



Informe nº registro DG-SSJJ: 91/2024

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional que ha tenido entrada con fecha 1 de marzo de 2024, sobre el *Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula la escolarización del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos en las enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato de la Comunidad Autónoma de Aragón*, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Competencia para la emisión del informe

Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (en adelante “**TRLPGA**”) y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del ya citado Decreto 169/2018, este informe tiene carácter preceptivo y no vinculante.

Segundo. – Título competencial

La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la competencia compartida con el Estado en Educación. Así, el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española señala que:

*<<1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: **30.ª** Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia>>.*

El Estatuto de Autonomía la recoge en su artículo 73:



<<Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación (...)>>.

El proyecto normativo desarrolla el contenido de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, Ley Orgánica de Educación (en adelante “LOE”), en particular, el capítulo III del título II, que tiene por rúbrica “Escolarización en centros públicos y privados concertados”. Este capítulo se completa con previsiones de otros artículos, como las referentes a la programación de la oferta de plazas y recoge, en su artículo 84.1, que las Administraciones educativas regularán la admisión del alumnado en centros docentes 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 parte de padres, madres o tutores legales. Asimismo, recoge que, en todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

La Comunidad Autónoma de Aragón regula esta materia en el Decreto 51/2021, de 7 de abril, de escolarización del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y en CEIP, CPI y CRA que imparten el tercer curso de las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil, en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En el expediente de la norma proyectada, se manifiesta que el Gobierno de Aragón ha advertido la necesidad de elaborar un nuevo decreto de escolarización que atienda las necesidades de las familias que participan del proceso de escolarización, mediante la introducción de aquellas cuestiones y adaptaciones que se considera que suponen una mejora en el proceso de escolarización para asegurar el acceso al sistema educativo que goce de la mayor transparencia, eficacia y eficiencia posible y que avance en la libertad de elección de centro de las familias en condiciones de igualdad y la calidad educativa.

La norma en tramitación contiene, entre otras, las siguientes novedades:

- la ampliación del ámbito objetivo del decreto mediante la inclusión del primer ciclo de educación infantil de escuelas de titularidad del Gobierno de Aragón;
- la separación de la regulación del proceso de escolarización de las enseñanzas de educación infantil, primaria, especial, secundaria y bachillerato, del proceso de admisión de las enseñanzas de formación profesional;



- la fijación del municipio como espacio único de escolarización;
- y la creación de las unidades de escolarización como nuevos órganos de apoyo para dotar de una mayor coordinación a la administración educativa en el proceso de escolarización.

Tercero. - Competencia para la elaboración

El Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, establece en su artículo 10 que corresponden al Departamento de Educación, Ciencia y Universidades, entre otras, las competencias que correspondían al anterior Departamento de Educación, Cultura y Deporte salvo las relativas a cultura, patrimonio cultural, deporte y política lingüística.

La norma se ha tramitado como un proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón de conformidad con el artículo 36.1 y 37.1 del TRLPGA.

La competencia para la elaboración del proyecto de Decreto le corresponde al Departamento de Educación, Ciencia y Universidades como disposición que se dicta en el desarrollo de la política del Gobierno en materia propia de este Departamento y, posteriormente, lo elevará para su aprobación al Gobierno de Aragón, titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, a tenor de los artículos 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y los artículos 37.1 y 49.1 del TRLPGA.

Cuarto. - Procedimiento

A la fecha de emisión del informe, no se ha publicado el Plan Anual Normativo para 2024. El proyecto de Decreto no se menciona en el Plan de 2023, ni tampoco se hace una especial justificación de esta circunstancia en la memoria de análisis de impacto normativo, tal y como exige el artículo 40 del TRLPGA.

Desde el punto de vista procedimental, la tramitación debe adecuarse a las exigencias contenidas en los artículos 42 y siguientes del TRLPGA.

De acuerdo con lo anterior, obran en el expediente los siguientes documentos:

1º) La Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de 8 de noviembre de 2023, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden y se encomienda a la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional su tramitación e impulso.



2º) Consta la celebración de la consulta pública previa, exigida por el artículo 43.1 del TRLPGA y se acredita mediante certificado de 19 de febrero de 2024 de la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional en el que se señala que se mantuvo abierta la participación ciudadana entre el 14 y 28 de noviembre de 2023 y que en este trámite no se recibieron aportaciones.

