

**A.G.- 67/2021**

**INFC. -2021/829**

**S.G.C.- 192/2021**

**S.J.- 628 /2021**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid.

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.** - El 22 de octubre de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto y sus antecedentes.
- Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), emitida el 20 de octubre de 2021 por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial.

(Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) con sus antecedentes de 24 de septiembre y 26 de julio del mismo año.

- Dictamen 26/2021, de 23 de septiembre, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid con votos particulares los representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de y de la FAPA Francisco Giner de los Ríos de la misma fecha.

- Informe 35/2021, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 30 de julio de 2021.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 29 de julio de 2021, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 30 de julio de 2021 según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 29 de julio de 2021, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 28 de julio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 5 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de 9 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización de 9 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de 26 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura Turismo y Deporte de 29 de julio de 2021 y de la Secretaría General

Técnica de la Consejería de Sanidad de 28 de julio de 2021, en los que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Escrito con observaciones al Proyecto de Decreto realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 30 de julio de 2021.

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) de 24 de septiembre de 2021, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Escritos de alegaciones presentados por D. Enrique García Simón, el 18 de octubre de 2021 y CERMI, COMUNIDAD DE MADRID, el 19 de octubre de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 24 de septiembre de 2021.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera.- Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 29/2013).

La Parte Expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma al señalar que: *“Con el fin de posibilitar su adecuación a lo establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, se hace necesario proceder a su modificación para actualizar los criterios aplicables y su ponderación en el proceso de admisión en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid”.*

Por su parte, la Memoria del análisis de impacto normativo añade que el objetivo del Proyecto es:

“(...) actualizar los criterios de baremación para el proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos y su ponderación con la finalidad de incorporar los siguientes criterios:

Alumno solicitante nacido de parto múltiple.

Alumno solicitante perteneciente a familia monoparental.

Situación de alumno solicitante en acogimiento familiar.

Condición de víctima de violencia de género o del terrorismo.

También es objetivo de la modificación normativa extender la condición del concebido no nacido a efectos de la valoración del criterio de familia numerosa. En cuando a la ponderación de los diferentes criterios, también se pretende que, como establece la normativa básica estatal, ninguno de ellos, con la posible excepción del criterio de proximidad, supere el 30% de la puntuación máxima.”

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, ésta integrada por un artículo único y una Disposición Final única. Todos los apartados del artículo único modifican artículos (en particular, el artículo 9) o Anexos concretos (Anexos I y II) del Decreto 29/2013.

## **Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.**

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM, en lo sucesivo), establece que *“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”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a la libre elección de centros y, en concreto, la determinación y baremo de los criterios de admisión.

El Proyecto regula los criterios de admisión en centros escolares sostenidos con fondos públicos cuando el número de solicitudes en un centro sea superior al de vacantes existentes.

La legislación básica estatal constituida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) regula esta materia principalmente en los artículos 84 a 87. Estos criterios se constituyen como instrumento esencial para garantizar y regular la libertad de elección de centro docente ante el supuesto de insuficiencia de plazas.

De este modo, el artículo 84 de la LOE establece que:

“1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos y alumnas en centros públicos y privados concertados de tal forma que 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. En dicha regulación se dispondrán las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

2. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados 6 y 7 de este artículo, 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.

3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión, discapacidad, edad, enfermedad, orientación sexual o identidad de género o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

4. Las Administraciones educativas podrán solicitar la colaboración de otras instancias administrativas para garantizar la autenticidad de los datos que los interesados y los centros aporten en el proceso de admisión del alumnado.

5. Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento y las condiciones para la adscripción de centros públicos, respetando la posibilidad de libre elección de centro. Los centros públicos adscritos a otros centros públicos que impartan etapas diferentes se considerarán centros únicos a efectos de aplicación de los criterios de admisión del alumnado establecidos en la presente Ley. Asimismo, en los centros públicos que ofrezcan varias etapas educativas el procedimiento inicial de admisión se realizará al comienzo de la que corresponda a la menor edad.

6. En los procedimientos de admisión de alumnos y alumnas en centros públicos que impartan educación primaria, educación secundaria obligatoria o bachillerato, cuando no existan plazas suficientes, tendrán prioridad quienes procedan de los centros de educación infantil, educación primaria o educación secundaria obligatoria, respectivamente, que

tengan adscritos. En el caso de los centros privados concertados se seguirá un procedimiento análogo, siempre que dichas enseñanzas estén concertadas.

