

Dictamen n.º: **62/19**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **21.02.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de febrero de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen 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.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 7 de febrero de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, con carácter de urgencia, una solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación e Investigación, sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 49/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

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

Por reparto de asuntos, la ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. M<sup>a</sup> Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 21 de febrero de 2019.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto 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 (en adelante, Decreto 29/2013).

La modificación, como señala su parte expositiva, pretende mejorar, entre otros objetivos, la equidad y la transparencia en la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos y el agrupamiento de hermanos en un mismo centro escolar.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un único artículo con tres apartados, uno por cada precepto o anexo que modifica, y una única disposición final.

El artículo único dispone la modificación del Decreto 29/2013 según lo señalado en los tres apartados siguientes, con arreglo al siguiente esquema:

Apartado uno.- Da nueva redacción al artículo 9 del Decreto 29/2013, referido a los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos.

Apartado dos.- Redacta nuevamente el anexo I del Decreto 29/2013, relativo al baremo de admisión de los alumnos en los centros

sostenidos con fondos públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Educación Especial.

Apartado tres.- Modifica el anexo II del Decreto 29/2013 en el que se concreta el baremo de admisión de los alumnos para cursar el Bachillerato sostenido con fondos públicos.

La disposición final única regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Documento nº 1. Acuerdo de 11 de diciembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la tramitación urgente del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 29/2013.

Documento nº 2. Memoria justificativa de la urgencia, elaborada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, de 16 de noviembre de 2018.

Documento nº 3. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 11 de diciembre de 2018, del acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declara la urgencia del expediente.

Documentos nº 4 a 12: Cuatro versiones del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 29/2013, incluida la versión definitiva, y las cuatro Memorias del Análisis de Impacto Normativo correspondientes, desarrolladas por el director general de Educación

Infantil, Primaria y Secundaria, la última de las cuales, de 25 de enero de 2019, incorpora el resumen ejecutivo.

Documento nº 13. Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno.

Documento nº 14. Informe 49/2018 de coordinación y calidad normativa, de la Oficina de Calidad Normativa, firmada el 17 de diciembre de 2018 por su jefe de División.

Documento nº 15. Dictamen 2/2019 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 8 de enero de 2019, que realiza observaciones ortográficas, advierte erratas y sugiere mejoras en la redacción del proyecto mediante la unificación del orden de los criterios de desempate y la especificación de que el sorteo de desempate será en un procedimiento único aplicable a todos los centros sostenidos con fondos públicos de la región.

Documento nº 16. Voto particular formulado por representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid en relación con el proyecto de financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, distinto al que nos ocupa.

Documento nº 17. Voto particular al dictamen del Consejo Escolar, formulado por representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid en el que critica la perversión de la libertad de elección de centro puesto que es la Administración educativa la que elige las plazas a ofertar, sin ninguna consulta previa; denuncia que no se cumplen los mandatos de los artículos 84.2 y 85.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; y lamenta que en la tramitación de la norma no se haya contado con los

sindicatos representativos ni se hayan atendido sus reivindicaciones y que el proyecto no introduzca el lenguaje inclusivo.

Documento nº 18. Voto particular presentado por representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos en el que aboga por la supresión del criterio de ostentar la condición de familia numerosa al estar comprendida en los criterios de renta y de la existencia de hermanos en el centro, así como en los criterios complementarios.

Documento nº 19. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia), firmado el 20 de diciembre de 2018, que aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Documento nº 20. Informe de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), firmado el 27 de diciembre de 2018, que considera que la modificación proyectada no tiene impacto por razón de género.

Documento nº 21. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia), firmado sin fecha, en el que se estima que el proyecto no tiene impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Documentos nº 22 a 31. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que ha hecho determinadas sugerencias de técnica normativa al proyecto de decreto y a la Memoria; la de Economía, Empleo y Hacienda, que proponía primar el criterio prioritario de proximidad del domicilio con una mayor puntuación para que no quedase desvirtuado

frente a otros criterios complementarios; y la de Políticas Sociales y Familia, que abogaba por incorporar, como criterio prioritario de selección, el tener la condición de víctima de violencia de género de la alumna, o de la madre o representante legal del menor a escolarizar.

