

A.G.- 12/2022

INFC. -2022/178

S.G.C.- 33/2022

S.J.- 37/2022

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 Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se modifica la Orden 1240/2013, de 17 de abril, que establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid y se actualiza el procedimiento para la justificación y baremación de los criterios de admisión.**

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 1 de marzo de 2022 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), emitida el 23 de febrero de 2022 por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial. (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía).

- Dictamen 3/2022, de 27 de enero, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, con votos particulares formulados por los consejeros representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales de 27 de enero de 2022 y de la FAPA Francisco Giner de los Ríos de 31 de enero de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 3 de enero de 2022, 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 20 de enero de 2022 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 3 de enero de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) de 28 de enero de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Escrito de alegaciones presentado por Unión Sindical de Madrid-Región de CCOO el 22 de febrero de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 25 de febrero de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación la Orden 1240/2013, de 17 de abril, que establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid y se actualiza el procedimiento para la justificación y baremación de los criterios de admisión (en adelante, Orden 1240/2013).

La Parte Expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma al señalar que: *“El Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid, que establece el marco general para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación Especial, ha sido modificado mediante el Decreto 244/2021, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno. Ello hace necesario modificar también la Orden 1240/2013, de 17 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte por la que se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid, con la finalidad de actualizar y completar el procedimiento para la justificación y baremación de los criterios de admisión, algunos de los cuales se incorporan por primera vez”*.

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

“(…) la actualización de la acreditación de los criterios de admisión y especialmente de los 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 recoge la forma de acreditar la condición del concebido no nacido a efectos de la valoración del criterio de admisión de familia numerosa.

La supresión de los anexos I y II de la Orden 1240/2013, de 17 de abril, se fundamenta en que, en su redacción original, la orden no incluía dichos anexos (que fueron introducidos tras una modificación de la citada orden tramitada en 2019) y, dado que aparecen recogidos y actualizados en la actual redacción del Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid, se estima preferible que dejen de figurar en la orden y este aspecto se remita al contenido del decreto.”

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, esta última integrada por un artículo único que modifica el apartado 2 del artículo 12 y suprime el Anexo I y el Anexo II de la Orden 1240/2013.

También incluye una Disposición Final única que establece la entrada en vigor de la norma.

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 modifica los criterios de admisión y la baremación 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

conurrencia 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, contempla, 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) lo 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).

De acuerdo con ello, el 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) reguló el marco, los criterios de baremación, su ponderación y el procedimiento general para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación Especial en la Comunidad de Madrid.

Por tanto, resulta indubitado que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que modifique la Orden de desarrollo del Decreto citado vigente, en relación con la baremación de las solicitudes de admisión de los alumnos y la documentación justificativa a presentar a tal efecto.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Orden se configura como una norma autonómica de desarrollo Decreto 29/2013 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.

Esto sentado, debe determinarse, a continuación, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía- para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el Decreto 29/2013, cuya Disposición Final primera, con carácter general, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo, y ejecución de lo dispuesto en el Decreto.

Nada cabría oponer, por otro lado, en lo que atañe al rango de la norma -Orden- que es el pertinente a tenor de lo preceptuado en el artículo 50.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, además de coherente con el rango normativo de la disposición que modifica.

A la vista de lo anterior, y en su consecuencia, ningún reparo jurídico puede oponerse a la competencia de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía para acometer la normación pretendida.

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 de la presente orden, que supone una modificación parcial de la actual Orden 1240/2013, de 17 de abril 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 2 y el 22 de febrero de 2022, habiéndose recibido una única alegación, de fecha 22 de febrero, elaborada por la Unión Sindical de Madrid-Región de CCOO.

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.

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.

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.

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 fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre y que, *mutatis mutandi* podemos aplicar al ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejero competente.

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 de la Orden originaria 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 Orden”.

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 incorporan, además, los aspectos fundamentales de la tramitación: informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Examinado su contenido, debemos concluir que se justifica suficientemente, en la Parte Expositiva, la adecuación del Proyecto 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).

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si el Proyecto se acomoda al texto del Decreto 29/2013.

Conviene aclarar que el Proyecto de Orden tiene un alcance limitado y, a través de su artículo único, modifica el apartado 2 del artículo 12 de la Orden 1240/2013 con la finalidad fundamental, tras la modificación del Decreto 29/2013, de actualizar los criterios aplicables al proceso de admisión en centros sostenidos con fondos públicos.

La Parte Dispositiva del Proyecto está integrada por un artículo único y una disposición final. El apartado uno del artículo único modifica, como hemos anticipado, el apartado 2 del artículo 12 de la Orden 1240/2013, y el apartado dos suprime los Anexos I y II, de la propia norma.

El **apartado uno**, modificando el apartado 2 de la citada Orden 1240/2013, enumera de forma actualizada y con arreglo a la redacción del artículo 9 del Decreto 29/2013, 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.

El Proyecto respeta los criterios enumerados en el Decreto 29/2013, tanto los prioritarios como aquellos complementarios a tener en cuenta, añadiendo los que éste introdujo como novedad tras la modificación operada sobre el mismo mediante el ya aludido Decreto 244/2021, de 29 de diciembre: 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.

En cuanto a la aplicación por el centro de criterios complementarios “*por otra circunstancia*” se establece que los criterios acordados, junto a la documentación necesaria

para acreditarlos, deberán ser expuestos públicamente en los tablones de anuncios de los centros y en la página web si se dispone de ella, antes de iniciarse el plazo de admisión de solicitudes, pudiéndose adjudicar puntuación a cada solicitante por una sola circunstancia de entre las aprobadas por el centro.