Además, según el artículo 47 del TRLPGA, se celebrarán los trámites de audiencia e información pública. En el expediente se acredita la celebración del trámite de audiencia ya que se incorporan las distintas cartas remitidas a las asociaciones, sindicatos e instituciones que pueden tener interés en el proyecto de norma en tramitación. Respecto del trámite de información pública, se ha constatado que se publicó la tramitación en el BOA de 26 de enero de 2024 (núm. 19) y constan en el expediente el informe complementario en el que se da respuesta a las alegaciones formuladas de fecha 1 de marzo de 2024 del Director General de Planificación, Centros y Formación Profesional.

3º) A continuación, se incorpora la memoria de análisis de impacto normativo de 9 de enero de 2024 del Director General de Planificación, Centros y Formación Profesional, en la que se hace referencia al objeto de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, los aspectos procedimentales, la justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la normal, el cumplimiento de los principios de buena regulación y el análisis de su contenido.

3º) En cuanto a la memoria económica, se regula en el artículo 44.3 del TRLPGA y en ella se analizará *“la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”*.

La memoria de 9 de enero de 2024 recoge que la aprobación del Decreto no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos. Respecto de las principales novedades que incorpora este proyecto, en particular sobre la zona única de escolarización, se argumenta que favorece la planificación de la oferta educativa ya que permite ofertar en los municipios las plazas de escolarización según el número de empadronados en edad de escolarización para cada etapa.

Además, en cuanto a la incorporación del primer ciclo de educación infantil de las escuelas de titularidad del Gobierno de Aragón en el sistema de escolarización, se señala que ya existía una orden de admisión, la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón y que va a pasar a unificarse en la



nueva norma en tramitación. Se añade que la inclusión de la etapa de cero a un año supondrá únicamente la adaptación del sistema informático, lo que tampoco redundará en un incremento del gasto.

Como última novedad, el proyecto de decreto prevé la creación de “*Unidades de escolarización*” en sus artículos 52 y 53. La memoria de análisis de impacto normativo señala en su folio 3: *“Finalmente, otra de las novedades incorporadas en el Decreto es la creación de las Unidades de Escolarización como nuevos órganos de apoyo para el proceso de escolarización. La motivación de esta creación es dotar a la Administración Educativa de estas Unidades necesarias para garantizar la correcta aplicación de la normativa reguladora del proceso durante todas las fases de desarrollo del mismo de una forma transparente, así como para unificar la vía de comunicación y colaboración entre todos los agentes participantes del proceso de escolarización”*.

Se puede observar que la memoria define a las referidas unidades como “*nuevos órganos de apoyo*”, mientras que la memoria económica señala en su folio 4, párrafo segundo: *“Y finalmente, en cuanto a la creación de las unidades de apoyo a la escolarización, es destacable que la incorporación de estos órganos tampoco tiene un impacto económico cuantificable, puesto que esta medida únicamente consiste en proporcionar a la Administración Educativa la posibilidad de establecer cauces predeterminados de colaboración, puesto que la realidad del territorio aragonés (sus provincias y disparidad municipal), generan en ocasiones la aplicación desigual de la normativa de escolarización. Esta situación detectada desde la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional, supone una práctica que pone en peligro los principios de seguridad jurídica, eficacia y eficiencia de la normativa de escolarización, por lo que la creación de estas unidades (formadas por funcionarios que gestionen el proceso de escolarización) pretende mejorar y facilitar la correcta interpretación normativa, ya que en numerosas ocasiones, los órganos gestores de este proceso plantean consultas y dudas, que a partir de ahora podrán canalizarse y unificarse desde esta Unidad.”*

Se requiere un complemento de la memoria económica ya que la motivación ofrecida sobre la naturaleza de estos nuevos órganos y su posible impacto presupuestario se estima insuficiente. Además, la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, señala en su artículo 13 la necesidad del informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos si se prevé un incremento del gasto del ejercicio presente o de los futuros, por lo que sería preceptiva su solicitud e incorporación al



expediente de tramitación, si del complemento de la memoria se concluyera que la creación de las nuevas unidades conllevará el citado incremento.

4º) Los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente e incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

En el expediente constan los dos informes, el informe de evaluación de impacto de género e impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como el de impacto por razón de discapacidad, ambos de fecha 11 de enero de 2024.

