adopción o custodia las reglas que en cuanto al cómputo a efectos de renta y de la condición de familia numerosa se establecen para el estado de gestación de la madre del alumno, precisar la información sobre las consecuencias para las familias de no autorizar la consulta de datos tributarios, y revisar la puntuación a otorgar en el criterio de renta a aquellas familias que no superen el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples). También se realizan observaciones a la disposición transitoria

(zonificación escolar aplicable en el proceso de admisión del curso 2022-2023) y a la final única sobre la entrada en vigor de la norma.

OCTAVO.- El 29 de julio se elabora una nueva versión de la MAIN que informa de la asunción parcial de las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico, motivando el rechazo de la restantes.

Como consecuencia de la inclusión de las modificaciones apuntadas por el informe jurídico, se elabora una nueva versión del anteproyecto, la tercera.

Del mismo modo se unen al expediente las dos propuestas cuya ausencia había sido advertida por el Servicio Jurídico.

El 30 de julio, se evacua informe jurídico complementario que considera que se han atendido todas las observaciones puestas de manifiesto en el de 20 de julio, por lo que el Servicio Jurídico emite informe favorable sobre el nuevo texto.

NOVENO.- Solicitado los días 2 y 30 de agosto de 2021 el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua con el número 8/2021 en su sesión de 30 de septiembre. Además de plantear la conveniencia de aprobar un nuevo Decreto de admisión en lugar de una mera modificación del mismo, aspecto éste que ya puso de manifiesto el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora de la norma, se efectúan diversas observaciones relativas a la introducción de nuevas prioridades o preferencias, a la calificación de determinados criterios como prioritarios y sobre la puntuación a otorgar a algunos de ellos, observaciones que en buena medida resultan contrarias a las efectuadas por el Ministerio de Educación el 21 de mayo anterior.

El informe, asimismo, sugiere numerosas alteraciones en el texto como mejora de la redacción para adecuarla a las reglas gramaticales y para su más adecuada comprensión.

DÉCIMO.- Como consecuencia de la asunción de las observaciones del Consejo Escolar se ha elaborado una nueva versión del texto, la cuarta, que se acompaña en el expediente de una nueva versión de la MAIN, de 15 de octubre de 2021, que da cuenta de qué observaciones del Consejo Escolar de la Región de Murcia han sido aceptadas y cuáles rechazadas, con su correspondiente motivación. Entre las observaciones asumidas se encuentra la de introducir o mantener en la norma criterios prioritarios diferentes de los que establece la norma básica en su redacción resultante de la LOMLOE, y la de otorgar puntuaciones superiores a algunos de estos criterios respecto de las que se prevén para los expresamente calificados como prioritarios por la LOE.

UNDÉCIMO.- El 20 de octubre se evacua informe de Vicesecretaría, que considera adecuada la tramitación del Proyecto, y se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

DUODÉCIMO.- Con fecha 10 de noviembre de 2021, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe número 110/2021, que efectúa observaciones al procedimiento de elaboración reglamentaria (no consta que se realizara de forma efectiva la preceptiva consulta pública previa y deficiencias en el contenido de la MAIN) y al contenido del Proyecto.

Así, reitera la observación acerca de la conveniencia, desde la técnica normativa, de aprobar un nuevo Decreto regulador de la admisión de alumnos y no limitarse a una mera modificación del hoy vigente, dada la trascendencia y extensión de los cambios abordados.

Del mismo modo, se efectúan observaciones a la parte expositiva del Proyecto, singularmente al elenco de principios que inspiran la modificación y al cumplimiento de los de buena regulación. Respecto al articulado, y sin perjuicio de diversas observaciones de mejora de redacción, se efectúan objeciones de legalidad al cómputo de los no nacidos como si ya hubieran nacido a efectos de aplicación de algunos criterios, a la calificación como prioritarios de criterios no recogidos como tales en la LOE, al establecimiento de criterios no contemplados en dicha norma estatal, a dar una puntuación a algún criterio no prioritario mayor que la otorgada a alguno prioritario, a las consecuencias asociadas por el Proyecto a la falta de autorización de la consulta de datos tributarios y a la disposición transitoria en relación con la zonificación aplicable al proceso de admisión para el curso 2022-2023.

DECIMOTERCERO.- El 16 de noviembre se une al expediente una nueva versión de la MAIN que valora las observaciones realizadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos e indica cuáles de ellas se han incorporado al

texto, cuya última versión consta como documento número 34 del expediente, según la numeración contenida en el índice de documentos, que lo describe como “*último texto del Proyecto de Decreto de referencia que se somete a Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia*”.

Consta el indicado texto de una parte expositiva innominada, un artículo único, una disposición transitoria y una final.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 19 de noviembre de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y alcance del Dictamen.

1. El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), conforme al cual el Consejo habrá de ser consultado en relación con los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

En el Proyecto sometido a consulta concurren las notas que lo caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto de la norma proyectada es regular la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cumpliendo con ello la previsión contenida en el artículo 84.1 LOE, según el cual las Administraciones educativas regularán las admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que se garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres y tutores.

Nos encontramos, pues, ante un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, carácter que corresponde a la LOE en virtud de su Disposición final quinta.

2. El alcance de la actuación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia cuando del examen de las disposiciones reglamentarias se trata, comporta el estudio de la competencia de la Comunidad Autónoma, la habilitación del Consejo de Gobierno para dictar la norma en cuestión, la comprobación de que se hayan seguido los trámites procedimentales previstos en la Ley para elaborarlo y, especialmente, el análisis de su adecuación al ordenamiento jurídico vigente. Todo ello sin olvidar la posibilidad de formular sugerencias acerca de eventuales deficiencias a evitar o de posibles mejoras, tanto de contenido como de técnica normativa, con el objetivo primordial de facilitar su pacífica inserción en el ordenamiento y procurar la mayor perfección de la futura norma.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

Las normas reguladoras de los procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos que se encuentran vigentes en la actualidad en la Región de Murcia con rango de Decreto se contienen en el 23/2017, de 15 de marzo, que ahora se pretende modificar y cuyo Proyecto fue sometido a consulta de este Consejo Jurídico. Como dijimos en aquella ocasión (Dictamen 51/2017), la Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente al amparo del artículo 16 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye 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 por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen.