7. Asimismo, tendrán preferencia en el área o zona de escolarización que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo, indistintamente, de alguno de sus padres, madres o tutores legales aquellos alumnos y alumnas cuya escolarización en centros públicos o privados concertados venga motivada por traslado de la unidad familiar debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, una discapacidad sobrevenida de cualquiera de los miembros de la familia o a un cambio de residencia derivado de actos de violencia de género.

8. En los centros privados concertados, que impartan varias etapas educativas, el procedimiento inicial de admisión se realizará al comienzo de la oferta del curso que sea objeto de concierto y que corresponda a la menor edad. Este procedimiento se realizará de acuerdo con lo establecido para los centros públicos.

9. La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo.

10. La información de carácter tributario que se precisa para la acreditación de las condiciones económicas a las que se refieren el artículo 84.2 de esta Ley, será suministrada directamente a la Administración educativa por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, a través de medios informáticos o telemáticos, 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.

11. En la medida en que a través del indicado marco de colaboración se pueda disponer de dicha información, 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”.

Por su parte, el artículo 85.1 de la misma norma, establece, en cuanto a las condiciones específicas de admisión de alumnos de Bachillerato, que, además de a los criterios establecidos en el artículo 84, se atenderá al expediente académico de los alumnos.

Ya la Sentencia 77/1985, de 27 de junio, del Tribunal Constitucional (Pleno, Recurso de Inconstitucionalidad 180/1984), consideró que el mandato del legislador de aplicar unos concretos y objetivos criterios de selección de admisión de alumnos, en los casos de insuficiencia de plazas escolares, no conculca el artículo 27 de la Constitución. Así, declaró que:

“Los criterios previstos no lo son para una adscripción o destino forzoso de los alumnos a Centros determinados, sino para una selección por carencia de plazas, y, por tanto, inevitable, sobre solicitudes preexistentes, indicando los criterios a que deben someterse los Centros públicos o concertados en tal caso. (...) De las disposiciones impugnadas no resulta traba alguna para la elección inicial de Centro, ni, caso de insuficiencia de plazas, se prescinde de la voluntad expresada por padres o tutores al respecto, ya que la adjudicación de plazas se lleva a cabo entre aquellos que ya han manifestado su preferencia y realizado su elección por un Centro determinado. Por ello, y sin necesidad de entrar en el análisis del contenido del derecho indicado a la elección de Centro, más bien podría decirse que tal derecho se ve reforzado por las disposiciones impugnadas, al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los Centros públicos y concertados”.

En idéntico sentido la más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2018, de 5 de julio, señala:

“El derecho a la educación supone también “el reconocimiento prima facie de una libertad de los padres para elegir centro docente” (STC 10/2014, FJ 3, ATC 382/1996, FJ 4), pero el acceso efectivo al concreto centro elegido “dependerá de si se satisfacen o no los requisitos establecidos en el procedimiento de admisión de alumnos” (ATC 382/1996, FJ 4). Este derecho de los padres a elegir el centro y tipo de formación de sus hijos es compatible con el establecimiento legislativo de “criterios objetivos” aplicables en supuestos de insuficiencia

de plazas escolares en centros públicos y privados concertados, tal como “la situación económica de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro” (STC 77/1985, FJ 5). La “selección de acuerdo con los criterios previstos se produce en un momento distinto y forzosamente posterior al momento en que padres y tutores, en virtud de sus preferencias, han procedido a la elección de Centro” y tales criterios evitan en casos de insuficiencia de plazas “una selección arbitraria” y refuerzan “la efectividad del derecho a la elección del centro docente” (STC 77/1985, FJ 5).”

Por otra parte, la configuración legal de los criterios de admisión se articula como legislación básica (Disposición Final quinta de la LOE) que permite, por tanto, un margen de regulación y desarrollo a las Administraciones Educativas autonómicas que, con respeto a los criterios de la LOE, pueden establecer criterios complementarios.

Estos criterios de carácter básico son los que concreta el artículo 84 de la LOE, en su apartado 2.

Respecto al carácter de regulación básica de los criterios establecidos en la normativa estatal, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *“el legislador estatal se ha limitado a la fijación de unos criterios que, como reza la propia disposición adicional quinta, han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia.”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 de octubre, Pleno, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1601/2003, recurso referido a los criterios que establecía la hoy derogada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación).