5º) Asimismo, el artículo 44.5 del TRLPGA exige la emisión de informe por la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano impulsor de la disposición, trámite que se verificó el 17 de enero de 2024, realizando un análisis jurídico procedimental, de competencias, de correcta técnica normativa y de su contenido material.

6º) Asimismo, el Pleno del Consejo Escolar de Aragón ha emitido el informe nº6/2024, de fecha 27 de febrero de 2024, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón.

7º) Consta el texto del proyecto que se somete a informe y que, según el expediente, es su tercera versión.

8º) Debe añadirse que se ha cumplimentado la exigencia de publicidad activa, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y el artículo 53 del TRLPGA, el proyecto de reglamento, así como las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de la disposición normativa habrán de publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, trámite que se ha llevado a efecto.

9º) Finalmente, procede indicar que el presente proyecto precisará de dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, al ser un reglamento ejecutivo de una Ley, tal y como resulta del artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Quinto. - En cuanto al **contenido del proyecto** se han de distinguir los aspectos formales y gramáticas de los materiales.

Desde el punto de vista formal, con carácter general, en la elaboración de este anteproyecto se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015. Únicamente se sugiere, de conformidad con directriz nº 9, la inclusión de



un índice previo a la parte expositiva por el elevado número de preceptos del borrador del proyecto de decreto. Asimismo, se propone que en la parte expositiva se elimine el destacado de determinadas palabras en negrita ya que no se prevé su utilización para resaltar conceptos en las citadas directrices.

Desde el punto de vista gramatical, se realizan las siguientes sugerencias:

- 1) En el artículo 8, se ha de eliminar la preposición “a”: “*Se considera a cada municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón como un espacio único de escolarización*”.
- 2) En el artículo 9.1, cuando se fijan las ratios máximas de alumnos por aula, se sugiere que se utilice el sistema de listado para facilitar la lectura del precepto.
- 3) En el artículo 17.1 se propone que se añada el artículo determinado “las”: “*1. Se excluirán del procedimiento las solicitudes presentadas en los casos siguientes:*”
- 4) En el artículo 17.1 se propone que se modifique con la siguiente redacción:” *b) Cuando se presente fuera del plazo de presentación de solicitudes previsto en la orden anual de convocatoria*”.
- 5) En el artículo 18.7, se sugiere que se sustituya “*las situaciones de empate*” por “*Los empates*”.
- 6) En el artículo 19.1, se propone la sustitución “*deberá constar*” por “*constará*”.
- 7) En el artículo 16.3.d) se ha de eliminar la expresión “*salvo cambios*” y sustituirla por una expresión con mayor rigor técnico.
- 8) En el artículo 31.6 último inciso, se insta a sustituir “*deberán facilitar*” por “*facilitarán*” y “*circunstancia de baremación*” por “*criterio de baremación*”.
- 9) En el artículo 31.7 se ha de introducir el texto subrayado “*En los municipios en los que*”.
- 10) En el artículo 32.1 se sugiere la siguiente redacción: “*A efectos de lo indicado en este decreto, para la determinación del domicilio familiar, de acuerdo con el Código del Derecho Foral de Aragón y con el Código Civil (...)*”.
- 11) En el artículo 32.3, se sugiere la sustitución de “*En los casos en que se aprecie la existencia de indicios (...)*” por “*La existencia de indicios (...)*”

Desde el punto de vista material, se analizarán los capítulos del texto de la norma proyectada y su articulado.

En el **capítulo I** se contienen las disposiciones generales del proceso de escolarización y se regula el objeto, los requisitos de escolarización, las ratios de alumnos y la información a suministrar. En cuanto al articulado, se realizan las siguientes consideraciones:

- 1) El artículo 8 regula el espacio único de escolarización y señala que “*Se considera a cada municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón como un espacio único de escolarización*”.



El “espacio único de escolarización” es una de las principales novedades del proyecto de Decreto frente a la normativa anterior que establecía “zonas de escolarización” que se definían por los servicios provinciales y que eran áreas de influencia a los efectos del proceso de escolarización de los alumnos de tal manera que cada domicilio quedaba insito en una.

A efectos de observar la legalidad de la previsión de que cada municipio sea un espacio único de escolarización se ha de coherente el contenido del proyecto de decreto con la regulación de la LOE.

