

Dictamen nº: **128/12**
Consulta: **Consejera de Educación y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **07.03.12**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 7 de marzo de 2012, en relación con la solicitud de dictamen preceptivo formulada por la consejera de Educación y Empleo, sobre el proyecto de orden de la consejera de Educación y Empleo, por la que se modifica la Orden 1848/2005, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, 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 Secundaria y Educación Especial, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de febrero de 2012 tuvo entrada en el Registro de este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por la Consejera de Educación y Empleo, acerca del proyecto de Orden, por la que se modifica la Orden 1848/2005, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, 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 Secundaria y Educación Especial

Se solicita la emisión del dictamen por la vía de urgencia invocando el artículo 16.2 de la Ley del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a darle entrada con el número de expediente 113/12, iniciándose, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, el cómputo del plazo para la emisión del dictamen cuyo vencimiento tendrá lugar el próximo 13 de marzo de 2012.

Cuatro días después de tener entrada en el Consejo la solicitud de dictamen, esto es, el 28 de febrero de 2012, se remite documentación complementaria a añadir al expediente.

La preparación de la ponencia ha correspondido por turno de reparto a la Sección V, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, firmó la oportuna propuesta de dictamen, que sometió a la consideración del Pleno, donde fue deliberado y aprobado, por unanimidad, en sesión celebrada el 7 de marzo de 2012.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de orden.

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

En primer término, la modificación del baremo de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, que imparten segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación Especial.

En segundo y último lugar, la ampliación de las zonas de influencia y limítrofes, así como de las adscripciones entre centros a efectos de escolarización.

El proyecto se estructura en dos artículos y dos disposiciones finales, la primera para autorizar a las viceconsejerías de Educación y de Organización Educativa a adoptar cuantas medidas sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en la orden, y la segunda, que establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Asimismo, la orden se acompaña de un anexo en el que se fijan los criterios de admisión de los alumnos en los centros educativos.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

En un primer momento, el expediente remitido a este Consejo Consultivo se hacía constar de los siguientes documentos:

- 1.- Versión definitiva del proyecto de Orden.
- 2.- Dictamen 4/2012 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.
- 3.- Votos particulares al dictamen 4/2012 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.
- 4.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación de 14 de febrero de 2012.

El 28 de febrero de 2012 tuvo entrada documentación complementaria consistente en la memoria de impacto normativo del proyecto de orden, de fecha 22 de febrero de 2012.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) y a solicitud de órgano legitimado para ello, como es la consejera de Educación y Empleo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.1 LCC. En idénticos términos, el artículo 13.1.c) del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (RCC).

En el caso del proyecto de orden sometido a dictamen, se modifica parcialmente la Orden de la Consejería de Educación 1848/2005, de 4 de abril, 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 Secundaria y Educación Especial. En concreto, la norma modifica lo relativo a los criterios de admisión de alumnos, así como la ampliación de las zonas de influencia, lo que supone el desarrollo reglamentario del artículo 84 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo LOE). Específicamente, el apartado primero del citado precepto establece que *“las Administraciones educativas regularán 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. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo”* y el apartado cuarto

del mismo artículo dispone que “*corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento y las condiciones para la adscripción de centros públicos a la que se refiere el apartado anterior, respetando la posibilidad de libre elección de centro*”.

El proyecto de orden, en atención a lo expuesto, es la manifestación de un proyecto de reglamento ejecutivo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Por ello, resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación de este órgano consultivo (LCC), conforme al cual “*El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos*”:

c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por la consejera de Educación y Empleo, como resulta del artículo 14.1 de la LCC, al disponer: “*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”.

El presente dictamen ha sido emitido en el plazo de quince días al haberse requerido con carácter de urgencia. La urgencia prevista en el artículo 16.2 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo es de carácter objetivo y ha de ser invocada excepcionalmente, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo –según reza el preámbulo de su Ley reguladora– precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas.

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

La Constitución española contempla y reconoce, en su artículo 27, como derechos fundamentales, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, estableciendo su apartado quinto que “*los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*”, y reconociendo en el segundo, el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones. En tanto que derecho fundamental, corresponde al Estado la regulación, mediante ley orgánica, del citado derecho, pero también es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (artículo 149.1.1^a) y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30^a).