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/2012, de 14 de noviembre (Pleno, recurso de inconstitucionalidad 1660/2003).

Por tanto, resulta indubitado que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que modifique el Decreto vigente en relación con el baremo de admisión de los alumnos.

### **Tercera.- Naturaleza jurídica y límites.**

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre las materias indicadas, en los términos antes precisados.

Se caracteriza, igualmente, por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como exponía el Dictamen de esta Abogacía General, de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en los aspectos concretos antes apuntados, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia. En este sentido, ninguna duda se suscita

sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto– que es el pertinente a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983, en consonancia además con el propio rango de la disposición que se modifica.

#### **Cuarta.- Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de

Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/21 que establece que:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.

b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

La MAIN justifica la omisión del trámite en los siguientes términos:

“La elaboración del presente decreto, que supone una modificación parcial del actual marco normativo no ha sido sometida al proceso de consulta pública por entender que es de aplicación lo regulado en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid y recoge que podrá prescindirse del trámite de consulta pública cuando regule aspectos parciales de una materia”.

Por tanto, se justifica la omisión en el supuesto contemplado en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados por el Proyecto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones otorgado entre el 20 de septiembre hasta el 19 de octubre de 2021, habiéndose presentado dos escritos de alegaciones.

Constan tres versiones de la MAIN -elaboradas por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial-, consecuencia de la actualización de su contenido, con las novedades significativas que se han ido produciendo en la tramitación del procedimiento, en especial la descripción de la tramitación y consultas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.3 del Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

La última versión de la MAIN que nos ha sido remitida responde a la modalidad ejecutiva que contempla el artículo 6 del Decreto 52/2021, adaptándose, en términos generales a lo dispuesto en este precepto. Sería oportuno, no obstante, que se incluyera en la misma una referencia a la eventual evaluación *“ex post”* de la norma de acuerdo con lo señalado en el artículo 3.3 del precitado Decreto 52/2021.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes

que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

En aplicación del artículo artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que solo una Consejería ha formulado observaciones al Proyecto.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Esto expuesto, resulta perentorio advertir que la tramitación del Proyecto sometido a consulta se ha examinado tomando como referencia el Decreto 52/2021, sobre la base de lo dispuesto en su Disposición Final quinta: *“El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* -26 de marzo de 2021-, y en su Disposición Transitoria única que, bajo la rúbrica *“Iniciativas normativas iniciadas con anterioridad”*, preceptúa: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Y es que, de la documentación incorporada al expediente, no consta la realización de trámite alguno con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

El Decreto 52/2021 establece en su artículo 3 que durante el primer año de cada legislatura se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho período. Dicho Plan Normativo no se ha aprobado todavía para la XII Legislatura.

No obstante, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 faculta a la tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan, siempre que se justifique su necesidad adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, resultando tal necesidad suficientemente argumentada.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

#### **Quinta.- Análisis del contenido.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno*”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50-, en este caso la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del Decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere la posibilidad de incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce. Por otro lado, conforme a la Directriz 6, la disposición proyectada se identifica como “Proyecto de Decreto”.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se incorpora, además, la mención a la LOE, por su carácter de norma básica en la materia y los aspectos fundamentales de la tramitación: informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, informes de coordinación y calidad normativa, de impacto en materia de igualdad, de familia, infancia y adolescencia, por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de las secretarías generales técnicas y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se incluye una referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015. En efecto, dispone:

*“El presente decreto se adecúa a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid.*

*La necesidad y la eficacia se acreditan por la conveniencia de actualizar los criterios de admisión, a fin de incorporar los correspondientes a la condición de alumnado nacido de parto múltiple, la condición de familia monoparental, la situación de acogimiento familiar del alumnado solicitante y la condición de víctima de violencia de género o del terrorismo, lo que requiere la modificación del baremo de admisión establecido en el Decreto 29/2013, de 11 de abril. Por ello, conforme al principio de proporcionalidad, su contenido se ajusta a la adaptación de los referidos criterios de admisión. Y, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, se adecua al ordenamiento jurídico nacional y autonómico.*

*El principio de transparencia se ha hecho efectivo mediante la realización del trámite de audiencia e información públicas y el acceso tanto a la normativa en vigor como a los documentos propios del proceso de elaboración. Y, por último, el principio de eficiencia se cumple por cuanto no se introducen cargas administrativas innecesarias o accesorias y se facilita la gestión del proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos”.*

Examinado su contenido, debemos concluir que se justifica suficientemente, en la Parte Expositiva, la adecuación del Decreto a todos a estos principios tal como exige la norma.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá

de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el resaltado es nuestro).