La LOE menciona las “áreas de escolarización o de influencia” en su artículo 86.1 que dispone:

“1. Las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de escolarización o influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial, en función de las enseñanzas que imparten y de los puestos escolares autorizados.

Las áreas de influencia se determinarán, oídas las administraciones locales, de modo que permitan garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio y cubran en lo posible una población socialmente heterogénea.

En ningún caso las características propias de un centro o de su oferta educativa, tales como las derivadas del hecho de que el centro imparta enseñanzas plurilingües, de que hubiera tenido reconocida una especialización curricular o hubiera participado en una acción destinada a fomentar la calidad, podrán suponer modificación de los criterios de admisión”.

Como se puede observar del precepto transcrito, la LOE no fija ni tampoco limita el número de áreas o zonas en las que ha de dividirse un municipio, sino que únicamente marca como límite que las áreas sean las mismas para los centros públicos y para los privados concertados, por lo que el artículo del proyecto de decreto es conforme a la regulación de la LOE.

Además, el establecimiento de la zona única de escolarización ya se ha regulado y aplicado en otras Comunidades Autónomas; a título de ejemplo podemos citar la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que la totalidad de la Comunidad se fija como “zona de



escolarización única” según el Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid.

Sobre la existencia de una única zona de escolarización, se pronunció el Consejo Consultivo de la citada Comunidad Autónoma, en el informe del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, Dictamen nº 118/2013, de 10 de abril, y, en particular, su Consideración Cuarta.II, p.19:

“(…) Así entonces razonamos, que debemos partir de la regulación que al efecto establece la LOE, que no implanta ninguna limitación concreta en la determinación de las zonas de influencia, salvo la previsión del artículo 86.1 de la citada norma, de acuerdo con la 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.” Deja por tanto a las administraciones educativas margen de regulación para establecer, según sus criterios de oportunidad, el tipo de área de influencia que considere más adecuado a sus circunstancias, con respeto al principio de igualdad. De este modo, la regulación que propone el proyecto de decreto, en cuanto a considerar a toda la Comunidad de Madrid como zona única, es acorde al ordenamiento jurídico (…).”

En términos análogos se pronunció el Dictamen nº 128/2012 de 7 de marzo, del referido Consejo Consultivo en el que analizó la posibilidad de fijar el municipio como zona de escolarización única:

“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, (...) 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”.

Para finalizar, señalar que esta cuestión también fue analizada por el Consejo Consultivo de la Castilla La Mancha, en el Dictamen nº 312/2012, de 20 de diciembre, que informaba el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 2/2007, de 16 de enero, de



admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de Castilla La Mancha, que argumenta en su Consideración Jurídica IV:

“En cualquier caso, debe señalarse que la opción por establecer zonas de influencia de carácter municipal no choca con ningún obstáculo constitucional ni legal, siendo plenamente compatible con los derechos y principios constitucionales en juego, así como con los criterios de acceso en condiciones de igualdad y libertad de elección de centro por padres o tutores, a los que se refiere el artículo 84.6 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo. El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la educación comprende la facultad de elegir centro docente (por ejemplo, Auto 382/1996, de 18 de diciembre), y si bien esta facultad solo prima facie implica que el centro elegido sea el definitivamente asignado, resultan en todo caso admisibles las medidas tendentes a conseguir una más amplia libertad en este terreno”.

Esta Dirección General comparte las conclusiones de los citados dictámenes y, como se ha señalado con anterioridad, considera que la fijación del municipio como zona de escolarización única es conforme al contenido de la LOE.

- 2) En cuanto al artículo 9, sobre el número máximo de alumnos por aula, nos referiremos a su apartado 3, sobre la posibilidad de la Administración educativa de incrementar las ratios hasta un máximo del diez por ciento en determinados casos. La redacción del precepto es una transcripción literal del artículo 87.2 párrafo segundo de la LOE que señala:

“Asimismo, autorizarán un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados, bien para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna”.

No obstante, la autorización de la LOE se refiere a toda un área, según se desprende del contenido del artículo 87.3 de la LOE:

“3. Las Administraciones educativas adoptarán las medidas de escolarización previstas en los apartados anteriores atendiendo a las condiciones socioeconómicas y demográficas del área respectiva, así como a las de índole personal o familiar del alumnado que supongan una necesidad específica de apoyo educativo”.