Documento nº 32. Resolución del director general de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, de 19 de diciembre de 2018, por la que el proyecto de decreto se somete al trámite de audiencia e información pública a fin de que, en el plazo de 7 días, se puedan presentar las alegaciones y aportaciones que se estimen oportunas.

Documento nº 33. Alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por la Asociación de Familias Numerosas de Madrid en relación con la ratio de alumnos por aula, al criterio de renta -que debería ser per cápita- y al orden del criterio de familia numerosa, que debería ser previo al criterio de antiguo alumno.

Documento nº34. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, de 16 de enero de 2019, que realiza una serie de consideraciones sobre el contenido, la competencia y el procedimiento seguido.

Documento nº 35. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 22 de enero de 2019, que formulaba observaciones no esenciales, entre ellas, siguiendo el Dictamen 118/13, de 10 de abril, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, la sugerencia de que se incorporara la distinción entre criterios prioritarios y complementarios.

Documento nº 36. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 5 de febrero de 2019, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 37. Certificado de la subdirectora general de Régimen Jurídico, de 5 de febrero de 2019, de autenticación del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

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

El presente proyecto tiene la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a modificar, el Decreto 29/2013, ya que participa de sus notas distintivas: ser una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en relación con los criterios de selección de los alumnos en los centros públicos y

privados concertados. Por tanto, se trata de un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

*“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.*

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos se ha pronunciado el Tribunal Supremo en varias sentencias. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.* También incide en su necesidad la Sentencia de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado en otras ocasiones (Dictámenes 3/18, de 5 de abril, y 487/18, de 15 de noviembre, entre otros), que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos ha de afectar a todos los trámites del procedimiento.

En este caso resulta que, al inicio de su tramitación, por Acuerdo de 11 de diciembre de 2018 del Consejo de Gobierno se declaró la tramitación urgente del procedimiento, que justificaba en la necesidad de actualizar el marco normativo que permitiese alcanzar los objetivos que se pretenden (agrupamiento de hermanos en un mismo centro y establecer un sorteo público y único) antes de iniciarse el proceso de admisión del curso 2019/2020 que, según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, previsiblemente se iniciará en abril de 2019 y afectará a unos 1.650 centros sostenidos con fondos públicos.

**SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, (...) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*. Y, en el ejercicio de las competencias de carácter normativo con alcance orgánico y básico, al Estado le corresponde garantizar la *“homogeneidad y unidad del sistema educativo, así como de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental a la educación”* (STC 54/2016, de 17 de marzo (rec. núm. 4217/2012).

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó:

- La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que establecía en su artículo 4.1, b), *“el derecho de los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos (...) a escoger centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes público”*.

- La ya citada LOE , que, en su Capítulo tercero del Título II, se ocupa de la escolarización en centros públicos y privados concertados, establece los criterios de admisión de los alumnos en los artículos 84 y 85, y ordena a las Administraciones educativas que regulen *“la admisión de alumnos 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 o tutores” (artículo 84.1).*

En relación con la regulación de los criterios de admisión señalados en este precepto, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 14/2018, 20 de Febrero de 2018 hace referencia a otras sentencias precedentes que se han ocupado de la materia, reitera que *“la función de ordenación propia de las bases estatales estriba en este caso en la fijación de criterios prioritarios y objetivos, a fin de impedir una selección arbitraria de alumnos en caso de insuficiencia de plazas”* y recuerda que el establecimiento de los criterios de admisión de alumnos cuando hay más solicitudes que plazas vacantes es *“un ámbito en el que, materialmente, ha sido ya reconocida la competencia estatal y en el que, en abstracto, resulta constitucionalmente admisible la colaboración reglamentaria”*.

El alcance de esa colaboración reglamentaria se delimita en sentencias anteriores que cita. En la Sentencia 184/2012, de 17 de octubre, que hacía referencia a la STC 77/1985, señalaba 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”* [FJ 4 b)].