Finalmente, como cuestión de técnica normativa, observamos que, en el párrafo segundo, la cita de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, debiera incluir el título completo de la norma, conforme dispone la Directriz 73.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la LOE, que se erige en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y, a través de su artículo único, modifica el artículo 9 del Decreto 29/2013, con la finalidad fundamental, tras la modificación establecida en la LOE por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de actualizar los criterios aplicables al proceso de admisión en centros sostenidos con fondos públicos así como su ponderación con la finalidad de que, como establece la normativa básica estatal, ninguno de ellos, con la excepción del criterio de proximidad, pueda superar el 30% de la puntuación máxima.

La Parte Dispositiva del Proyecto está integrada por un artículo único y una disposición final. Los tres apartados del artículo único modifican el uno, las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 9 del Decreto 29/2013, y los apartados dos y tres los Anexos I y II, dándoles nueva redacción.

El **apartado uno**, modificando el artículo 9 del citado Decreto 29/2013, enumera de forma actualizada y con arreglo a la redacción de los artículos 84 y 85.1 de la LOE, los criterios de admisión aplicables.

No se opta, de acuerdo con la Directriz 61, por la reproducción íntegra del artículo sino por la modificación parcial del precepto.

Se mantiene la distinción entre criterios prioritarios y complementarios que se introdujo en su día en virtud del Dictamen 118/13, de 10 de abril, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que, con carácter de consideración esencial, entendió que sería más

ajustado a la regulación de la LOE, que el Decreto distinguiera entre los criterios prioritarios básicos y los complementarios.

En la nueva redacción del artículo 84.2 de la LOE, sólo se califican expresamente como criterios prioritarios la existencia de hermanos o hermanas en el centro, la proximidad del domicilio o lugar de trabajo de alguno de los padres, madres o tutores legales y la renta per cápita de la unidad familiar. En cambio, no se califican como prioritarios sino como criterios “a tener 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.

El Proyecto respeta dichos criterios, tanto los prioritarios como aquellos a tener en cuenta, añadiendo como novedad respecto a los que ya contemplaba el Decreto 29/2013: que el alumnado solicitante haya nacido de parto múltiple, en familia monoparental, que se encuentre en situación de acogimiento familiar, o que ostente la condición de víctima de violencia de género o terrorismo. También se tiene en cuenta la condición de concebido no nacido para la posible obtención de puntuación por el apartado de familia numerosa.

Para las enseñanzas de Bachillerato, además de los criterios indicados en el apartado anterior, se valorará el expediente académico del solicitante, lo que resulta acorde con el artículo 85.1 de la LOE.

Así lo explica la MAIN:

” (...) la modificación normativa supondrá la inclusión de cuatro criterios que actualmente no figuran en la normativa de admisión de la Comunidad de Madrid: alumno solicitante nacido de parto múltiple, alumno solicitante perteneciente a familia monoparental, situación de alumno solicitante en acogimiento familiar, condición de víctima de violencia de género o del terrorismo.

También se extiende la condición del concebido no nacido a efectos de la valoración del criterio de familia numerosa. En cuando a la ponderación de los diferentes criterios, también se logra que, como establece la normativa básica estatal, ninguno de ellos, con la posible excepción del criterio de proximidad, supere el 30% de la puntuación máxima.

El contenido de la modificación normativa también incluye la reordenación de los criterios de admisión que pasan a tener el mismo orden de la normativa básica estatal.

Se incluyen tres criterios prioritarios: hermanos matriculados en el centro, proximidad y renta de la unidad familiar y, seguidamente, otros criterios que siguiendo la actual clasificación utilizada en la Comunidad de Madrid son denominados complementarios y que, además de los recogidos en la normativa estatal, también incluyen la valoración de la condición de antiguo alumno del propio alumno solicitante, de sus padres, hermanos o tutores legales así como otra circunstancia acordada por el órgano del centro competente en materia de admisión según criterios objetivos.