Por ello, se sugiere que se clarifique su redacción, ya que parece inferirse que el aumento de la ratio de hasta un diez por cierto se otorgará de forma individual por aula para cada centro y no para la totalidad de la zona o área de escolarización como prevé la LOE.

- 3) En el artículo 10, sobre la información en el proceso de escolarización, se sugiere una revisión de la sistemática en la redacción del artículo y que en primer lugar se exponga el apartado 6, referido a la competencia de la Dirección General, posteriormente el apartado 1, relativo a los servicios provinciales, a continuación el apartado 2 relativo a las oficinas de información, con posterioridad, se recojan los apartados 5 y 7, sobre la información que han de proporcionar los centros docentes y concluya con la información que no se puede proporcionar recogidos en el actual apartado 4.

El **capítulo II** contiene la regulación del procedimiento de escolarización. En este capítulo destaca la tramitación electrónica de las solicitudes de escolarización por parte de las familias y que esté prevista por una norma reglamentaria.

Esta posibilidad ya fue contemplada en la norma anterior y fue objeto de examen en el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón nº 59/2021. La redacción actual del artículo 15.1 es coincidente con la del Decreto 51/2021 y su redacción fue propuesta por el citado dictamen en sus puntos 46 y ss:

“(…) Para ello se propone la siguiente redacción: «...presentarán la solicitud cumplimentada dirigida al centro docente señalado en primera opción, de forma electrónica, dentro del plazo y en los lugares señalados en la orden de la convocatoria». La justificación a esta precisión, que explicaremos en los párrafos siguientes, se debe a que es mediante una norma reglamentaria como se pueden ampliar los colectivos de sujetos obligados a la tramitación electrónica.

47 El apartado 1 del artículo 14 LPAC dispone que «las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas»; no obstante lo anterior, el apartado 3 de este mismo artículo prevé que «reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos



necesarios». Esta opción ya ha sido elegida por la administración autonómica para otros colectivos de personas físicas como son los solicitantes de ayudas para la dependencia en el procedimiento regulado en la Orden por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, que fue objeto de informe por este Consejo en su dictamen n.º 47/2019, de 26 de febrero.

En relación con el articulado del capítulo, se insta a clarificar la redacción de los siguientes preceptos:

- 1) En el artículo 15.2, se reitera la propuesta efectuada en el informe de la Secretaría General Técnica en su folio 9 y se sugiere la siguiente redacción: *“La consideración y baremación de los criterios recogidos en el capítulo III de este decreto exige su alegación en la solicitud y la aportación de la documentación acreditativa de los mismos, de conformidad (...).*
- 2) En el artículo 15.5, se propone la siguiente redacción para una mejor comprensión: *“Cada solicitante presentará una única solicitud por enseñanza”.*
- 3) En el artículo 25.4, se propone la siguiente redacción: *“4. La determinación de vacantes existentes para alumnado ordinario y alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, una vez finalizado el periodo de matrícula, se realizará de acuerdo con los criterios de planificación educativa y se respetará la elección de centro de las familias siempre que existan vacantes en el centro elegido”.* Se propone la adición de un apartado 5 para incluir el último inciso del borrador remitido: *“Durante el proceso de escolarización para solicitudes fuera de plazo, se garantizará la reserva de plazas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”.*

El **capítulo III** desarrolla los criterios de escolarización en los artículos en los artículos 26 a 45. Señala que el sistema será el de libertad de elección de centro dentro de la zona de escolarización y, que en el caso de que no existan plazas suficientes, se aplicarán una serie de criterios que se explicitan y se fijan una serie de mecanismos para dirimir los posibles empates entre solicitudes.

El establecimiento de criterios de valoración y de desempate en los procesos de escolarización se ha analizado en profundidad por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por todas, podemos citar la STC nº 271/2015, 17 de diciembre, Rec. nº 6424/2014, en la que se analiza el artículo 84 de la LOE en su condición de legislación básica y el alcance del desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas. Por su claridad expositiva, destacamos el Fundamento Jurídico Quinto que señala:



“En efecto, las bases estatales en materia de adjudicación de plazas escolares en el sistema de centros sostenidos con fondos públicos sólo establecen, para el caso de escasez de plazas, unos criterios prioritarios a aplicar. Pero no concretan ni la totalidad de los criterios manejables, ni especifican el modo preciso de baremar los que sí se recogen. Como recuerda la STC 210/2014 , de 18 de diciembre, FJ 4, recogiendo doctrina consolidada de este Tribunal sobre la legislación compartida en la STC 50/1999 , de 6 de abril, FJ 3, “el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988 , fundamento jurídico 3; 225/1993 , fundamento jurídico 3, y 197/1996 , fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”. Tales políticas propias deben ser posibles, estableciendo las Comunidades Autónomas “los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses” (STC 147/1991 , de 4 de julio)”.