Entre tales leyes orgánicas, la LOE dedica el Capítulo III de su Título II -artículos 84 a 88- a la “Escolarización en centros públicos y privados concertados”, previendo su artículo 84.1 que las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en dichos centros de tal forma que se garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales. Esta Ley Orgánica, en lo que afecta a la admisión de alumnos, ha sido modificada no sólo por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) y la LOMLOE, sino también por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modificó

los artículos 84.2 y 87.2 LOE.

Como explica el Tribunal Constitucional en su Sentencia 271/2015, *"El artículo 84 (LOE) establece unas reglas mínimas comunes para el reparto de plazas escolares en el ámbito del sistema público de enseñanza, integrado por los centros docentes públicos y por los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos. El carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica (art. 27.4 CE) exige a los poderes públicos la organización de una red suficiente de centros sostenidos con fondos públicos con los que atender a toda la población escolar, siendo responsabilidad de las Administraciones educativas abrir una oferta suficiente y diversa para atender las preferencias de los padres sobre el modelo educativo en el que escolarizar a sus hijos, y para garantizar que éstos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Y ante la eventualidad de que la oferta escolar disponible en cada población no sea suficiente para asegurar a todos los interesados una plaza en el centro preferente de su elección, se hace necesario arbitrar un procedimiento equitativo y justo de asignación de los puestos disponibles. En este contexto, el art. 84 LOE parte del reconocimiento a las Administraciones educativas de la responsabilidad de regular en concreto la admisión de alumnos en la red de centros sostenidos con fondos públicos de cada territorio, pero a la vez sienta una serie de reglas y directrices que tratan de garantizar un tratamiento uniforme de la población escolar en todo el territorio nacional"*.

Dicha previsión de regulación autonómica es acorde, asimismo, con la Disposición final sexta de la LOE, según la cual sus normas podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera, 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), es decir: la ordenación general del sistema educativo; la programación general de la enseñanza; la fijación de las enseñanzas mínimas y de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos; la Alta Inspección y las demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30ª CE, corresponden al Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Asimismo, de forma más concreta y como habilitación específica de desarrollo, el artículo 84.5 LOE deja a las Administraciones educativas el establecimiento del procedimiento y condiciones para la adscripción de centros públicos a efectos de la admisión de alumnos, extremo éste que también es objeto de regulación en el Proyecto.

De conformidad con el artículo 86 LOE, se encomienda a las Administraciones educativas efectuar una zonificación mediante el establecimiento de áreas de escolarización o influencia con el objetivo de garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio y que cubran en lo posible una población socialmente heterogénea (art. 86.1) y constituir comisiones u órganos de garantías de admisión, cuyo régimen básico se perfila en el artículo 86.2 LOE.

Del mismo modo, también los artículos 87 y 88 LOE encomiendan a las Administraciones educativas la adopción de medidas concretas para garantizar una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (establecimiento de proporción equilibrada en los centros, reservas de plazas e incremento de ratios) y para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares.

De conformidad con lo expuesto, atendida la competencia de desarrollo legislativo que el artículo 16.1 EAMU atribuye a la Comunidad Autónoma, y dado que el contenido del Proyecto no puede ser incardinado en alguna de las funciones que el Estado reserva para sí, sino que, antes bien, corresponde a una materia que la propia LOE encomienda regular a las correspondientes Administraciones educativas, cabe concluir que la Comunidad Autónoma goza de competencia para desarrollar el procedimiento de admisión de alumnos en los centros docentes de la Región sostenidos con fondos públicos. En su ejercicio, y en atención al modelo bases más desarrollo a que aquélla responde, el Consejo de Gobierno habrá de ajustarse a los límites establecidos por las leyes orgánicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución y demás normas básicas que incidan sobre la materia.

Por otra parte, el Proyecto sometido a consulta no es un reglamento ejecutivo al uso, que desarrolla una Ley regional habilitante, sino que la función que a través de aquél se lleva a cabo es el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en materia de educación, mediante el desarrollo reglamentario directo de la legislación básica estatal, introduciendo en la regulación opciones políticas propias.

Desde esta perspectiva, y al margen de la genérica alusión a las Administraciones educativas, no es posible encontrar en la ley estatal objeto de desarrollo una habilitación reglamentaria expresa al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma, aunque sí se deja a ésta, como ya quedó expuesto en las consideraciones precedentes, la reglamentación derivada de aquélla, la cual deviene imprescindible para la concreta aplicación y eficacia de las bases estatales, complementando sus previsiones.

El ejercicio de la competencia corresponde al Consejo de Gobierno en virtud de sus funciones estatutarias (artículo 32 EAMU) y legales (artículos 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004).

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

A la vista del expediente remitido a este Consejo Jurídico puede afirmarse que, con carácter general, se han respetado las normas que rigen el procedimiento de elaboración de los reglamentos regionales, contenidas en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y en el Título VI -De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con el alcance que establece la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 55/2018, de 24 de mayo.

No obstante, han de formularse las siguientes observaciones:

1. Se constata que no se ha cumplimentado el trámite de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de reglamento que preceptúa el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

En efecto, si bien la Consejería impulsora del Proyecto remite la iniciativa a los órganos competentes en materia de transparencia, lo cierto es que no consta que se le llegara a dar difusión mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Región de Murcia, por lo que no puede considerarse cumplimentado el trámite.

La consulta pública previa sería preceptiva en la medida en que no se alegan ni se aprecia que concurran las circunstancias que el indicado artículo 133.4, primer párrafo, establece como exonerantes de la obligación de efectuar dicha consulta, ni resultan directamente aplicables al Proyecto las previstas en el segundo párrafo de ese precepto estatal tras la STC 55/2018, que lo declaró contrario al orden constitucional de competencias.

Sobre las consecuencias prácticas de esta omisión puede consultarse el Dictamen 156/2021 de este Consejo Jurídico, que realiza una síntesis de las posturas doctrinales y líneas jurisprudenciales que se han venido sucediendo al respecto. No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1462/2020, de 5 de noviembre, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, parece apuntar una cierta irrelevancia de la omisión del trámite de consulta previa cuando a pesar de ello se ha posibilitado la participación de los eventuales interesados en el procedimiento de elaboración reglamentaria mediante otros trámites participativos de audiencia e información pública, como de hecho ha sucedido en el supuesto ahora sometido a consulta.