En el caso del Bachillerato, como establece el Artículo 85.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se atenderá también al expediente académico del alumno (..)

En la nueva redacción del artículo 84.2 de la LOE sólo se califican expresamente como criterios prioritarios: la existencia de hermanos en el centro, la proximidad del domicilio o lugar de trabajo de alguno de los padres o tutores legales y la renta per cápita de la unidad familiar y ya no se califican como prioritarios los siguientes criterios: que el padre, madre o tutor legal trabaje en el mismo centro, la condición legal de familia numerosa, la concurrencia de discapacidad o la situación de acogimiento familiar, que ahora figuran como criterios “a tener en cuenta”, junto con los nuevos criterios introducidos (alumnado nacido de parto múltiple, familia monoparental o condición de víctima de violencia de género o terrorismo) y el criterio específico del expediente académico previsto en caso de enseñanzas de bachillerato. Este enfoque es el que se ha recogido en la ordenación de los criterios de baremación incluidos en el presente proyecto normativo.”

Por tanto, el Proyecto respeta la legislación básica estatal pues, junto con los criterios prioritarios contenidos en el artículo 84.2 de la LOE, se establece una relación de criterios complementarios que aúna tanto aquéllos que la norma estatal engloba bajo la expresión “*se tendrá en cuenta*”, como otros que la Administración de la Comunidad de Madrid ha considerado adecuados, y que igualmente tienen carácter objetivo.

El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 118/2013 se pronunció sobre la posibilidad de completar la normativa básica por parte de la Comunidad de Madrid, entendiendo que la configuración legal de los criterios de admisión, que se articula como legislación básica (disposición final quinta de la LOE), “*permite un margen de regulación*

*y desarrollo a las administraciones educativas autonómicas que, con respeto a los principios de la LOE, pueden establecer criterios complementarios”.*

Igualmente lo hace, por ejemplo en términos similares, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 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)”.*

En cuanto a la extensión al concebido no nacido a los efectos de la valoración del criterio familia numerosa, el Tribunal Constitucional, en la STC 271/2015, de 17 de diciembre, dictada en relación con los artículos 16.2 y 28 del Decreto 42/2013, de 22 de marzo, del Consell de la Comunidad Valenciana, de modificación del Decreto 33/2007, de 30 de marzo, de 30 de marzo, del Consell, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de régimen general -aplicación, a su vez, de lo prescrito en el artículo 22 de la Ley 6/2009, de 30 de junio, de las Cortes Valencianas, de protección de la maternidad- avala la conformidad del citado artículo 16.2 con el artículo 84.2 de la LOE -que en la redacción entonces vigente no presentaba, a estos efectos, diferencia sustancial con la actualmente en vigor- y se pronuncia en los siguientes términos:

“4. Confirmado el carácter básico de la normativa estatal de contraste, procede analizar ahora si existe contradicción efectiva entre la misma y la legislación autonómica cuestionada.

El aseguramiento del mínimo común normativo en cada materia requiere del dictado de disposiciones reguladoras que pueden tener distinto alcance, teniendo todas en común la exigencia de dejar margen suficiente para el ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Como recuerda la STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 7, siguiendo en este punto a la STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 2, para determinar qué aspectos de una materia son básicos, y cuáles son propios de una legislación de desarrollo, es necesaria la ponderación de diversos elementos como pueden ser la naturaleza de la materia o la mayor o menor necesidad de una regulación uniforme de sus diversas facetas en todo el territorio nacional.

En la materia que nos ocupa, las bases tienen en común la fijación de un núcleo de criterios prioritarios para la ordenación de las solicitudes de puestos escolares en centros públicos y concertados, aplicables cuando la oferta disponible sea insuficiente para atender las preferencias de todos los interesados. (...)