Además, la sentencia, en el Fundamento Jurídico citado, también razona que dentro de la competencia autonómica de desarrollo y ejecución de la legislación básica se encuentra el establecimiento del peso de cada uno de los criterios de valoración y el cómo se dirimen los empates:

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

En definitiva, el único límite para que no se considere infringida la normativa básica es que los baremos no diluyan los criterios que el legislador estatal ha establecido como básicos. A continuación, se efectúan las siguientes precisiones sobre el articulado:

- 1) En el artículo 26, se propone la siguiente la redacción para una mejor comprensión de su contenido: *“Cuando en un centro no existan plazas vacantes suficientes para atender todas las solicitudes, éstas se baremarán conforme a los criterios que se establecen en este capítulo, aplicando la puntuación que, para cada criterio, recoja la orden anual de*



convocatoria y se otorgará a cada solicitud la valoración correspondiente a la suma total de los puntos obtenidos mediante la aplicación del baremo”.

- 2) En el artículo 28, el borrador del proyecto de decreto regula los criterios de admisión en centros escolares sostenidos con fondos públicos cuando el número de solicitudes en un centro sea superior al de vacantes existentes. La legislación básica estatal regula esta materia en los artículos 84 a 87 de la LOE. Estos criterios son el instrumento esencial para garantizar y regular la libertad de elección de centro docente ante el supuesto de insuficiencia de plazas. Para analizar si son conformes a la legislación estatal se han de poner en relación con los previstos en el artículo 84.2 de la LOE:

- a. *“(…)cuando no existan plazas suficientes el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro; proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales y la renta per cápita de la unidad familiar. Asimismo, se tendrá en cuenta que los padres, madres o tutores legales trabajen en el centro, la condición legal de familia numerosa, de alumnado nacido de parto múltiple, de familia monoparental, la situación de acogimiento familiar del alumno o alumna, la concurrencia de discapacidad en el alumno o alumna o en alguno de sus padres, madres o hermanos y hermanas y la condición de víctima de violencia de género o de terrorismo. Ninguno de estos criterios tendrá carácter excluyente ni podrá suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima, salvo la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite”.*

Por su parte, el borrador remitido para informe recoge los siguientes criterios:

- a) Existencia de hermanos matriculados en el centro.*
b) Proximidad del domicilio familiar o del lugar de trabajo de alguno de los progenitores o de los representantes legales del alumnado en el espacio único de escolarización.
c) Proximidad lineal del domicilio familiar o del lugar de trabajo de alguno de los progenitores o representantes legales del alumnado.
d) Rentas de la unidad familiar.
e) Progenitores o representantes legales del alumnado que trabajen en el centro.
f) Escolarización conjunta y simultánea de hermanos en el mismo centro.
g) Concurrencia de discapacidad del alumnado o de alguno de sus progenitores, representantes legales o hermanos.
h) Condición de familia numerosa.



- i) Condición de familia monoparental.*
- j) Condición de alumnado nacido de parto múltiple.*
- k) Situación de guarda, tutela y acogimiento.*
- l) Condición de víctima de violencia de género.*
- m) Condición de víctima de terrorismo”.*

Se puede observar que se incluyen la totalidad de los criterios previstos en la LOE salvo el inciso antes transcrito: *“Ninguno de estos criterios tendrá carácter excluyente ni podrá suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima, salvo la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite”*. Sin perjuicio de que sea aplicable este precepto de la LOE aunque no se recoja expresamente en la norma aragonesa, se recomienda su inclusión en el artículo 28 en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica.