Desde esta perspectiva, estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es

objeto del proyecto remitido y se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

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

En cumplimiento de estas competencias se aprobó, el Decreto 29/2013, que abordó el desarrollo de la LOE en la materia que nos ocupa, y que, entre otros aspectos, acometía la regulación de los criterios de admisión cuando las plazas vacantes existentes fuera inferior al número de solicitantes, que es el objeto de la presente modificación. Tras este decreto, se dictó la Orden 1240/2013, de 17 de abril, de la Consejería de Educación que regula el procedimiento de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos.

El proyecto, en tanto modifica el citado Decreto 29/2013, participa de la misma habilitación legal y título competencial que aquel.

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

de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983 y porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el proyecto.

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

La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación que, según el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, mantiene las competencias atribuidas por el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, y cuyo artículo 6 atribuye a la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria la competencia para proponer la norma proyectada.

En cuanto al procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, este no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

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

final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, cuya entrada en vigor es anterior a la fecha en que comenzó la tramitación del presente proyecto.

También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de señalarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del

Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, mediante el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Anual Normativo para el año 2018, y en virtud de Acuerdo del mismo órgano de 24 de abril de 2018, se suscribió el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid de 2019. El presente proyecto no está incluido en ninguno de estos planes, lo que obliga a justificar esta omisión en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno. En la Memoria se explica que el proyecto de decreto no se incluyó en el Plan Anual Normativo al no tener una propuesta concreta para la modificación antes de que se aprobasen los planes, dado el carácter puntual de la modificación y la necesidad de analizar detenidamente tanto la necesidad como el contenido de la reforma, justificación que resulta insuficiente e incoherente con la finalidad pretendida por el legislador al señalar la necesidad de publicar en un Plan Normativo las iniciativas legales que vayan de ser acometidas.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, se ha prescindido de este trámite, lo que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo ha justificado en el hecho de que se trata de una modificación parcial del actual marco normativo y en la tramitación urgente del proyecto, excepciones a la consulta que aparecen apuntadas en el artículo 133.4, párrafo segundo, de la LPAC y en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias, firmadas por el director general de Educación Infantil, Primaria y Secundaria el 10 y el 20 de diciembre de 2018, y el 11 y 25 de enero de 2019; esto es, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras según se han ido cumplimentado los distintos trámites. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; el 38/18 de 1 de febrero, y 266/18, de 14 de junio, entre otros), cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 25 de enero de 2019, la Memoria ha optado por adoptar la forma abreviada, lo que ha justificado, tal como exige el artículo 3 del Real Decreto 931/2017 en que se trata de una modificación parcial del Decreto 29/2013 de escasa entidad y que no se prevé que suponga impactos significativos.

La Memoria, que incorpora también la ficha del resumen ejecutivo, contempla la oportunidad de la propuesta, realiza un

examen de su contenido y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias. Asimismo, justifica la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la LPAC.

No obstante, se observa la falta de mención a la eventual derogación de otras normas como consecuencia de la entrada en vigor del decreto. Pese a que, por su contenido, el proyecto no derogue norma alguna, aunque sea solo para advertir de esta circunstancia, la Memoria debe contener una referencia derogatoria tal y como exige el artículo 3.2 del Real Decreto 931/2017.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria destaca que la regulación proyectada no tendrá impacto económico ni presupuestario y, por ello, no se ha solicitado informe de la Dirección General de Presupuestos. En relación con las cargas administrativas, afirma que serán análogas o incluso inferiores a las que se soportan con la normativa actualmente vigente puesto que no se modifica el listado de los criterios de baremación sino tan solo la puntuación que se puede obtener por uno de los criterios, mientras que la documentación a presentar por las familias es la misma que venían aportando y la puesta en marcha de una determinada aplicación, encargada de gestionar el proceso de admisión, puede simplificar y reducir las cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención a la ausencia de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como requiere el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la

adolescencia. La competencia para el análisis de tal impacto corresponde a la Dirección General de la Familia y el Menor y, en este caso, sorprende que haya considerado que no existe impacto ya que la modificación propuesta incidirá positivamente en la materia al favorecer la agrupación de los hermanos en un mismo centro escolar.