(...)Lo peculiar de este supuesto está en que el legislador autonómico, en vez de un criterio autónomo de evaluación, añadido en paralelo a los otros marcados por el Estado, ha introducido un criterio adicional de valoración que se aplica transversalmente (...),

5. Hechas las consideraciones anteriores, estamos en disposición de afirmar que la aplicación de la regla autonómica cuestionada, en su configuración actual, no supone vulneración de la legislación básica estatal en materia de educación y, por tanto, no es inconstitucional. Las razones para llegar a esta conclusión son los propios términos abiertos en los que están concretadas las bases estatales, que permiten su desarrollo y, sobre todo, una ampliación de criterios; la consideración de que la regla cuestionada lo que produce realmente es el efecto de una puntuación adicional, aunque no comporte esa adición de manera autónoma, sino a través de otros criterios estatales, cuya aplicación respeta; y, finalmente, el valor moderado de la puntuación adicional que esta regla de valoración puede añadir sobre los criterios estatales prioritarios.

a) En efecto, 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 criterios 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. Como recuerda la STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, recogiendo doctrina consolidada de este Tribunal sobre la legislación compartida en la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, «el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo». Tales políticas propias deben ser posibles, estableciendo las Comunidades Autónomas «los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses» (STC 147/1991, de 4 de julio).

Así las cosas, 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. Y a estos efectos, los tres criterios estatales y prioritarios de la renta familiar, la condición de familia numerosa y la concurrencia de alguna discapacidad en la familia están incorporados en la normativa autonómica, y no dejan de estarlo por el hecho de que se adelante el cómputo del nasciturus como miembro de la unidad familiar cuando la solicitud se presente en los meses de gestación.

b) Si se examina además con detalle la regla autonómica cuestionada, se advierte que en realidad no estamos ante una regla de ponderación de los criterios básicos estatales. En realidad se trata de un criterio adicional de valoración, con la peculiaridad de que éste no tiene carácter autónomo, sino que actúa de manera integrada con otros criterios, añadiendo en positivo una ventaja o puntuación adicional cuando se dan determinadas circunstancias. En este sentido, la modulación autonómica que opera sobre los criterios estatales de selección es coherente con los mismos, y sobre todo no supone una restricción de su

aplicación, lo que sería inaceptable en términos constitucionales, sino una ampliación mediante un beneficio adicional que se incorpora en la valoración de las solicitudes de determinadas familias.

No contraviene pues las bases estatales la previsión de reglas adicionales, que introduzcan una prima o beneficio de puntuación en alguno de los criterios prioritarios a determinadas personas o grupos de personas en función de criterios objetivos dignos de protección, como ocurre en este caso. Eso es algo que entra dentro del legítimo margen de configuración que se atribuye a las Administraciones educativas. El beneficio adicional pretende atender a una circunstancia objetiva (el embarazo de la madre), en la medida en que comporta una expectativa cierta de aumento del número de miembros de la unidad familiar, y con ello la previsible afectación de algunos de los criterios de valoración en los que repercutirá el futuro nacimiento. El legislador valenciano no contradice así los criterios estatales, sino que modula la valoración que les corresponde en algunos de esos criterios (renta familiar, condición de familia numerosa o discapacidad de algún miembro), cuando se dan ciertas circunstancias (que al computar al concebido como ya nacido se pase a estar por debajo de un umbral de renta familiar, que la unidad familiar alcance un número de miembros suficiente para ser considerada numerosa o pase a serlo de categoría especial, o que el concebido venga con malformaciones determinantes de discapacidad).

c) Finalmente, el grado de repercusión de la regla autonómica de valoración sobre la puntuación global de los solicitantes es razonable, de tal manera que no desfigura ni diluye los criterios básicos estatales. Por un lado, habrá casos de madres en gestación en los que no se verá afectada la puntuación correspondiente a la unidad familiar (así ocurrirá cuando no conste que el nasciturus venga con malformaciones, ni el hecho de su cómputo como hijo ya nacido suponga que la renta familiar sea igual o inferior a 1,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples, ni que la familia pase a tener la condición de numerosa o de numerosa especial). Y por otro lado, cuando sí afecte, el impacto que puede producir la circunstancia de computar al hijo en gestación como ya nacido tiene un alcance limitado en la puntuación final. De manera que, antes y después de la introducción de la regla de valoración sentada por el art. 22 de la Ley valenciana 6/2009, se puede afirmar que los criterios marcados por el art. 84.2 LOE siguen siendo prioritarios en la adjudicación de las plazas.

En virtud de lo expuesto, cabe afirmar que el art. 22 de la Ley valenciana no contradice lo establecido por el art. 84.2 LOE y, por tanto, no vulnera la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.30 CE.