De ahí que no proceda calificar la omisión del trámite indicado como observación esencial, aunque sí se considera oportuno advertir a la Consejería consultante acerca de la necesidad de efectuar el oportuno seguimiento y control de efectiva cumplimentación de los trámites del procedimiento cuya iniciativa ha asumido.

2. Habría procedido oír a las Administraciones locales de la Región, toda vez que se prevé su intervención en diferentes aspectos con incidencia en el procedimiento de admisión. Así, participan en la determinación de la zonificación escolar (en la modificación proyectada del artículo 5.1 del Decreto 23/2017, para adecuarlo a la nueva redacción del artículo 86 LOE) y en las comisiones de escolarización del nuevo artículo 11 bis, 2 del mismo Decreto. La participación de los entes locales podría haberse canalizado a través del Consejo Regional de Cooperación Local, lo que habría permitido que el referido órgano formulara aportaciones relativas a la forma de articular la participación de aquéllos en los aludidos procedimientos.

Cabe recordar que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo Regional de Cooperación Local, este órgano de colaboración permanente entre la Administración autonómica y los entes locales de la Región, tiene entre sus funciones informar *“los proyectos de reglamento reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de*

competencias de la Administración local". Y, si bien sólo de forma tangencial podría considerarse que el Proyecto afecta al ámbito de competencias de los Ayuntamientos de la Región, no debe olvidarse que el artículo 3.4 de la misma Ley atribuye al Consejo Regional de Cooperación Local la función de conocer e informar cuantos asuntos, no previstos expresamente en dicho artículo, *"convengan a la mejor coordinación entre ambas Administraciones públicas"*.

CUARTA.- De las áreas o zonas de escolarización.

El artículo 86.1 LOE, en la redacción dada por la LOMLOE, dispone que las áreas de influencia se determinarán, oídas las administraciones locales, de modo que permitan garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio y cubran en lo posible una población socialmente heterogénea.

Así se recoge ahora en el Proyecto cuando se prevé modificar el artículo 5.1 del Decreto 23/2007, de 15 de marzo, para encomendar a la Consejería competente en materia de educación la delimitación y establecimiento de dichas zonas, que habrán de establecerse con audiencia de las administraciones locales y para garantizar los dos aspectos señalados por la norma básica, esto es, la aplicación efectiva de los criterios de proximidad y que cubran una población socialmente heterogénea. En la medida en que no hace sino trasladar al ordenamiento regional la norma básica, nada hay que reprochar a dicha previsión, salvo su carácter marcadamente insuficiente. Y es que, como señala la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, *"la indeterminación y falta de concreción en la norma de la noción de "heterogeneidad social" hace que no sea apta como criterio para enmarcar normativamente la decisión relativa a la delimitación de las zonas educativas, en tanto que no se configura como un parámetro objetivo susceptible de aplicarse a un control posterior respecto del cumplimiento de aquello que se dispone, con la consiguiente falta de seguridad jurídica"* (Dictamen 20/2021, la traducción del original en catalán es nuestra).

Ha de repararse en que las zonas escolares, de escolarización o áreas de influencia (en el Proyecto parecen utilizarse como términos sinónimos) revisten la naturaleza de herramienta esencial para que todo el sistema de admisión cumpla con las finalidades y garantías que tiene expresamente señaladas en el artículo 84.1 de la LOE, singularmente, la libertad de elección de centro por las familias, pero también el acceso a la educación en condiciones de igualdad y la evitación de cualquier tipo de segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza, pues resulta evidente que la delimitación de las zonas escolares determinará de forma decisiva la población escolar de los centros de su área de influencia, de forma que unas zonas excesivamente reducidas pueden no sólo poner en riesgo la libertad de elección de centro sino también la existencia de una población escolar socialmente heterogénea; por el contrario, unas áreas de influencia excesivamente amplias en términos geográficos desdibujarán el criterio prioritario de proximidad, haciéndolo irrelevante en la práctica.

De ahí que este precepto del Proyecto, en la medida en que constituye un desarrollo directo en el ámbito regional de lo establecido en el artículo 86.1 LOE, sin que haya procedido la Comunidad Autónoma a regular en otras normas con rango de Decreto la zonificación escolar, debiera establecer y predeterminar los criterios a los que habrá de sujetarse el establecimiento y delimitación de las zonas y áreas de influencia al modo de lo que sí hace para la adscripción de centros escolares en el apartado 2 del mismo artículo 5 del Decreto. Y es que considera el Consejo Jurídico contrario a la lógica normativa que sí se fijen unas determinaciones previas en la norma reglamentaria para la adscripción de centros y, sin embargo, no se establezcan tales condicionantes para una decisión previa y de mayor calado como es la zonificación escolar, la cual, por otra parte, incidirá de forma sustancial en la adscripción de centros, que de forma ordinaria tendrá lugar entre los de una misma zona o área de influencia.

De hecho, en la actualidad, las zonas de escolarización para el curso 2021/2022 se determinan en la Resolución de 20 de enero de 2021 de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos (BORM nº 18, de 23 de enero de 2021), en la que se delimita la zona escolar conforme a un único criterio, el de término municipal, de donde resulta que (salvo contadas excepciones) se identifica zona escolar con el término municipal, siendo todo el territorio de éste una sola zona escolar, lo que en términos municipales geográficamente extensos convierte en absolutamente inoperante el criterio prioritario de proximidad.

Adviértase que si antes de la LOMLOE no se establecían en la norma básica limitaciones para la zonificación escolar, más allá de señalar que serían las mismas para los centros públicos y privados concertados de un mismo municipio o ámbito territorial, lo que determinaba que la identificación entre zona escolar y término municipal no fuera contraria a la LOE (STSJ Madrid, núm. 145/2013, de 25 febrero), en la redacción hoy vigente del artículo

86.1 LOE ya sí se establece de forma expresa que las zonas escolares se determinarán *“de modo que permitan garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio”*, por lo que la zonificación escolar establecida para el curso actual no cumple, al menos en determinados municipios-zonas escolares, con este requisito básico, lo que impide que pueda aplicarse para el nuevo curso 2022-2023, como se prevé en la Disposición transitoria única del Proyecto, toda vez que de conformidad con la Disposición final quinta, 1, letra d) LOMLOE las modificaciones introducidas por esta Ley en la LOE relativas a la admisión de alumnos son aplicables desde la entrada en vigor de aquélla, lo que tuvo lugar el 19 de enero de 2021.