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

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y, de manera sucinta, las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación según la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017 en tanto no se apruebe la adaptación de la misma, y confirma el carácter ya señalado del proceso continuo de la Memoria, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social y la Dirección General de la Mujer.

Como ya hemos adelantado llama la atención que en el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor se aluda a que el proyecto carece de impacto en el ámbito de sus competencias, cuando resulta indudable que el proyecto, cuyo objetivo es la reagrupación de hermanos en un mismo centro escolar, sí producirá cierto impacto, aunque este no sea negativo.

No se solicitó informe a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda puesto que, según la Memoria, su aprobación no supondrá impacto económico ni presupuestario.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 22 de enero de 2019 que formuló diversas observaciones al proyecto –ninguna con carácter esencial- y que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última

Memoria del Análisis de Impacto Normativo que figura en el expediente.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se aprobó con fecha 8 de enero de 2019 y al que formularon voto particular las consejeras representantes de la FAPA Giner de los Ríos y representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han evacuado informes la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que hizo determinadas observaciones de técnica normativa al proyecto de decreto y a la Memoria; la de Economía, Empleo y Hacienda, que sugería primar el criterio prioritario de proximidad del domicilio con una mayor puntuación para que no quedase desvirtuado frente a otros criterios complementarios; y la de Políticas Sociales y Familia, que abogaba por incorporar, como criterio prioritario de selección, el tener la condición de víctima de violencia de género de la alumna, o de la madre o representante legal del menor a escolarizar, sin que las demás secretarías generales técnicas del resto de las consejerías haya presentado objeciones.

En cuanto al informe de calidad normativa al que se refiere el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno, emitido por la Oficina de Calidad Normativa (de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno) en cumplimiento de las competencias otorgadas por el artículo 8.3 del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la

estructura orgánica de dicha Consejería, sugería algunas propuestas, que han sido adoptadas en su mayoría , tal y como se especifica en la Memoria.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 16 de enero de 2019.

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

En el caso analizado, según refiere la Memoria, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia por resolución de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria de 19 de diciembre de 2018. La Memoria indica que se publicó en el Portal de Transparencia desde el 28 de diciembre de 2018 al 8 de enero de 2019, lo que motivó las alegaciones de la asociación de Familias Numerosas de Madrid. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 32 si bien no obra documentación acreditativa de la citada publicación, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando

tal documentación, debiéndose tener en cuenta que, conforme previene el artículo 19 del ROFCJA, la petición del dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

En cuanto a la audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, dicho trámite puede considerarse completado porque, como ya hemos dicho, sí se ha solicitado y obtenido el informe del Consejo Escolar, y según venimos recordando con reiteración (entre otros, Dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo, y 38/18, de 1 de febrero), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en dicho órgano están representados los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros).

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

El proyecto de decreto modifica el Decreto 29/2013 con el objetivo de facilitar el agrupamiento de hermanos en un mismo centro y de mejorar la equidad y transparencia en la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos. Para alcanzar el primer objetivo se modifica el baremo de forma que se valora a cada uno de los hermanos escolarizados en el centro y a cada uno de los progenitores o representantes legales que trabajen en el centro que se solicita. El segundo objetivo supone la modificación del órgano que realiza el sorteo público en caso de empate en las puntuaciones: en lugar de realizarse por el Consejo Escolar de cada centro, se realizará por la consejería competente en materia de Educación.

La redacción original del proyecto se ha ido depurando durante su tramitación al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han realizado por los distintos órganos consultados. Cumpliendo lo dispuesto en el artículo 19.1 del ROFCJA de acompañar toda la documentación que conformen los expedientes a dictaminar, se han remitido a esta Comisión las distintas redacciones del proyecto. No obstante, para asegurar que el dictamen se refiera a su última versión, sería aconsejable y conveniente fechar los diferentes textos del proyecto en el propio texto y no solo en el índice de los documentos que se envíen, máxime cuando, como en este caso, por ejemplo, las fechas de dos de las Memorias remitidas no coinciden con la fecha señalada en dicho índice.