6. Adicionalmente, y con carácter instrumental, el Abogado del Estado plantea también la posible vulneración por parte del art. 22 de la Ley valenciana 6/2009, de la competencia estatal exclusiva sobre la legislación civil (art. 149.1.8 CE), dentro de la cual estaría comprendida la regulación de la familia en general, y de las familias numerosas en particular. A estos efectos, se invoca la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, dictada en esa materia, que vendría a ser afectada por la regla introducida por la legislación autonómica. El representante del Estado destaca que en ninguno de los supuestos contemplados por el art. 2 de la Ley como familias numerosas se considera al nasciturus como miembro de la unidad familiar a computar, sino sólo a los ascendientes o descendientes ya nacidos.

El argumento del Abogado del Estado no puede ser aceptado, pues la Ley valenciana 6/2009 contiene diversas medidas sectoriales de orden social, económico, laboral o educativo, que no suponen una regulación jurídico-civil de los vínculos, derechos y obligaciones entre las personas por su relación familiar. Exactamente igual que lo hace la Ley estatal 40/2003, de familias numerosas, que por esa razón no alude en su disposición final primera al art. 149.1.8 CE como habilitación competencial para su aprobación, sino a los apartados 1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles), 7 (legislación laboral) y 17 (legislación básica sobre Seguridad Social y su régimen económico) del art. 149.1 CE, todo ello en relación con el art. 39 CE (protección de la familia como principio rector de la política social y económica).

La competencia sobre la legislación civil corresponde en exclusiva al Estado, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, en los territorios donde existan. Dentro de esa materia, el art. 149.1.8 CE establece una especie de segunda reserva competencial más específica en favor del Estado sobre algunas cuestiones, cuyo sentido es precisamente «delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno» (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1). Una de esas cuestiones son las «relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio», cuyo concepto, según la STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 5, «se extiende al sistema matrimonial (requisitos materiales y formales y causas de extinción) y al contenido personal del matrimonio, esto es, el régimen de derechos y deberes de los cónyuges con exclusión del régimen económico matrimonial en los territorios con competencias propias en Derecho civil especial o foral».

Sin embargo, como ya se ha indicado, en el presente supuesto, ni el Parlamento valenciano ha invocado competencias para la regulación del régimen jurídico-civil de las personas y de los grupos familiares en los que se integran, ni realmente se está afectando la competencia estatal en la materia. La Ley valenciana 6/2009 establece una serie de medidas transversales de apoyo a la maternidad —que sólo podrán desplegarse en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma—, entre las cuales hay algunas específicas destinadas a la mujer embarazada. Así ocurre con el art. 22 de esta Ley autonómica, que se limita a fijar un beneficio de alcance concreto y específico en los procesos de elección de centro docente, que pretende ser una medida de apoyo a la maternidad, en sintonía con el propio título de la norma.

El precepto cuestionado no introduce pues una regla general y abstracta sobre el modo de contar los miembros que componen una familia, que venga a modificar los requisitos para tener la condición de familia numerosa. Esos requisitos siguen siendo los marcados por la Ley estatal 40/2003. La Ley autonómica establece una regla particular en los procesos de petición de plazas escolares en atención al mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos, cada uno en su ámbito de actuación, de dar protección social, económica y jurídica a la familia (art. 39.1 CE). Y para dar esa protección la Ley se apoya en las competencias estatutarias que la Generalitat Valenciana ha asumido en distintos ámbitos de política social. Es el caso de los servicios sociales, la juventud, la promoción de la mujer y las instituciones públicas de protección y ayuda de grupos o sectores necesitados de protección especial, como menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, y personas con discapacidad, entre otros, recogidas como competencias exclusivas en el art. 49.1, apartados 24, 25, 26 y 27 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV). Por tanto, la Comunidad Valenciana tiene cobertura competencial para adoptar medidas de apoyo a la mujer en general, y a las mujeres embarazadas en particular, en cuanto colectivo que merece una especial protección, así como por extensión a las familias en que se integran.

En este sentido, la medida recogida en el art. 22 de la Ley 6/2009 tiene acomodo competencial preferente en el título recogido en el art. 53.1 EAV, en cuanto atribuye a la Generalitat Valenciana «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española» y la normativa básica estatal que desarrolle ese precepto”. (El subrayado es nuestro)

El Tribunal Constitucional, además de determinar los límites del desarrollo y complemento del artículo 84 de la LOE por parte de las Comunidades Autónomas, concluye que la norma de la Comunidad Valenciana, similar en cuanto a su contenido al del Proyecto, no conculca ni el contenido de la LOE ni la legislación civil en materia de familias numerosas.