Esta consideración reviste carácter esencial.

Cabe señalar que, en contra de lo que parece apuntar la MAIN para justificar la indicada Disposición transitoria, en la medida en que el Proyecto, ya desde sus primeras versiones, no pretendía establecer criterios que pudieran condicionar la zonificación escolar, más allá de lo regulado con carácter básico y dado el efecto directo de estas determinaciones legales, no era necesario esperar a la aprobación de aquél para comenzar el procedimiento de delimitación de las áreas de influencia.

QUINTA.- Sobre los criterios de admisión

De conformidad con el artículo 8.2 del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, cuando el número de solicitantes para ocupar una plaza escolar en un centro docente sostenido con fondos públicos sea superior al de vacantes existentes, las solicitudes de admisión se ordenarán según las puntuaciones obtenidas por la aplicación del baremo recogido en los anexos I, II y III del indicado Decreto.

Los criterios que son objeto de ponderación y valoración en dicho baremo son los establecidos en el mismo artículo 8, en sus apartados 3, 4 y 5, que son objeto de modificación en el Proyecto sometido a consulta.

Dichos criterios se dividen a su vez en prioritarios (art. 8, apartados 3 y 4 en su redacción hoy vigente) y complementarios (apartado 5), clasificación en la que incide de forma decisiva el artículo 84.2 LOE, según el cual y tras la modificación introducida por la LOMLOE, *“cuando no existan plazas suficientes el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro; proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales y la renta per cápita de la unidad familiar. Asimismo, se tendrá en cuenta que los padres, madres o tutores legales trabajen en el centro, la condición legal de familia numerosa, de alumnado nacido de parto múltiple, de familia monoparental, la situación de acogimiento familiar del alumno o alumna, la concurrencia de discapacidad en el alumno o alumna o en alguno de sus padres, madres o hermanos y hermanas y la condición de víctima de violencia de género o de terrorismo. Ninguno de estos criterios tendrá carácter excluyente ni podrá suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima, salvo la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite”*.

Como se puede comprobar de la lectura de este precepto la norma básica distingue entre criterios prioritarios y no prioritarios, siendo los primeros los que atienden a la existencia de hermanos matriculados en el centro, la proximidad del domicilio familiar o laboral y la renta per cápita de la unidad familiar. El resto de los criterios no se califican, por lo que de forma implícita al menos, serían no prioritarios o, en términos del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, complementarios.

El Proyecto ahora sometido a consulta, sin embargo, no se ajusta de forma estricta a la clasificación establecida por la norma básica, pues junto a los tres criterios prioritarios establecidos de forma expresa por el artículo 84.2 LOE, incorpora, también como prioritarios, otros criterios a los que el indicado precepto legal no confiere tal condición preeminente, sino que se mencionan a efectos de ser tenidos en cuenta en el proceso de admisión: la condición de familia numerosa, la discapacidad en el alumno o en sus progenitores o hermanos y que los padres del alumno trabajen en el centro solicitado. El resto de los criterios enumerados por el artículo 84.2 como no prioritarios, se incorporan como criterios complementarios, a los que se añaden otros no contemplados por la normativa básica.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 51/2017, la doctrina constitucional aboga por el carácter no tasado de la enumeración de criterios contenida en el indicado precepto estatal.

A tal efecto, señala el Alto Tribunal que *“las bases estatales en materia de adjudicación de plazas escolares en el sistema de centros sostenidos con fondos públicos sólo establecen, para el caso de escasez de plazas, unos*

critérios prioritarios a aplicar. Pero no concretan ni la totalidad de los criterios manejables, ni especifican el modo preciso de baremar los que sí se recogen (...) la enumeración completa de los criterios de valoración, su forma de puntuación o peso de cada uno, las reglas procedimentales e instrumentales aplicables, por ejemplo, en caso de eventuales empates de puntuación, deben ser regulados por las Administraciones educativas para cada territorio, siempre con la condición de que los criterios marcados por el Estado como básicos sean prioritarios en la valoración y no la desvirtúen. El legislador autonómico tiene capacidad para crear criterios propios de valoración y establecer el modo de calcular su aplicación -de ellos y de los estatales necesarios-, sin que esté preestablecido cómo deben integrarse entre sí. Lo relevante -el límite que no se puede rebasar- es que los criterios básicos estatales realmente lo sean y no queden desfigurados ni desplazados por una regulación completa y detallada de la materia que los diluya” (STC 271/2015).

Del mismo modo, la STC 14/2018, de 20 de febrero, aunque en relación con los criterios de admisión a centros de Formación Profesional, tras recordar lo establecido en las sentencias antes citadas, concluye que *“de acuerdo con esta doctrina, la función de ordenación propia de las bases estatales estriba en este caso en la fijación de criterios prioritarios y objetivos, a fin de impedir una selección arbitraria de alumnos en caso de insuficiencia de plazas. Si bien ninguno de estos relevantes elementos, que ya fueron considerados determinantes en la STC 77/1985, está presente en la remisión al reglamento de los apartados cuestionados del art. 41 LOE, su recta interpretación no puede partir de una lectura aislada, sino en conjunción con el art. 84.2 LOE, que determina los criterios prioritarios de los procesos de admisión en los centros públicos y privados concertados cuando no existan plazas suficientes. Como hemos recordado en la STC 271/2015, de 17 de diciembre (RTC 2015, 271) , FJ 3, este último precepto establece unas reglas mínimas comunes para el reparto de plazas escolares en el ámbito del sistema público de enseñanza, en atención a la necesidad de arbitrar un procedimiento equitativo y justo de asignación de los puestos disponibles, y garantizar un tratamiento uniforme de la población escolar en todo el territorio nacional”.*