Ello responde a los principios de seguridad jurídica y transparencia.

Para las enseñanzas de Bachillerato, además de los criterios indicados en el apartado anterior, se valora el expediente académico del solicitante, en consonancia con el artículo 9.3 del Decreto 29/2013.

Por tanto, el Proyecto respeta la norma autonómica jerárquicamente superior, desarrollándola, al pormenorizar la forma de acreditar la concurrencia de cada uno de los criterios y reiterando, en relación con alguno de los criterios, la forma que ya se contemplaba en la Orden que se modifica.

No obstante ello, en el criterio prioritario 2, relativo a “la proximidad del domicilio familiar o lugar de trabajo”, se sugiere añadir la expresión “de cualquiera de los padres o tutores legales”, en consonancia con el enunciado de dicho criterio prioritario en el artículo 9.2.a.2 del Decreto 29/2013.

Por otro lado, sería más adecuado señalar que la administración actuante podrá consultar o recabar los documentos aludidos “salvo que el interesado se opusiera a ello”, en lugar de consignar la expresión “en caso de que se deniegue la consulta”, todo ello a fin de ajustarse a la terminología empleada por la Ley 39/2015 (art. 28).

Esta observación resulta extensible a la redacción del criterio prioritario 3 y criterios complementarios 5 y 9.

Asimismo, cuando el criterio prioritario 2 contiene una relación de supuestos a propósito del domicilio de los hijos menores de edad no emancipados, incluye en el apartado 4º una previsión específica relativa a los alumnos en situación de acogimiento familiar. Convendría excluir este último supuesto de la relación contemplada, consignándose como un párrafo independiente.

Con respecto al criterio prioritario 3, “Renta de la unidad familiar”, observamos que la consulta de oficio a la que estaría facultada la consejería con competencias en materia de educación, en caso de que no existiera oposición del interesado, alcanzaría solo a la renta mínima de inserción, pues se indica que, en caso de que se perciba el ingreso mínimo vital, se debe acompañar la acreditación correspondiente.

Resulta oportuno recordar, en este punto, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 39/2015, la Administración ha de consultar los datos y documentos que se encuentren operativos en las correspondientes plataformas de consulta y recabarlos en su caso a través de las redes corporativas, sin que se deba imponer al solicitante la obligación de aportarlos. La referida obligación de la Administración de realizar las consultas y cruces de datos decae si hay oposición expresa del solicitante a que se realice dicha consulta, en cuyo caso el interesado deberá aportar la correspondiente documentación.

No obstante lo anterior, también observamos que el artículo 23 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, contempla un régimen peculiar en lo que atañe a la “*Cesión de datos y confidencialidad de los mismos*”.

Deberá, por ello, revisarse tal aspecto, incorporando, en su caso, en la MAIN, una justificación adecuada para el diferente tratamiento previsto para la renta mínima de inserción (consulta de oficio salvo oposición) e ingreso mínimo vital (aportación de acreditación).

En relación con los criterios complementarios, y a fin de ajustarse a la terminología empleada por el Decreto 29/2013, sería conveniente que en el criterio complementario 4, referido a los padres o tutores legales, se adicionara la expresión “*del alumno*”; que el criterio complementario 9 se refiriera a discapacidad física, psíquica o sensorial legalmente “*reconocida*”, en vez de “*acreditada*”, y por último, que el criterio complementario 10 hiciera referencia a la “*condición de víctima de violencia de género o del terrorismo*”, en vez de “*situación de violencia (...)*”.

El criterio complementario 5, al enumerar la documentación que ha de presentarse con las solicitudes, menciona el Libro de Familia.

Sobre este aspecto, no podemos sino remitirnos a la consideración que, con carácter esencial, fuera formulada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su

Dictamen 51/2016, de 28 de abril: *“Ha de recordarse que la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, suprime dicho Libro por lo que, conforme su artículo 80, la obtención de los datos del estado civil deberá obtenerse por la Administración de la Comunidad de Madrid de forma electrónica y, solo si ello no es posible, mediante la exigencia de certificación. No obstante, la presentación de los Libros de Familia expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2011 producirá efectos conforme su disposición transitoria 3ª”.*

Resultará necesario, en consecuencia, revisar este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esta consideración esencial resulta predicable igualmente de los criterios complementarios 6 y 7, en cuanto también aluden al precitado Libro de Familia.

En el criterio complementario 10, se sugiere incorporar la referencia al artículo 31 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

Convendría incorporar, en todo caso, una mención a la posible consulta de documentos, salvo que medie oposición del interesado, al amparo de lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 39/2015.

También se sugiere, en cuanto a la expresión de la voluntad contraria del solicitante a que se realicen las consultas de oficio que se contemplan en la acreditación de los distintos criterios, que la oposición se incorpore al contenido de la solicitud.

Finalmente, hay que poner de manifiesto que el texto del apartado 2 del artículo 12 artículo debería ajustarse a las Directrices 30, 31 y 32.

El **apartado dos** suprime los Anexos I y II por considerarse, según afirma la MAIN, superfluos, teniendo en cuenta que los baremos ya se incluyen en los Anexos I y II del Decreto 29/2013. Cabe añadir que los actuales anexos que contiene la Orden 1240/2013 se encuentran desfasados pues los baremos que contemplan se corresponden con la regulación anterior a la actualmente vigente. No se aprecia, por tanto, óbice alguno para su supresión.

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 Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se modifica la Orden 1240/2013, de 17 de abril, que establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid y se actualiza el procedimiento para la justificación y baremación de los criterios de admisión, sin perjuicio de la atención a la consideración de carácter esencial consignada en el presente Dictamen y demás observaciones formuladas en el mismo.

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.**