- 3) En el artículo 30, el apartado 2 define el criterio de la proximidad del domicilio familiar o del lugar de trabajo en el espacio único de escolarización *“cuando el domicilio familiar o el del lugar de trabajo de alguno de los progenitores o de los representantes legales del alumnado señalado en la solicitud se encuentre en el mismo municipio en el que se sitúe el centro solicitado en los términos que se recojan en la orden anual de convocatoria y de conformidad con el baremo que se establezca”*. Se sugiere la eliminación del último inciso: *“en los términos que se recojan en la orden anual de convocatoria y de conformidad con el baremo que se establezca”* ya que se considera que la definición está completa y no es preciso remitir a la convocatoria o al baremo, sino que éstos únicamente fijarán la puntuación que se le otorgue a tal criterio.
- 4) En el artículo 31 se utiliza el término *“área de influencia”* en varias ocasiones sin que haya sido definida en el articulado, por lo que se recomienda que se incorpore su definición.
- 5) En el artículo 31.3 se sugiere que *“proximidad lineal”* no se defina como *“distancia lineal”* sino *“distancia en línea recta”*.
- 6) En el artículo 31.4 se sugiere la siguiente redacción, ya que la propuesta se considera confusa: *“Para la determinación de los municipios en los que se pondere el criterio de proximidad lineal, la cuantificación de tal distancia y las áreas de influencia, se considerarán las características urbanísticas y los parámetros de población del ámbito de escolarización en los que se vaya a utilizar, así como la ubicación de los centros educativos.*

Anualmente, la Orden de convocatoria del proceso de escolarización determinará los municipios en los que se ponderará la proximidad lineal, las distancias máximas, las áreas



de influencia y las enseñanzas, etapas y niveles educativos para los que se aplicará, así como las instrucciones que sean precisas”.

- 7) En el artículo 33 se habría de incluir quiénes componen la unidad familiar a los efectos de la norma proyectada o a qué normativa se remite en su caso.
- 8) Por otro lado, se ha destacar que el proyecto de decreto no recoge el baremo aplicable ni tampoco fija un anexo con dicho baremo a diferencia del Decreto 51/2021, de 7 de abril, sino que remite su fijación a la “orden de la convocatoria”. La ausencia de un baremo con la puntuación que corresponda a cada uno de los criterios que establece el artículo 28 del proyecto del decreto impide conocer su relevancia. Por ello, esta Dirección General considera que el mismo decreto, en un anexo, debería recoger la puntuación aplicable a cada uno, ya que regularlo en una norma posterior o recogerlo en una disposición no normativa como la orden de convocatoria carece de justificación.

En el **capítulo IV** se regula la escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

La principal novedad es que el nuevo proyecto prevé en el artículo 45.3.a) que la reserva de plaza se efectuará hasta el periodo de matrícula, mientras que en el decreto 51/2021 de mantenía durante todo el periodo de escolarización:

“Asimismo, la reserva de plaza por unidad escolar para el alumnado de las enseñanzas con garantías de escolarización se mantendrá al menos hasta el periodo de matrícula en los términos que se establezcan en la orden anual de convocatoria, garantizando la reserva necesaria de plazas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”.

La LOE en su artículo 87.2 prevé lo siguiente:

“2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrículas, derivadas tanto de la evaluación ordinaria como extraordinaria, una parte de las plazas de los centros públicos y de las autorizadas a los centros privados concertados. Dicha reserva podrá mantenerse hasta el inicio del curso escolar”.

Se sugiere que la norma proyectada especifique los periodos de matrículas a los que se refiere y que habrían de ser para cumplir con la LOE, tanto los matrículas efectuadas dentro como fuera del plazo ordinario.



En el **capítulo V** se recogen las Comisiones de garantía de escolarización y las Unidades de escolarización.

En cuanto a las Comisiones de garantía de escolarización la regulación es idéntica a la del Decreto anterior y es conforme con el contenido de la LOE.

Sobre las “*unidades de escolarización*” previstas en los artículos 52 y 53, se considera que el detalle de la regulación es insuficiente ya que, como se ha razonado anteriormente en el análisis del procedimiento de elaboración, resulta contradictorio el contenido de la memoria de análisis de impacto normativo, que las define como “*como nuevos órganos de apoyo para el proceso de escolarización*” con el contenido de la memoria económica que no contempla tal previsión. Los artículos citados posibilitan su constitución, pero no regulan quién las integrará, el número de miembros y cómo se constituirán “*para cada proceso de escolarización*” según el artículo 52. En conclusión, la redacción actual de estos preceptos ha de ser revisada y completada.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

María Cremades Gracia

**A LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN, CENTROS Y FORMACIÓN
PROFESIONAL**