En términos similares, la STSJ Galicia núm. 405/2014, de 18 junio, que partiendo de la doctrina contenida en la STC 214/2012, que *“declara expresamente que “la regulación última de los criterios (de admisión de alumnos) incumbe a la Administración educativa (en ese caso claramente se refiere a la autonómica), la cual, si bien tendrá que incorporar aquellos que con carácter prioritario recoge el precepto impugnado, podrá concretar cómo pondera cada uno e, incluso, podrá adicionar otros, en el margen de decisión, lo que nos lleva a descartar que la disposición impugnada impida la competencia autonómica de desarrollo normativo”, considera que “corresponde a la Administración autonómica la competencia para concretar y ponderar los criterios prioritarios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, fijados en la normativa básica estatal, y por otro, que nada impide que dicha Administración autonómica añada otros criterios, por estar dentro de la competencia autonómica de desarrollo normativo, siempre que incorpore los criterios prioritarios establecidos por la regulación básica estatal (con los que se cumple la función de ordenación propia de las bases estatales), todo ello además de introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (SSTC 49/1988 y 197/1996)”.*

Ha de advertirse que esta doctrina constitucional y jurisprudencial se refiere a versiones de la LOE anteriores a la LOMLOE, en las que todos los criterios de admisión que hoy contempla el artículo 84.2 LOE se calificaban legalmente como prioritarios. Hoy esta situación ha cambiado, pues como hemos señalado la LOE únicamente califica ahora como prioritarios a tres de ellos, distinguiendo de forma clara entre aquéllos y los que no lo son, respecto de los que meramente dispone que se tendrán en cuenta.

Esta distinción se introdujo en la Ley durante la tramitación parlamentaria mediante la aceptación de una enmienda cuya justificación se basaba en *“mejorar la redacción y destacar los principales criterios que se han de tener en cuenta en el proceso de admisión”* (Enmiendas e índice de enmiendas al articulado del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, BOCG núm. 7-2, de 20 de octubre de 2020). A pesar de lo escueto de dicha motivación, resulta evidente la especial relevancia que el legislador básico estatal otorga a unos criterios de admisión sobre otros, preeminencia que no puede ser desconocida por la normativa regional de desarrollo ni desvirtuada o diluida, mediante el establecimiento de una pléyade de otros criterios prioritarios, máxime cuando a estos otros parámetros se les atribuye una ponderación en el baremo superior a otros que sí son expresamente calificados como prioritarios por la norma básica. Así ocurre, por ejemplo, en el Anexo I, en el que los criterios no prioritarios (según la norma básica) de formar parte de una familia monoparental o de trabajar los progenitores del alumno en el centro solicitado se valoran en 10 y 8 puntos respectivamente, frente al valor máximo que se puede obtener por el criterio, éste sí prioritario conforme al artículo 84.2 LOE, de renta anual familiar, que se fija en 4 puntos.

En consecuencia, no cabe calificar como criterios prioritarios de admisión aquellos que la norma básica no considera como tales, toda vez que la relevancia que el legislador básico otorga a ciertas circunstancias sobre otras para garantizar los principios y finalidades que inspiran el sistema de admisión no puede ser desconocida por el reglamento autonómico de desarrollo. Puede éste, en ejercicio del margen de decisión que deja la norma básica, fijar nuevos criterios a considerar en el proceso de admisión y puede establecer la ponderación en las puntuaciones o valoraciones a otorgar a los mismos, tanto respecto a los prioritarios como a los que no lo son, pero lo que no puede es desvirtuar la condición preeminente de los criterios prioritarios mediante la incorporación de una constelación de parámetros, descartados como prioritarios por la LOE, y que en atención a la puntuación que se le atribuyen en la norma autonómica tengan como efecto la dilución del peso específico de los elegidos y destacados como prioritarios por la norma básica.

Hemos señalado que, en la medida que la norma básica no predetermina la ponderación y valoración a otorgar a los criterios prioritarios puede y debe el Decreto regional efectuar esa labor, como también le corresponde hacerlo respecto de los criterios no prioritarios o complementarios. No obstante, se verá condicionada por los límites tanto expresos como implícitos que se derivan de la LOE. Así, entre los primeros, que ningún criterio será excluyente ni podrá suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima a obtener, salvo el de proximidad al domicilio, que podrá superar ese límite (art. 84.2 *in fine*, LOE). Entre los implícitos, los que derivan de la condición preeminente de los criterios prioritarios y que han de reflejarse en su ponderación en el baremo para que su calidad prioritaria no sea una mera declaración formal, sino que tenga su reflejo material en la puntuación a otorgar en el procedimiento de admisión, de modo que la valoración un ítem de cada criterio prioritario no sea inferior a la otorgada a ningún criterio complementario. Y es que el significado de prioritario es lo que tiene prioridad sobre algo, es decir, lo que antecede en orden a éste, conforme a la primera acepción de esta entrada en el Diccionario de la Real Academia Española.

De conformidad con las reglas hermenéuticas del artículo 3 del Código Civil, en la interpretación de las normas, junto a la pauta semántica que atiende al sentido propio de sus palabras, ha de atenderse al contexto. Y, en el sistema de admisión diseñado por el conjunto normativo bases más desarrollo en el que se inserta la norma a interpretar, el orden en los procedimientos de admisión a los centros viene determinado por la suma de la puntuación otorgada a cada alumno en aplicación del baremo establecido en los anexos del Decreto 23/2017, de 15 de marzo. De modo que la prioridad, es decir, la preeminencia o la anterioridad en el orden de un criterio respecto de otros, para que sea real y efectiva, habrá de materializarse en el valor en términos estrictamente numéricos que dicho baremo otorgue a cada criterio, que, en consecuencia y en ausencia de otros parámetros de ponderación, habrá de ser mayor para los prioritarios que para los complementarios.

En atención a lo expuesto, procede corregir en el precepto proyectado la enumeración de criterios prioritarios y complementarios, de modo que entre los primeros no se incluyan aquellos que el artículo 84.2 LOE califica, aun de modo implícito y por exclusión, como no prioritarios, que habrán de ser tenidos en cuenta en el procedimiento de admisión, si bien como complementarios.

En cualquier caso y más allá de la calificación formal de un criterio como prioritario o complementario, habrá de revisarse el baremo contenido en los anexos del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, para que ningún criterio no prioritario según la norma básica obtenga una ponderación o valoración superior a uno declarado como prioritario por aquella.

Esta observación reviste carácter esencial.

SEXTA.- Otras observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

1. La exposición de motivos que acompaña al futuro Decreto efectúa un excursus acerca de las modificaciones incluidas en la LOE en materia de admisión de alumnos con ocasión de la aprobación de la LOMCE y la LOMLOE. Cabe apreciar que resulta excesivamente escueta la alusión a los cambios introducidos por esta última norma cuando es precisamente su aprobación la que conlleva la necesidad de modificar el Decreto regional sobre admisión, lo que hace aún más perceptible o evidente la omisión en esta parte expositiva de una enumeración de las principales novedades regulatorias que se introducen, en contra de lo establecido en las directrices de técnica normativa (Directriz 12 de las de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y que cabe aplicar en la elaboración de las normas regionales en defecto de directrices propias), respecto

al contenido de las exposiciones de motivos.

De hecho, de la lectura de la parte expositiva del Proyecto se podría extraer la errónea apreciación de que la última de las modificaciones de la LOE en materia de admisión se limitó a variar los criterios a valorar a tal fin, único aspecto que se cita de forma expresa, *“entre otros”*. Si a ello se une la proclamación de que el Proyecto persigue *“garantizar el derecho a la libre elección de centro escolar por parte de las familias según sus valores y expectativas”*, con una mención meramente residual al *“resto de principios y valores”* plasmados en la normativa orgánica y reglamentaria aplicable, podría interpretarse que el Proyecto sólo de forma parcial incorpora al Decreto de admisión las previsiones básicas, máxime cuando el Preámbulo de la LOMLOE proclama -de forma coherente con la ubicación sistemática de las normas sobre escolarización en el Título II de la LOE, bajo el epígrafe *“Equidad en la Educación”*-, que en materia de admisión de alumnos *“en centros públicos y privados concertados, las Administraciones públicas garantizarán el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y no discriminación y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales y atenderán a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo velarán para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza”*.

Pues bien, al margen de lo que luego se dirá acerca de la relación entre el Proyecto y la Ley que desarrolla, lo cierto es que las modificaciones que se introducen en el Decreto regional de admisión son mucho más amplias de lo que anuncia la parte expositiva, por lo que procedería adecuar su redacción.

2. Debe suprimirse la mención al trámite de consulta pública como expresivo del cumplimiento del principio de transparencia, pues como ya se señaló *supra*, si bien se remitió la consulta para su difusión pública, ésta no llegó a realizarse en la práctica, por lo que en nada contribuye al respeto de dicho principio que por el órgano impulsor de la iniciativa normativa se enviara la consulta a la Oficina de Transparencia si finalmente no alcanzó el fin participativo que la anima, al no ser objeto de publicación

3. Debe corregirse la expresión *“Dirección General de los Servicios Jurídicos”*, con supresión del término *“General”*, para adecuar la redacción a la denominación oficial de dicho órgano: *“Dirección de los Servicios Jurídicos”*.

II. Al articulado.

- Artículo único, apartado Dos, por el que se introduce en el Decreto 23/2017, de 15 de marzo, un nuevo artículo 3 bis. *“Bachillerato en centros educativos privados concertados”*.

El precepto establece el régimen de admisión en las enseñanzas de Bachillerato en centros privados concertados cuando las plazas concertadas ofertadas por cada centro correspondientes al primer curso de dichas enseñanzas son inferiores en número al de puestos ocupados en cuarto curso de ESO de ese mismo centro.

La especificidad del régimen que establece, sólo para las enseñanzas de Bachillerato y sólo para los centros privados concertados determina que no tenga una ubicación sistemática clara en el articulado, caracterizado por una regulación más genérica, para las diversas enseñanzas incluidas en el ámbito de aplicación de la norma y para todos los centros afectados, públicos o privados concertados, sin perjuicio de efectuar precisiones puntuales en algún apartado de un precepto, que atienden al tipo de enseñanza o de centro.

De ahí que ante la falta de acomodo entre los artículos del Decreto y con el objetivo de mantener la unidad de regulación del precepto, se sugiera trasladar la regulación contenida en el proyectado artículo 3 bis a una nueva disposición adicional del Decreto 23/2017, de 15 de marzo.

- Artículo único, apartado cuatro, por el que se da nueva redacción al artículo 7 del Decreto 23/2017, de 15 de marzo.

1. Al establecer las prioridades en la adjudicación de plazas se trasladan al Decreto regional las que fijan los artículos 84.6 y 7 y 85.3 de la LOE, así como una preferencia derivada de la regulación básica relativa a la educación en el ámbito rural que, si bien no se encuentra establecida de forma expresa por la legislación estatal como prioridad para la admisión, lo cierto es que se deriva con naturalidad de la regulación contenida en el artículo 82 LOE, y que comparte con ella su fundamento en las peculiaridades del entorno educativo en el mundo rural y la

garantía de la igualdad de oportunidades. No obstante, habría de redactarse de modo que se plasmara de manera más evidente que esta preferencia se refiere al alumnado que necesita transporte escolar para poder acudir a clase y que aquél sólo puede llevarle a un único centro educativo, en el que tendrá prioridad para ser adjudicatario de una plaza.

Por otra parte, cuando se incorpora al futuro Decreto la prioridad establecida en el artículo 85.3 LOE se omite la exigencia básica de que las enseñanzas de música o danza se cursen de forma simultánea a las de la Educación Secundaria, lo que debe ser corregido.

Esta consideración reviste carácter esencial.

2. La modificación proyectada refunde en un único apartado los dos que contiene el hoy vigente artículo 7 del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, que distingue entre la adjudicación de plazas de enseñanza obligatoria (apartado 1), y las prioridades que se contemplan sólo para las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y Bachillerato (apartado 2).

Sin embargo, no es correcto introducir una norma referida a la adjudicación de plazas en Bachillerato, como la que se contiene en la letra D) del apartado proyectado, cuando este apartado se refiere a la “*adjudicación de plazas de enseñanza obligatoria*”, toda vez que el Bachillerato es una enseñanza no obligatoria, sino que forma parte de la “*educación secundaria postobligatoria*” (art. 3.4 LOE).

- Artículo único, apartado cinco, por el que se modifica el artículo 8 del Decreto 23/2017, de 15 de marzo.