Como contempla la MAIN, alguna Comunidad autónoma, como la Región de Murcia, también ha considerado al concebido no nacido a efectos de baremación del proceso de admisión; así, en el artículo 8 del Decreto 23/2017, de 15 de marzo, por el que se regulan los criterios y el procedimiento 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.

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen 51/2017, de 6 de marzo, se pronunciaba así sobre la disposición *ut supra* referida: *“La antes citada STC 271/2015 declara, además, la validez constitucional de una disposición autonómica que establecía que en los procesos de admisión de alumnos de centros docentes no universitarios mantenidos con fondos públicos, los alumnos cuya madre se encuentre en estado de gestación, se beneficiarán de una puntuación idéntica a la que obtendrían si ya hubiera nacido su nuevo hermano o sus hermanos, en el caso de que se trate de gestación múltiple. Criterio éste que, como novedad respecto de la regulación contenida en la LOE y en el hoy vigente Decreto 659/2007, se ha incorporado al Proyecto (art. 8.3) a sugerencia del Consejo Escolar de la Región de Murcia”*.

Finalmente, advertimos que, en cualquier caso, deben tenerse en cuenta en los procedimientos de admisión los supuestos de prioridad total recogidos en los apartados 6 y 7 del artículo 84 de la LOE.

El **apartado dos** modifica el Anexo I del Baremo de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Educación Especial regulado en el Decreto 29/2013.

De acuerdo con la Directriz 61, se opta por la reproducción íntegra del Anexo al modificarse varios apartados o párrafos del mismo.

Además de aplicar los mismos cambios introducidos en la nueva redacción del artículo 9 del Decreto 29/2013, modifica la puntuación de los criterios pues, dado el incremento de criterios de admisión, la ponderación de cada uno de ellos se ha actualizado tomando como referencia la base 100 sin que ninguno de los criterios supere el 30% de la puntuación máxima tal como exige el artículo 84.2 de la LOE.

El **apartado tres** modifica el Anexo II, Baremo de admisión de alumnos para cursar el Bachillerato sostenido con fondos públicos, regulado en el Decreto 29/2013.

De acuerdo con la Directriz 61, también se opta por la reproducción íntegra del artículo al modificarse varios apartados o párrafos del mismo.

Además de aplicar los mismos cambios introducidos en la nueva redacción del artículo 9, modifica, al igual que el Anexo I, la puntuación de los criterios pues, dado el incremento de criterios de admisión, la ponderación de cada uno de ellos se ha actualizado tomando como referencia la base 100 sin que ninguno de los criterios supere el 30% de la puntuación máxima tal como exige el artículo 84.2 de la LOE.

Se advierte, a este respecto, que la MAIN, en sus páginas 16 y 17, descarta atender las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como las que constan en el informe de Coordinación y Calidad Normativa, a propósito de la puntuación que se otorga a ciertos criterios -en concreto, se cuestiona que a algunos criterios complementarios se les asigne mayor puntuación que a los calificados como prioritarios por la LOE- si bien no consta una explicación razonada al respecto.

Resultará necesario, por tanto, completar la MAIN en este aspecto, a fin de clarificar las razones que conducen al establecimiento de las puntuaciones fijadas en la norma proyectada.

Deberá tenerse en cuenta, en cualquier caso, que la distribución de puntos entre los diferentes criterios habrá de hacerse de modo que no quede desvirtuada la prevalencia que para los criterios prioritarios establece la LOE.

Para concluir, reparamos en que el Proyecto sometido a consulta excluye la imposición del carácter público del sorteo que pretenda dirimir el empate.

Se sugiere, en virtud del principio de transparencia, que se arbitre el sistema que permita a los interesados asistir al sorteo presencialmente u “on-line” siempre que no se considere compatible con la situación sanitaria existente el carácter presencial del acto y manteniendo, por tanto, el carácter público del mismo.

En último término, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma, lo que es conforme con la Directriz 43, sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente:

### **CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales incorporadas al Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en  
la Consejería Educación, Universidades,  
Ciencia y Portavocía**

**Begoña Basterrechea Burgos**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,  
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**