Por su parte, el artículo 29.1 de la Ley Orgánica 3/1933, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone 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*”.

La competencia en materia de ejecución comprende el desarrollo reglamentario de las normas con rango de ley, por lo que siendo la orden sometida a dictamen desarrollo de la Ley Orgánica de Educación, como

ha quedado reseñado en la consideración jurídica anterior, resulta indubitable la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada.

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

En otro orden de cosas, dado que estamos ante una disposición modificativa de otra aprobada por orden, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, la orden. La competencia para aprobar el proyecto de orden corresponde a la consejera de Educación y Empleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41. d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de orden, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del mismo en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, *ex* artículo 50.3, párrafo segundo, de la precitada ley.

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

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

Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones”.

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

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación y Empleo, órgano competente a tenor del Decreto 149/2011, de 28 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo.

En cumplimiento de lo establecido en el transrito artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha incorporado al expediente una memoria de impacto normativo, con el contenido que viene establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Ahora bien, debe hacerse notar que la memoria es de fecha 22 de febrero de 2012, es decir, posterior tanto al dictamen del Consejo Escolar, como al informe de los Servicios Jurídicos, esto es, se ha emitido como último trámite del procedimiento de elaboración de la norma, antes de su remisión a este Consejo Consultivo. Desde este órgano consultivo se alerta de la necesidad de que los trámites se evacuen en el momento procedural oportuno, para que sirvan a la finalidad para la que han sido concebidos. Tratándose de la mentada memoria la finalidad última, según reza la parte expositiva del Real Decreto que la regula, es “*garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma*

supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias”, y esta información no debería ser hurtada a los diversos órganos informantes que intervienen en el procedimiento de elaboración. No en vano, el artículo 1.2 del citado Real Decreto establece que la memoria del análisis de impacto normativo la deberá redactar el órgano o centro proponente del proyecto normativo “de forma simultánea a la elaboración de éste”.

No se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma. Sin embargo, puede entenderse cumplida la exigencia del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, en la medida en que la memoria de impacto normativo ha sido elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación en el ejercicio de su función coordinadora de los diversos centros directivos implicados en la elaboración de la norma proyectada.

Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, dispone que “*elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el*

objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado". No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, "no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)" :

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado en la medida en que, 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 ha emitido con fecha 16 de febrero de 2012, en el que se formulan algunas observaciones, la mayor parte de ellas de estilo. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la meritada ley, en el Consejo Escolar están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada, por lo que entiende el Consejo Consultivo que puede prescindirse, en este caso, del trámite de audiencia. Al dictamen se acompaña el voto particular emitido por los representantes de Comisiones Obreras, los de la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos Giner de los Ríos y los de la Unión General de Trabajadores.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos

de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Empleo informe de 14 de febrero de 2012, formulando algunas observaciones.

Al no tener la norma proyectada implicaciones presupuestarias, según resulta de la norma del impacto normativo, no es preceptiva la emisión del informe de la Consejería de Economía y Hacienda previsto en la disposición adicional primera de la Ley 5/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Llegados a este punto, procede analizar el contenido de la norma proyectada. El proyecto de orden consta de dos artículos y dos disposiciones finales, así como un anexo.

I. El primero de los artículos del proyecto, que lleva por título “*modificación del baremo de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación Especial*”, comprende la modificación de los artículos 8, 21.1.k) 22.2 y el anexo de la orden a modificar, en el que se establecen los criterios de admisión y su baremación.

La LOE contiene en sus artículos 84 a 87 algunas disposiciones en materia de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, preceptos que tienen carácter básico, a tenor de lo establecido en su disposición final quinta.

Como tiene establecido el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, valga por todas la STC 194/2004, “*lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador*

normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad -ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)-, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, FJ 16) (STC 197/1996, FJ 5 a))".

Por tanto, respetando ese común denominador normativo que comportan las bases estatales, cada Comunidad Autónoma puede regular la materia introduciendo especificidades propias, sin vulnerar por ello la normativa estatal y el orden de distribución de competencias.

Con este punto de partida es preciso tomar en consideración las bases establecidas en la normativa estatal para, a partir de ellas, efectuar un enjuiciamiento de la norma autonómica madrileña sometida a dictamen y valorar su adecuación a dichas bases.