Respecto al proyecto, con carácter general cabe decir que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas según la directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, las Directrices), en este caso la opción de aprobar una modificación de la norma -que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones-, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe adelantar que consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un único artículo con tres apartados y una disposición final.

El título del proyecto se ajusta a la directriz 53, ya que indica que se trata de una disposición modificativa e incluye el título de la norma que modifica aunque sin incluir, como autoriza la directriz, la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto; justifica la nueva regulación; describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta -con cita de la LOE, del artículo 29 del Estatuto de Autonomía y del Decreto 29/2013-, y contempla la referencia a los trámites seguidos. No obstante, entre los objetivos se destaca en esta parte expositiva el de simplificar el sorteo público que permita resolver los posibles casos de empate, lo que no concuerda con el contenido de la modificación puesto que, más que simplificar, lo que se ha variado en relación con el Decreto 29/2013 es que, el sorteo para desempatar se realice por la consejería competente en materia de Educación en lugar de por el Consejo Escolar de cada centro. Esta medida, si bien dota al proceso de una mayor transparencia y equidad -como recoge la parte expositiva del proyecto-, no supone la simplificación del procedimiento: más que una simplificación del proceso, la modificación supone su unificación ya que se realizará por un solo órgano, por lo que debería suprimirse ese objetivo para evitar frustrar las expectativas que pueda generar tal anuncio, que no se ve cumplido con el contenido de la modificación proyectada. Este objetivo de simplificación procedimental, más parece corresponder, en su caso, a la justificación de la modificación que, según la Memoria, se prevé realizar en relación con la Orden 1240/2013, de 17 de abril, de la Consejería de Educación que regula el procedimiento de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva defiende la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, que se han justificado en función de los objetivos previstos y por el carácter puntual de la modificación propuesta.

En cuanto a la fórmula promulgatoria, su redacción habría de ajustarse a la directriz 16 de forma que primero se citase “*el ministro que ejerce la iniciativa*”, que en el ámbito autonómico viene referido al consejero que ejerce la iniciativa, con mención al dictamen del órgano consultivo. En relación con la fórmula relativa al dictamen de esta Comisión, habrán de suprimir la conjunción “y”, y añadir en su lugar la conjunción “o”, que denota alternativa para referirse a las opciones de “*oído*” o “*de acuerdo*”, para añadir a continuación “*previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día...*”. Además, sería recomendable suprimir la referencia a la Ley 1/1983, que, sin embargo, habría de incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva según concreta la directriz 12.

En cuanto a la parte dispositiva, al tratarse de una modificación simple, esto es, de una sola norma, consta de un artículo único dividido en tres apartados, uno por cada precepto (artículo 9) o anexo (anexo I y II) del Decreto 29/2013 que modifica, tal y como prevé la directriz 57.

El apartado uno modifica el artículo 9 para introducir formalmente la distinción entre criterios prioritarios y complementarios. Esta modificación no es una novedad puesto que ya el apartado 2 *in fine* del Decreto 29/2013 hacía referencia a los criterios prioritarios, aunque no a los complementarios que, si bien sí especificaba cuales eran, no los calificaba, al contrario que en los anexos, en los que sí se diferenciaba entre criterios prioritarios y complementarios.

A los criterios de selección de alumnos en aquellos centros educativos en los que no existan plazas suficientes se refiere el artículo 84.2 de la LOE, que tiene carácter básico: “*Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios*”

*de existencia de hermanos matriculados en el centro, padres, madres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales, renta per cápita de la unidad familiar y condición legal de familia numerosa, situación de acogimiento familiar del alumno o la alumna, y concurrencia de discapacidad en el alumno o alumna o en alguno de sus padres, madres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo*". Este apartado 7 se refiere a otros criterios prioritarios: proceder de los centros de Educación Infantil, Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria, respectivamente, que tengan adscritos los centros a los que se pretende acceder; y el traslado de la unidad familiar debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o a un cambio de residencia derivado de actos de violencia de género.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 3, el artículo 84 de la LOE establece *"unas reglas mínimas comunes para el reparto de plazas escolares en el ámbito del sistema público de enseñanza, en atención a la necesidad de arbitrar un procedimiento equitativo y justo de asignación de los puestos disponibles, y garantizar un tratamiento uniforme de la población escolar en todo el territorio nacional"*.