1. En la nueva letra f) del apartado 3 del referido artículo 8, debe añadirse el inciso “*del solicitante*” antes de “*de la plaza*”.

2. En la letra c) del artículo 8.4, en la redacción proyectada, se prevé que los centros podrán elegir un criterio complementario de entre los predeterminados por la Administración. Sin embargo, el Proyecto no contiene la relación de criterios elegibles por el centro, omisión que debe ser subsanada.

- Artículo único, apartado seis, por el que se introduce un nuevo artículo 11 bis en el Decreto 23/2017, de 15 de marzo.

Las comisiones de escolarización que se regulan en este artículo 11 bis constituyen órganos de garantías de admisión, a los que el artículo 86.2 LOE encomienda velar por el adecuado funcionamiento del sistema, supervisando el proceso de admisión y el cumplimiento de las normas que lo rigen, especialmente las relativas a evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza, y que propondrán a la Administración las medidas que estimen adecuadas. En particular velarán por la presencia equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o que se encuentre en situación socioeconómica desfavorecida entre los centros sostenidos con fondos públicos de su ámbito de actuación.

Al trasladarse esta regulación al Decreto 23/2017, de 15 de marzo, sin embargo, se guarda silencio acerca de las funciones a realizar por estas comisiones de escolarización, cuando debería desarrollarse el elenco funcional que les corresponde y deslindarse con claridad de las competencias que en el procedimiento de admisión de alumnos corresponden a otros órganos, en particular al Consejo Escolar de cada centro. Y es que si en los de titularidad pública el Consejo Escolar del centro decidirá sobre la admisión de alumnos (art. 127, letra e, LOE), en los centros privados concertados las funciones del Consejo Escolar en materia de admisión coinciden en parte con las de las comisiones de escolarización, pues corresponde a aquel órgano la función de “participar en el proceso de admisión del alumnado, garantizando la sujeción a las normas sobre el mismo” (artículo 57, letra c, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en redacción dada por la disposición final 1.9 LOE).

Del mismo modo, la regulación reglamentaria que ahora se pretende aprobar debería complementar las normas que establece sobre composición, mediante la determinación de elementos adicionales como a quién compete y mediante qué procedimiento designar los representantes en las comisiones de las organizaciones o los colectivos ajenos a la Administración (madres y padres, personal docente, entes locales, etc.); si la representación de la Administración educativa y de las partes ajenas a la misma será paritaria o no; a quién corresponderá la presidencia de la comisión, etc.

En suma, el Proyecto debería abordar la regulación completa de estos órganos, desarrollando las previsiones legales básicas para posibilitar su aplicación, sin perjuicio de que la creación efectiva de tales órganos se lleve a efecto conforme a lo establecido en el artículo 24.1 y 2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2. En el apartado 1, *in fine*, del nuevo artículo 11 bis, parece apuntarse que en el capítulo III del Decreto objeto de modificación se regula la constitución de las comisiones específicas de escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales, lo que no es cierto, pues el único precepto de dicho Capítulo, el artículo 11, si bien regula la escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (en parte mediante remisión a lo establecido en el Decreto 359/2009, de 30 de octubre, por el que se regula la respuesta a la diversidad del alumnado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), no contiene previsión alguna sobre órganos de garantías de escolarización de este tipo de alumnado.

Por otra parte, la singularidad del alumnado sobre cuya escolarización conocerán estas comisiones podría aconsejar establecer normas específicas sobre composición que, respetando lo establecido en el artículo 86.2 LOE, reforzara la presencia de profesionales, unidades y organizaciones implicadas en la tarea educativa de este tipo de alumnos, lo que de considerarse oportuno debería preverse en el Decreto que se modifica.

- Artículo único, apartado nueve, por el que se da nueva redacción a la Disposición adicional tercera del Decreto 23/2017, de 15 de marzo.

En la modificación proyectada, se considera que los datos tributarios necesarios para la acreditación de las condiciones económicas que pueden incidir en la aplicación de los criterios de admisión, singularmente, el prioritario de renta de la unidad familiar, únicamente podrán ser aportados al procedimiento de admisión directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de modo que si el solicitante de una plaza escolar no autoriza la consulta de sus datos tributarios por parte de la Administración educativa no se le computará puntuación alguna de baremo correspondiente a la renta.

Parte esta disposición de lo establecido en los apartados 10 y 11 del artículo 84 LOE, en cuya virtud la información tributaria será suministrada directamente a la Administración educativa por la Agencia Tributaria, a través de medios electrónicos, en el marco de colaboración que se establezca, en los términos y con los requisitos a que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, y las disposiciones que las desarrollan.

“En la medida en que a través del indicado marco de colaboración se pueda disponer de dicha información”, continúa el artículo 84.11 LOE, “no se exigirá a los interesados que aporten individualmente certificaciones expedidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por los órganos mencionados en el apartado anterior, ni la presentación, en original, copia o certificación, de sus declaraciones tributarias. En estos supuestos, el certificado será sustituido por declaración responsable del interesado de que cumple las obligaciones señaladas, así como autorización expresa del mismo para que la Agencia Estatal de Administración Tributaria o los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, suministren la información a la Administración educativa”.

Con fundamento en estas previsiones legales, la redacción proyectada entiende que la consulta de datos tributarios es obligatoria y que constituye el único medio de suministrar la información relativa a los mismos en el procedimiento de admisión, de forma que, si no se autoriza expresamente por el interesado dicha consulta, no se le podrá atribuir puntuación alguna por el criterio de renta.

No comparte el Consejo Jurídico esta interpretación, toda vez que, en el procedimiento administrativo “los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho” (artículo 77.1 LPACAP), en clara manifestación del principio de libertad en el empleo de medios probatorios cuya excepcional restricción habrá de venir impuesta de forma expresa por una norma con rango de Ley (STS, Sala 3ª, de 21 de marzo de 1985). Y dicha limitación no se contiene en el artículo 84.10 y 11 LOE, sino que, antes al contrario y en consonancia con lo establecido en el artículo 28.2 LPACAP, dichos preceptos eximen al interesado de la presentación de documentos (certificados y declaraciones tributarias) necesarios para la acreditación de las condiciones de renta, pero no establecen un único medio exclusivo de aportación de la información tributaria, que excluya la posibilidad del solicitante de plaza escolar de presentar aquellos documentos acreditativos de su nivel de renta si opta por no autorizar a la Administración educativa la consulta de sus datos

tributarios.

De donde se colige que no podrá la Administración inadmitir la prueba documental que presente el interesado que no haya autorizado aquella consulta, y procederá concederle o no la puntuación correspondiente una vez verificada la veracidad de los datos aportados y valorada dicha prueba.

En consecuencia, procede suprimir el último inciso de la redacción proyectada: *“como único medio de suministro de datos. La no autorización a la consulta de datos tributarios, al ser esta consulta obligatoria, conllevará que no será posible computar puntuación alguna de baremo correspondiente a la renta”*.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo único, apartado diez, por el que se modifica el Anexo I “Baremo de admisión primer ciclo de Educación Infantil” del decreto 23/2017, de 15 de marzo.

Debe eliminarse del apartado 1 el inciso *“o padre, madre o representante legal del alumno trabajando en la misma [escuela]”*, pues este criterio de trabajar los progenitores del alumno en el mismo centro escolar en el que se solicita plaza se ha reubicado, pasando del apartado 1 del baremo al 6.

- Artículo único, apartado once, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, en el apartado relativo al orden de adjudicación y desempate del primer ciclo de Educación Infantil.

El primer criterio de prioridad que se establece se corresponde con el establecido en el artículo 7, letra c) del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, en la redacción dada por el Proyecto, si bien se añade al cambio de residencia derivado de actos de violencia de género el derivado de actos de terrorismo, que no se contempla en el referido artículo 7, letra c). Tampoco se alude a esta circunstancia en los anexos II y III cuando se establecen los criterios de prioridad para la adjudicación de plazas de las restantes enseñanzas, por lo que la alusión al cambio de residencia derivado de actos de terrorismo en el anexo I parece deberse a un lapsus, que ha de ser corregido mediante su eliminación.

SÉPTIMA.- Observaciones de técnica normativa.

1. Se ha optado por efectuar una modificación del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, en lugar de aprobar un nuevo Decreto y proceder a la derogación del hoy vigente. Dicha opción no es la más acorde a la técnica normativa cuando, como ocurre en el Proyecto objeto de consulta, las alteraciones que se introducen en el texto original son relevantes y afectan a un buen número de sus preceptos, pues ello dificulta no sólo la contemplación de la disposición como un todo, con riesgo para la seguridad jurídica y de generar incoherencias internas, sino también para su manejo y comprensión. De ahí que las Directrices de Técnica Normativa señalen de forma expresa que las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo (Directriz 50).

No se cumple este criterio restrictivo, cuando se advierte que sobre una disposición de trece artículos, tres disposiciones adicionales y tres Anexos, se introducen modificaciones de calado en cinco artículos, dos disposiciones adicionales y en los tres anexos. Además, se incluyen dos nuevos artículos (3 bis y 11 bis) e, incluso, un nuevo capítulo (el III bis).

En consecuencia, desde la perspectiva de la técnica normativa, lo procedente es aprobar un nuevo Decreto que derogue al hoy vigente, frente a la opción normativa elegida de limitarse a su modificación.

Idéntico fundamento tiene la Directriz 61 cuando señala que en el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo el contenido de éste se reproducirá íntegramente, de forma que sólo si se trata de modificaciones menores cabrá admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados. Esta directriz no se cumple respecto de la modificación proyectada del artículo 8 del Decreto 23/2017, de 15 de julio, ni de los anexos, que deberían reproducirse de forma íntegra en el Proyecto.

2. Cita de normas. En el párrafo quinto de la parte expositiva se alude a la “Ley Orgánica 3/2020”. Una vez que ya se ha citado de forma completa esta norma en un párrafo anterior con mención de su tipo, número y año, fecha de aprobación y denominación oficial, pueden abreviarse las citas sucesivas, mas en tal caso la cita corta debe ser expresiva del tipo de disposición, número y año y fecha, extremo este último que se ha omitido (Directriz 80 de las

Directrices de Técnica Normativa).

3. Fórmula promulgatoria. Procede corregirla en los siguientes extremos:

a) De conformidad con las Directrices 13 y 16 de las de Técnica Normativa, los principales informes y consultas evacuados durante la tramitación de la norma habrán de constar en un párrafo independiente antes de la fórmula promulgatoria. De dichos informes y consultas, sólo la referencia a este Dictamen debe incorporarse a la indicada fórmula para indicar si el futuro Decreto se ajusta a las observaciones esenciales que aquí se formulan al Proyecto sometido a consulta.

En consecuencia, procede extraer de la fórmula promulgatoria la alusión al informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, que, por otra parte, ya se menciona en el párrafo que antecede de forma inmediata a la aludida fórmula.

b) Debe eliminarse la duplicidad de menciones al presente Dictamen, adecuando la referencia a si el Decreto se ajusta o no al mismo a la fórmula establecida por el artículo 2.5 LCJ.

4. En el artículo único, apartado cuatro, por el que se da nueva redacción al artículo 7 del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, las letras en las que se subdivide el apartado único del precepto modificado deben consignarse en minúscula (Directriz 31).

5. En el artículo único, apartado doce, por el que se modifica el anexo II “Baremo de admisión segundo ciclo de Educación Infantil y Primaria”, la letra B del texto regulador debería redactarse en términos similares a los siguientes:

“B. El apartado “Criterios complementarios” queda redactado como sigue: ...”

Esta observación se hace extensiva al artículo único, apartado catorce del Proyecto, por el que se modifica el Anexo III “Baremo de admisión Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato”.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en la Consideración Tercera.

TERCERA.- Tienen carácter esencial las observaciones efectuadas a la Disposición transitoria del Proyecto (Consideración cuarta); al respeto de la preeminencia de los criterios prioritarios básicos de admisión (Consideración quinta); al artículo único, apartado cuatro, sobre la simultaneidad de las enseñanzas de música y danza y las de Educación Secundaria (Consideración sexta); y al artículo único, apartado nueve, sobre las consecuencias de no autorizar la consulta de datos tributarios (Consideración sexta)”

CUARTA.- El resto de las observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y a una mejor inserción de aquél en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.