Por lo que interesa al objeto de nuestro análisis, el artículo 84.1 de la LOE remite a las Administraciones educativas la regulación de la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados “*de tal forma que [se] garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo*”.

Por su parte, el apartado segundo del mismo artículo establece unos criterios prioritarios de admisión a tener en cuenta cuando no existan plazas suficientes para atender la demanda. *Ad litteram* dispone: “*Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo*”, proscribiendo el apartado tercero la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Sobre el establecimiento de criterios de selección o baremación, al afectar los mismos al derecho de elección de centro que se reconoce a los padres, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 77/1985, de 27 de junio y el Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 9 de diciembre de 1987 (RJ 1987\9441), declarando que “*el establecimiento de criterios de admisión de alumnos, cuando no existan plazas suficientes, lejos de conculcar el derecho de los padres o tutores a la elección de centro docente lo refuerza por cuanto objetiviza, cuando no es posible atender a todas las solicitudes dirigidas a un mismo centro, el ejercicio de aquel derecho*”.

En el análisis de los criterios establecidos como prioritarios en el anexo de la norma proyectada se observa que se respetan los criterios que, con carácter prioritario, prevé el reproducido artículo 84.2 de la LOE. Así, se establecen como criterios de este tipo el tener hermanos matriculados en el centro o padres que trabajen en él; la proximidad del domicilio familiar o

del lugar de trabajo de los padres; la discapacidad del alumno, de los hermanos o de los padres; y la renta de la unidad familiar, que son los criterios básicos que determina la normativa estatal.

El último de los criterios citados, el de la renta familiar, se vincula a la percepción de la renta mínima de inserción, regulada en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, que constituye una prestación para las personas que carezcan de recursos económicos, entendiendo por tal que “*los rendimientos mensuales que obtenga sean inferiores a la cuantía vigente de la pensión no contributiva de la Seguridad Social en cómputo anual prorrstateado a doce meses. Dicha cuantía se incrementará en un 25 por 100 por la segunda persona que forme parte de la unidad de convivencia del solicitante, y en un 15 por 100 por cada miembro adicional, salvo cuando algunas de estas personas fueran titulares de pensiones públicas, en cuyo caso éstas se computarán por el 70 por 100 de la pensión no contributiva*” (artículo 8.2). De ello se desprende que la percepción de la renta mínima de inserción está vinculada a la carencia de determinados niveles de renta y, en consecuencia, respeta las exigencias de tener en cuenta la renta de la unidad familiar. Cuestión distinta es la valoración que se otorga a este criterio en la baremación total y el peso que la renta de la unidad familiar puede tener en el conjunto total de los criterios a valorar, cuestión que puede ofrecer valoraciones distintas desde la perspectiva de la oportunidad, pero que no son merecedoras de reproche jurídico.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo en relación a los criterios de admisión de alumnos en la etapa educativa de Bachillerato, en relación a la cual la LOE en su artículo 85.1 establece que “*para las enseñanzas de bachillerato, además de a los criterios establecidos en el artículo anterior, se atenderá al expediente académico de los alumnos*”.

A la vista de los criterios establecidos en el anexo de la norma proyectada, se observa que el expediente académico se relega a un mero criterio de resolución de empates, pero no se considera como criterio prioritario, por lo que entiende este Consejo Consultivo que en este punto no se respeta las previsiones del citado artículo 85.1, en la medida en que este precepto, como se desprende de su dicción literal, viene a añadir un criterio adicional a los establecidos con carácter general en el artículo 84. Por el contrario, en la norma proyectada el expediente académico es un criterio que solo entra en juego en el caso de empates que se produzcan una vez aplicados los criterios prioritarios y complementarios establecidos, por lo que, *a sensu contrario*, no será de aplicación en los supuestos en que no existan empates, con la consiguiente contravención del precepto estatal aludido.

Tan sólo se tendrá en cuenta el expediente académico como criterio a baremar para el acceso al Bachillerato de artes, por aplicación del artículo 9.5 de la Orden 1848/2005, precepto que no es objeto de modificación.

Por ello, debiera incluirse, para ajustarse a las exigencias de la LOE, la valoración del expediente académico como un criterio prioritario para el acceso al Bachillerato y a tal efecto baremarse, sin perjuicio de que pueda mantenerse, además, como criterio de desempate. Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde la perspectiva comparada, la normativa de otras Comunidades Autónomas que han regulado la materia con posterioridad a la entrada en vigor de la LOE incluyen, para la admisión de alumnos en esta etapa educativa, el expediente académico como criterio a baremar (Andalucía – artículo 10 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero; Aragón –artículo 32 y punto 3 del anexo del Decreto 32/2007, de 13 de marzo; Principado de Asturias -artículo 14.1 del Decreto 66/2007, de 14 de junio; Canarias –

artículo 10.1 del Decreto 61/2007, de 26 de marzo-; Cantabria –artículo 8.1 del Decreto 16/2009, de 12 de marzo-; Castilla y León –artículo 9.4 del Decreto 17/2005, de 10 de febrero, modificado por el Decreto 8/2007, de 25 de enero-; Castilla-La Mancha –artículo 7.3 del Decreto 2/2007, de 16 de enero-; Cataluña –artículo 7 del Decreto 75/2007, de 27 de marzo-; Extremadura –artículo 8.2 del Decreto 42/2007, de 6 de marzo-; Galicia –artículo 18 de la Orden de 17 de marzo de 2007-; Región de Murcia –artículo 9.3 y 14 del Decreto 369/2007, de 30 de noviembre; Navarra –artículos 9.2 y 14 del Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril-; La Rioja –artículo 7.1 del Decreto 7/2007, de 2 de marzo-; Comunidad Valenciana –artículo 16 y 27 del Decreto 33/2007, de 30 de marzo-). Muchas de estas Comunidades, además, han incluido el expediente académico como criterio para resolver los desempates en el acceso al bachillerato (tal es el caso de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana).

Además de los criterios prioritarios previstos en la LOE, la norma proyectada incluye otros criterios de carácter complementario, a saber: tener los hermanos o padres del solicitante la condición de antiguo alumno del centro en el que se solicita plaza, ostentar la condición de familia numerosa, y el que libremente fijen los centros escolares con carácter público y objetivo. El establecimiento de estos criterios complementarios, de configuración autonómica, además de los prioritarios, no contraviene la legislación estatal, sino que son la plasmación de la política autonómica en materia educativa.

En este sentido el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de enero de 2000 –recurso 233/1997-, recogiendo lo señalado en la Sentencia de 9 de septiembre de 1987 (RJ 1987\5951), en relación a los criterios complementarios estableció lo siguiente: “*Ha de partirse de que aunque*

la LODE [Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación] establece en el art. 20.2 que la admisión de alumnos en los centros públicos, cuando no existan suficientes plazas, tendrá como criterios prioritarios las rentas anuales de la unidad familiar, la proximidad del domicilio y la existencia de hermanos matriculados en el centro, sin embargo, esta nominación expresa no excluye la posibilidad de que del conjunto del régimen constitucional y legal que rige la enseñanza pública no puedan extraerse otras que tengan un valor tan primordial como el de los anteriormente enunciados y que por su naturaleza objetiva y la justificación que tienen desde el punto de vista de una razonable ordenación del ejercicio del derecho a la educación consagrado en el art. 27 del Texto Constitucional, pueden considerarse plenamente integradas en el mismo y sin afectar, por otra parte, al imperativo igualadorio recogido en el artículo 14 de la Constitución».

Así pues, el respeto a las directrices de la normativa básica no impide que la Administración educativa pueda introducir elementos innovadores del procedimiento general de admisión que se tengan que aplicar cuando hay insuficiencia de lugares escolares para cubrir las solicitudes formuladas por los padres. En este sentido hay que destacar, en primer lugar, que la Administración autonómica puede añadir nuevos criterios de admisión a los preceptivos o prioritarios que establece el artículo 84.2 de la Ley Orgánica de Educación; en segundo lugar, la libertad de la Comunidad para fijar el peso que tienen que tener en la baremación la totalidad de criterios, es decir, tanto los establecidos por la ley básica, como los complementarios que se añadan; y, en tercer lugar, la libertad de la Comunidad de Madrid para fijar la forma de resolver los empates que se pueden dar en la baremación de la puntuación. La elección de unos criterios complementarios en lugar de otros no merece ningún reproche

jurídico, respondiendo a cuestiones de oportunidad sobre las cuales no corresponde a ese Consejo pronunciarse.

Por otra parte, la norma proyectada incluye la modificación de la letra k) del artículo 22.1 de la Orden 1848/2005, en orden a posibilitar que el criterio libremente establecido por los centros educativos a efectos de baremación pueda ser redundante con los criterios generales previstos en la norma, circunstancia sobre la que no cabe efectuar ninguna objeción de índole jurídica.

II. En segundo término, el artículo 2 del proyecto de orden modifica la Orden 1848/2005, en concreto su artículo 11, a los efectos de ampliar las zonas de influencia y limítrofes, y el artículo 12.6, para cambiar la adscripción de los centros de educación primaria.

En relación a la delimitación de las zonas de influencia y limítrofes la modificación va dirigida a posibilitar el establecimiento de una zona de influencia única para cada municipio, siendo la zona limítrofe el resto de la Comunidad de Madrid. Además, será la viceconsejería competente en la materia la que, en aplicación de la disposición final primera, decida el establecimiento de la zona de influencia única, eliminándose la participación que en este asunto se concedía, por el artículo a modificar, a las autoridades locales y los sectores afectados. Asimismo, en el precepto objeto de modificación se establecía que la zonificación debía hacerse atendiendo a las características urbanas, dotación de servicios de transporte público y condiciones de acceso, entre otros.

Sobre esta materia debe partirse de las prescripciones de la LOE al respecto, en la que no se encuentra ninguna limitación concreta en la determinación de las zonas de influencia, a salvo lo previsto en el artículo 86.1. LOE, de acuerdo con el cual, “*las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo*

que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial”, prescripción que se respeta con la norma propuesta en cuanto que no distingue áreas diferentes en función de la titularidad pública o privada de los centros, sino que se refiere por igual y genéricamente a “*los centros sostenidos con fondos públicos*”, por lo que se incluye tanto a los centros de titularidad pública, como a los de titularidad privada sostenidos con fondos públicos.

El establecimiento de una zona de influencia única por municipio tiene el efecto práctico, cuando se trata de municipios grandes, de minimizar la baremación del criterio de proximidad del domicilio familiar o del lugar de trabajo de los padres, igualando a los residentes en un mismo municipio. Sin embargo, como ya señalamos al referirnos a los criterios de admisión, la baremación de los mismos es una cuestión de oportunidad en la que no cabe enjuiciamiento por este Consejo.

No obstante, la norma proyectada no fija la necesidad de que el área de influencia sea única por municipio, sino que tan solo lo posibilita, por lo que también cabe que dentro de un mismo municipio se puedan establecer varias zonas de influencia.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de orden se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación. No obstante cabe efectuar algunas observaciones:

Se aprecia que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid -a tenor del cual “*Las disposiciones y resoluciones*

sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él; en el primer caso se usará la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”, en el segundo la de “oído el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”-, en la parte expositiva de la norma proyectada, especialmente en la fórmula promulgatoria y en el lugar señalado en la directriz 16, donde deberá incluirse la fórmula que se corresponda con el seguimiento que del presente dictamen se haga.

De acuerdo con lo dispuesto en la directriz 44, los anexos sólo deberán ir numerados cuando haya varios. Sin embargo, la norma proyectada incorpora un anexo que figura numerado, a pesar de que ni el proyecto de norma sometido a dictamen, ni la norma modificada van acompañadas de más de un anexo, por lo que se debería eliminar la numeración. A tenor de esta misma directriz, el título del anexo debe figurar en minúscula.

Sería conveniente respetar las previsiones de la directriz 57 establecidas para las modificaciones simples, como es la que nos ocupa.

La referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe figurar entrecomillada, en aplicación de la directriz 43.

En aras de la mejora de la redacción en relación a los criterios de desempate previstos en el anexo, se propone cambiar la letra que precede a cada uno de los criterios de desempate por el ordinal correspondiente.

Asimismo, en el criterio prioritario 3 del anexo, se propone eliminar de la expresión “renta de la unidad familiar”, los términos “de la unidad familiar”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez observadas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, en especial la referida a los criterios de admisión de alumnos en bachillerato, que tiene carácter esencial a los efectos de seguimiento del presente dictamen, procede someter a aprobación el proyecto de orden por la que se modifica la Orden 1848/2005, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, 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 secundaria y educación especial.

Madrid, 7 de marzo de 2012