Aunque matizaba el alcance de esta regulación en su Sentencia 214/2012, de 14 de noviembre, según la cual *"la regulación última de los criterios incumbe a la Administración educativa, 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"* (FJ 7).

El proyecto respeta los criterios establecidos en el artículo 84.2 de la LOE y la novedad de la modificación propuesta estriba en que se añade como criterio prioritario la condición acreditada de familia numerosa cuando en el Decreto 29/2013 era un criterio complementario. Esta modificación es loable puesto que, de esta forma, se adapta a lo exigido por el artículo 84.2 de la LOE pues tal era la calificación de esta ley para dicho criterio. No obstante, en el proyecto la clasificación de este criterio como prioritario no se compadece después con la prelación de los criterios de desempate especificados en los apartados correspondientes de los anexos I y II.

Los criterios de desempate del proyecto, con ligeras modificaciones de redacción que en nada alteran su contenido, son los mismos que se enumeraban en el artículo 9.6 y en los Anexos I y II del Decreto 29/2013 y se reflejan en el mismo orden, lo que resultaba coherente en aquella regulación cuando el criterio de familia numerosa se calificaba como complementario (contraviniendo la LOE, que lo señalaba como prioritario), pero no lo es en la reforma proyectada puesto que en los criterios de desempate se antepone la condición de antiguo alumno de los padres, representantes legales o hermanos (criterio complementario) a los criterios prioritarios de ostentar la condición de familia numerosa y de la renta anual de la unidad familiar. En ese caso, la calificación de estos criterios como preferentes o prioritarios deja de tener sentido, e independientemente del carácter que nominalmente se les otorgue, realmente no se configuran con tal carácter si su valoración se posterga hasta después de baremar criterios complementarios, lo que no se compadece con lo dispuesto en el artículo 84.2 de la LOE y habrá de ser rectificado para acomodarlos a la legislación básica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Otra diferencia del nuevo artículo 9 en cuanto al Decreto 29/2013 viene referida a la supresión en el apartado 2), antes de la enumeración de los criterios, de la mención de que la puntuación de los criterios aparece recogida en los anexos I y II del decreto. Esta supresión no la consideramos afortunada puesto que dicha remisión redundaba en la mayor comprensión y claridad del texto por lo que habría de volverse a la anterior redacción.

Por otro lado, en el vigente apartado 6 del artículo 9 del Decreto 29/2013 y en sus anexos I y II se especifican y numeran los criterios de desempate. En el proyecto, sin embargo, la nueva redacción del apartado 6) del artículo 9 ni enumera ni da un orden de prelación de los criterios de admisión, que se realiza en los anexos, a los que el nuevo apartado 6) se remite directamente.

Los anexos I y II, como ya hemos dicho, se ocupan de establecer la valoración de cada uno de los criterios de selección y de determinar el orden de prelación de los criterios de desempate.

La principal y más relevante novedad de la nueva redacción de los anexos I y II la constituye la mayor valoración del criterio relativo a tener hermanos matriculados en el centro solicitado, o padres o representantes legales que trabajen en el mismo. Si en el Decreto 29/2013 se otorgaba una puntuación global por ese concepto independientemente del número de hermanos, progenitores o representantes legales que estudiaran o trabajaran en el centro, en el proyecto se individualiza y se puntúa a cada hermano, cada progenitor o representante, con la finalidad –adelantada en la parte expositiva del proyecto- de lograr el agrupamiento familiar en un mismo centro, lo que redundaba en beneficio de las familias.

Fuera de esa novedad, los criterios de selección del anexo I son iguales a los del anexo II –salvo el relativo al expediente académico de

este último- y a todos se les otorga la misma puntuación en ambos anexos -salvo para el criterio de la condición de antiguo alumno (que para el bachillerato es de 1 punto en lugar del 1,5 punto para los alumnos que vayan a cursar el segundo ciclo de Educación infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Educación Especial)-.

En relación con el criterio del expediente académico en Bachillerato, hay que señalar que el nuevo anexo II del proyecto lo califica como criterio complementario, a diferencia de lo contemplado en el vigente Decreto 29/2013, que se configuraba como prioritario en el anexo II. La determinación de este criterio como complementario en la nueva regulación, sin embargo, no se ha justificado en la Memoria, sin que tampoco tal modificación responda a una reforma del artículo 85.1 de la LOE (que no ha variado su redacción) y, además, resulta incoherente con la prelación establecida en los criterios de desempate del anexo II, puesto que lo antepone a otros criterios considerados prioritarios, lo que tendría sentido si se calificase como tal pero no si se considera como complementario. Por ello, debería mantenerse la calificación de este criterio como prioritario, igual que en la actual redacción del Decreto 29/2013.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La otra novedad del proyecto que se contempla en los anexos se refiere al último criterio de desempate, el sorteo público, que se realizará por la consejería competente de Educación, en lugar de por el Consejo escolar de cada centro como se señalaba en la actual redacción del vigente Decreto 29/2013, sin que haya nada que objetar a esta modificación al responder a la habilitación que el artículo 84.1 de la LOE otorga a la Administración educativa.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera observación viene referida a la técnica normativa adoptada de reproducir íntegramente la totalidad del artículo 9 -pese a las puntuales modificaciones que se proponen, que solo afectan a alguno de sus apartados-, y de los anexos -que, parcialmente, son objeto de modificación-.

En este sentido, la directriz 61, en relación con la reproducción íntegra de apartados o párrafos, señala: *“En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”*.

Teniendo en cuenta lo exiguo de las modificaciones sustanciales propuestas en el proyecto (mayor puntuación al criterio de hermanos, progenitores o representantes en el centro; la calificación como prioritario del criterio de familia numerosa, el del expediente académico para bachillerato como complementario, y de la autoridad que ha de realizar el sorteo público en caso de empate), y que las demás modificaciones se refieren a cuestiones de redacción, sin relevancia jurídica y en ocasiones, en detrimento de la claridad del texto, hemos de abogar, al hilo de la citada directriz 61 por que se dé *“nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”*.

Ya en nuestro Dictamen 28/2019 de 24 de enero advertimos *“de los riesgos que, desde el punto de vista procesal, supone la posibilidad*

*de abrir la vía impugnatoria frente a disposiciones firmes y consentidas (el reglamento que se pretende modificar) que, por consiguiente, en la actualidad solo podían ser atacadas mediante el recurso indirecto. Aunque, en relación con esta cuestión, la jurisprudencia no resulta unánime, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha derivado esa consecuencia de la reiteración de preceptos no alterados que ya figuraban en el reglamento objeto de modificación, en sentencias de 24 de febrero y 12 de diciembre de 2000 y de 20 de mayo y 9 de diciembre de 2008 (RRCC 526/1998, 519/1998, 63/2007 y 69/2007, respectivamente)”.*

De esta forma, señalábamos que, con dicha técnica, se producía “una especie de renacimiento de la norma en aspectos que, en realidad, estaban vigentes desde fechas anteriores”. Y agregábamos: “esta dotación de una vigencia renovada podría llamar a considerar que se está estableciendo una regulación nueva, aunque de contenido similar a la previa, lo que permitiría plantearse si, a esos elementos que se reproducen de forma innecesaria, se les debería dar el tratamiento propio de una nueva regulación en lo que se refiere a los trámites del procedimiento. (...)”.

*Se debe añadir a ello el detrimento que supone para la seguridad jurídica y para la correcta comprensión de la reforma del reglamento por parte de los destinatarios de la norma, el que los aspectos objeto de modificación pasen inadvertidos entre las partes del reglamento que no son alteradas”.*

De hecho, al haberse transcrito la totalidad del artículo 9 y los anexos, algunas entidades preinformantes se han pronunciado sobre aspectos que no han sido objeto de nueva redacción. Por ello, sería aconsejable que en el proyecto solo se incluyesen los apartados objeto de modificación, obviando los que no se modifican.

De conformidad con la directriz 80 la primera cita de las normas tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente el tipo, número y año, y en su caso, la fecha, por lo que, en relación con el Decreto 29/2013, habrán de suprimir *“de libertad de centro escolar”* en el tercer párrafo de la parte expositiva puesto que ya se cita de forma completa en el primer párrafo.

En el párrafo tercero de la parte expositiva habría que suprimir la expresión *“modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa”* al no aportar nada tal expresión modificativa y quedar más claro el texto conforme a la directriz 101.

En el apartado 9.2,f) y en los anexos I y II, en relación a la mención del proyecto al *“padre”* o *“madre”*, razones de claridad y rigor lingüístico aconsejan sustituirlas por la palabra progenitor que cumple la finalidad de que pueda otorgarse puntuación a cada uno de los ascendientes del alumno sin contrariar lo señalado por la RAE sobre los desdoblamientos (masculino y femenino), que, a su entender, son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico, se fundan en razones extralingüísticas y van contra el principio de economía del lenguaje.

La división del artículo 9, en su apartado 2, no se ajusta a lo dispuesto en la directriz 31, relativa a la división. Según dicha directriz *“cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda)”*.

Así, para ajustarse a dicha directriz, el apartado 2 del artículo 9 deberá subdividirse en dos subapartados: a) criterios prioritarios, b) criterios complementarios. Y sus subdivisiones habrán de numerarse a su vez con ordinales arábigos (1.º, 2.º,...).

Según el apéndice V, apartado 4º de las directrices, la mención a los anexos que se realiza en el artículo 9.6 del proyecto habrá de escribirse en minúsculas.

En relación con los anexos, hay que tener en cuenta que, según la directriz 44, su título debe ir centrado, en minúsculas, en negrita y sin punto, por lo que habrá de titularse en minúsculas en el proyecto.

En cuanto a la división de los anexos, según la directriz 49, debe ajustarse a las reglas de división del articulado, lo que supone que haya de ajustarse a la directriz 31 ya citada. De esta forma, habría tres apartados numerados con cardinales arábigos en cada anexo (criterios prioritarios, criterios complementarios y criterios de desempate), y cada uno de ellos se subdividiría en subapartados que serían señalados con letras minúsculas que, a su vez, si es necesario, se desglosarían y nombrarían con ordinales arábigos.

En relación con el criterio de ostentar la condición de antiguo alumno, de conformidad con la directriz 101, que señala que ha de prescindirse del hipérbaton, se sugiere que se le dé nueva redacción al artículo 9.2,f); al criterio complementario del apartado 6) y al del apartado 4) de los criterios de desempate del anexo I; y al criterio complementario del apartado 7) y al 5) de los criterios de desempate del anexo II, de forma que quedase con el siguiente tenor:

*“Condición de antiguo alumno de los progenitores, representantes legales o de alguno de los hermanos del solicitante, en el centro para el que se solicita plaza”.*

La redacción del apartado 4) de los criterios de desempate del anexo I y del apartado 5) de los criterios de desempate del anexo II, se habrían de adaptar a este orden lingüístico: *“Mayor puntuación obtenida en el apartado de condición de antiguo alumno...”*.

También habrían de ser objeto de revisión las menciones a la *“consejería competente en educación”*, que habrían de sustituirse por *“consejería competente en materia de Educación”* de forma que *“consejería”* debería escribirse con minúscula y *“Educación”* en mayúscula.

Por último, habrán de escribirse con mayúscula los nombres de las distintas etapas educativas (Educación Primaria, Secundaria...) al ser conceptos de especial relevancia dentro del ámbito de la regulación que se acomete, según el apéndice V en relación con las normas ortográficas de la RAE.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 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.

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

Madrid, a 21 de febrero de 2019

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 62/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid