



Consejo Consultivo de Aragón

**DICTAMEN N.º 57 / 2024**

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET,  
Presidente  
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA  
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI  
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN  
Sra. D.ª Gloria MELENDO SEGURA  
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO  
Sra. D.ª Cristina SANROMÁN GIL

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 1 de abril de 2024, emitió el siguiente dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Educación, Ciencia y Universidades del Gobierno de Aragón sobre el proyecto de «Decreto 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».

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.-** Con fecha de registro de entrada de 08/03/2024, la Consejera de Educación, Ciencia y Universidades solicita del Consejo Consultivo de Aragón dictamen relativo al proyecto de «Decreto 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».



**Segundo.-** El expediente electrónico, debidamente numerado, está integrado por los siguientes documentos:

01. Orden inicio Decreto escolarización
02. Consulta pública previa
03. Certificado Consulta pública previa
04. Memoria Económica
05. Memoria Justificativa
06. Versión nº 1 del decreto
07. Informe evaluación impacto razón de género
08. Informe evaluación impacto razón de discapacidad
09. Informe de Secretaría General Técnica
10. Versión nº 2 del Decreto
11. Solicitud informe Consejo Escolar de Aragón
12. Cartas enviadas audiencia e información pública
13. Publicación BOA del Anuncio de información pública
14. Publicación en Portal Educaragon
15. Publicación en Portal Aragón.es
16. Publicación en Portal de Transparencia
17. Informe del Consejo Escolar de Aragón
18. Memora de alegaciones
19. Memoria Explicativa de Igualdad
20. Versión nº 3 del Decreto
21. Informe de Servicios Jurídicos
22. Memoria complementaria tras informe de SSJJ
23. Memoria económica complementaria tras informe de SSJJ
24. Versión nº 4 del Decreto



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

### Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con el art. 15.3 de Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, éste ha de ser consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La competencia para elaborar el dictamen corresponde al pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con arreglo al art. 19 a) de la misma Ley.
- 2 El carácter ejecutivo de la norma sometida a dictamen dimana de su función de desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en especial lo dispuesto en el capítulo III del título II, relativo a la «Escolarización en centros públicos y privados concertados».
- 3 El dictamen del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen sobre los proyectos de reglamento ejecutivo no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19, a) de la Ley 1/2009, en función de la naturaleza normativa del texto objeto de dictamen.
- 4 Con carácter previo al análisis del texto es preciso determinar la naturaleza del proyecto de decreto y, en concreto, su posible consideración como reglamento ejecutivo. En la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, el Tribunal Constitucional afirmó que son ejecutivos aquellos reglamentos que están «directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento». En este sentido se han venido pronunciando el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y los distintos órganos consultivos autonómicos. En este sentido, en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1997 (Recurso contencioso-administrativo núm. 6/1993) se señala que «el reglamento ejecutivo es aquel que desarrolla una Ley o la complementa. Los reglamentos ejecutivos exigen el dictamen del Consejo de Estado como garantía ex ante de objetividad e imparcialidad y como garantía de perfección técnica y acierto en la elaboración de los mismos».
- 5 Sobre esta misma cuestión se ha pronunciado en sentido coincidente en reiteradas ocasiones este órgano consultivo. Ninguna duda existe acerca del carácter ejecutivo de este proyecto de texto normativo que es desarrollo de lo previsto en relación a la escolarización en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Así lo manifestamos en el Dictamen 67/2016, emitido sobre el Decreto 30/2016, de 22 de marzo, que ahora es objeto de derogación; en el Dictamen 39/2018, que fue emitido sobre una modificación del decreto anterior, y en el Dictamen 59/2021, sobre el proyecto de Decreto actualmente en vigor y en vías de ser sustituido.
- 6 Igualmente debe indicarse que este Dictamen solo puede ser fundamentado en Derecho, pues no se ha pedido expresamente por parte del Consejero solicitante del mismo, que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 de la Ley 1/2009).



- 7 El Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria según se establece en el art. 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y quien deberá aprobar el proyecto normativo objeto de dictamen.

## II

### Título competencial

- 8 La Comunidad Autónoma de Aragón tiene reconocida la competencia en educación como materia compartida con el Estado.
- 9 En primer lugar, el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española se reservan al Estado como exclusivas determinadas materias atinentes al sistema educativo: «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».
- 10 En el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 73, se establece lo siguiente: «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, así como el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio».
- 11 El proyecto sometido a dictamen desarrolla la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en particular lo dispuesto en el capítulo III del título II, relativo a la «Escolarización en centros públicos y privados concertados». Son también relevantes otros preceptos, como lo referente a la programación de la oferta de plazas y del artículo 84.1 de 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 los progenitores o tutores legales. También deberá atenderse a una distribución adecuada y equilibrada entre los centros escolares del alumnado con necesidades específicas de apoyo.
- 12 Corresponde por tanto al Estado la fijación de los principios y criterios que marquen el «común denominador normativo» que debe ser respetado por todas Comunidades Autónomas y a estas el desarrollo de los mismos, siempre y cuando su correspondiente Estatuto de Autonomía haya asumido competencias en la materia, lo que sucede en el caso de Aragón, tal y como hemos reflejado anteriormente. Por tanto, tal y como dijimos en nuestros Dictámenes 67/2016, 39/2018 y 59/2021, «es evidente la competencia de la Comunidad Autónoma para la aprobación del texto que se somete a nuestra consideración, puesto que nuestra norma institucional básica así lo recoge y, por otra parte, la legislación básica defiere a la norma autonómica la concreción de los principios en ella establecidos». De conformidad con la normativa citada, la Comunidad Autónoma de Aragón dispone de título habilitante para aprobar la norma proyectada con plena competencia, pero siempre con respeto a los criterios de la normativa básica estatal y a los mínimos en ella establecidos puesto que, en este caso, es la normativa estatal la que se desarrolla.



- 13 La Comunidad Autónoma de Aragón ha regulado esta materia mediante 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, modificado por el Decreto 38/2022, de 23 de marzo, del Gobierno de Aragón. Dicha norma resultará derogada de forma expresa a la entrada en vigor del Decreto cuyo proyecto es objeto de dictamen.

### III

#### Procedimiento de elaboración

- 14 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, arts. 127 a 133, y en el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, artículos 42 a 50 (TRLPGA). Además, en diversas leyes se establecen trámites encaminados a evaluar o justificar la incidencia de los proyectos normativos en materia de género, orientación sexual, discapacidad, usos lingüísticos y otros aspectos. Dichos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior, para garantizar el acierto de la decisión administrativa y suministrar a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios. 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.
- 15 Con carácter general y como cuestión previa, a la vista del expediente remitido, se comprueba que en la tramitación del proyecto se han respetado los principios de buena regulación previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015 y el art. 43 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022, debiendo destacarse como queda suficientemente justificada en la parte expositiva del proyecto de decreto la adecuación a dichos principios. Se ha cumplido el mandato 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 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, lo que se ha llevado a efecto. Por otra parte, se trata de un proyecto de Decreto expresamente contemplado en el Plan Anual Normativo de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2024.
- 16 Lo sometido a informe es la cuarta versión del proyecto de Decreto, tal como expresamente se señala en el expediente administrativo. Las sucesivas versiones son el resultado de haber acogido diversas sugerencias contenidas en los informes incorporados al procedimiento.
- 17 **Orden de inicio del procedimiento.** El procedimiento se inició por orden del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 8 de noviembre de 2023, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto y se encomienda a la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional su tramitación e impulso. La competencia para la elaboración del proyecto de Decreto le corresponde al Departamento de Educación, Ciencia y Universidades como disposición que se dicta en desarrollo de la política del Gobierno en materia propia de ese Departamento, que posteriormente lo elevará para su aprobación al Gobierno de Aragón, titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, en aplicación de los artículos 53.1 del Estatuto de Autonomía de



Aragón y los artículos 37.1 y 49.1 del TRLPGA. Al respecto puede recordarse que en 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, se 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.

- 18 **Consulta pública previa.** Los artículos 133.1 de la Ley 39/2015 y 43 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 prevén un trámite de consulta pública previa en la elaboración de los proyectos normativos dirigido a la participación de los ciudadanos. Consta en el expediente la celebración de la consulta pública previa, 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 en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es/>, y que no se recibió ninguna aportación.
- 19 **Memoria de análisis de impacto normativo** del Director General de Planificación, Centros y Formación Profesional, de 9 de enero de 2024, en la que se analiza el objeto de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, los aspectos procedimentales, la justificación de su necesidad y oportunidad e impacto social de la norma, su adecuación a los principios de buena regulación y el análisis de su contenido
- 20 **Informe del Consejo Escolar de Aragón.** El Pleno del Consejo Escolar de Aragón adoptó el informe núm. 6/2024, de 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. En cuanto a los aspectos generales del proyecto, se señala únicamente que «Este Consejo lamenta que el Decreto presentado a informe remita a las órdenes anuales de convocatoria del proceso, que no se envían a Informe al Consejo Escolar, de elementos fundamentales del funcionamiento del proceso de escolarización como por ejemplo los baremos en caso de sobredemanda. Este enfoque supone que este Consejo no podrá participar en la configuración de dichos elementos sustanciales y por lo tanto limita la capacidad de ejercer las funciones que le son propias». Y añade: «Este Consejo lamenta que unas modificaciones de semejante calado se planteen sin el previo debate o discusión con los sectores afectados».
- 21 **Memoria justificativa.** El expediente incluye una memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional, de 9 de enero de 2024. El contenido de la memoria se ciñe a lo dispuesto en el art. 44.2 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 y cumple perfectamente la función que le atribuye la normativa de procedimiento.
- 22 **Memoria económica,** que se incorpora en cumplimiento del artículo 44.3 TRLPGA, en el que se establece que 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». En la memoria económica, de 9 de enero de 2024, concluye que la aprobación del Decreto no supondrá incremento de gasto ni disminución de ingresos. Respecto a la principal novedad del proyecto, la zona única de escolarización, afirma que favorece la planificación de la oferta educativa al permitir ofertar en los municipios las plazas de escolarización según el número de empadronados en edad de escolarización para cada etapa. En cuanto a la incorporación del primer ciclo de educación infantil de las escuelas de titularidad del Gobierno de Aragón al sistema de escolarización, recuerda la existencia de una orden de admisión (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), que va a pasar a unificarse en el futuro Decreto. De acuerdo con la Memoria, la inclusión de la etapa de cero a un año supondrá únicamente la adaptación del sistema informático, lo que tampoco supondrá un incremento del gasto. En el proyecto de decreto también se prevé la creación de «Unidades de escolarización». La memoria de análisis de impacto normativo señala al respecto que constituyen «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». No obstante, «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». En este punto, el informe de los servicios jurídicos consideró que se requería un «complemento de la memoria económica» al considerar «insuficiente» la motivación ofrecida sobre la naturaleza de estos nuevos órganos y su posible impacto presupuestario.

- 23 **Memoria económica complementaria.** Como consecuencia de lo anterior, el Director General de Planificación, Centros y Formación Profesional aprobó el 7 de marzo de 2024 una Memoria económica complementaria, en la que se afirma que «no existe un coste económico adicional como consecuencia de la creación de estos órganos, en primer lugar porque la designación de los mismos es potestativo, y en segundo lugar porque de la naturaleza de los mismos (órganos de mejora de la coordinación y de unificación de criterios de escolarización), se desprende que las personas que los conformarán, van a seguir ejerciendo las mismas funciones que ya desarrollaban en el proceso de escolarización, sirviendo estos Unidades de amparo para la mejora de la interlocución entre los diversos órganos implicados y favorecer la efectiva colaboración entre los mismos».
- 24 **Informe de evaluación de impacto de género e informe de impacto por razón de discapacidad,** en cumplimiento de las previsiones de que los proyectos normativos deben ser sometidos a este tipo de evaluaciones (art. 18 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/2018 y art. 78 de la Ley de las Cortes de Aragón 5/2019). En el expediente constan el informe de evaluación de impacto de género e impacto por razón de orientación sexual, además del informe de impacto por razón de discapacidad, ambos de 11 de enero de 2024. En el primero se entiende que el proyecto posee pertinencia de género, pero concluye que «Del proyecto normativo no se desprenden discriminaciones ni que pueda derivarse trato discriminatorio por razón de género o por razón de la orientación sexual, expresión o identidad de género o por pertenencia al colectivo LGTBI». No obstante, recomienda la adaptación del lenguaje empleado, refiriéndose una y otra vez a los dos sexos, además de incorporar una disposición adicional en el que se señale que «los sustantivos variables o los comunes concordados deben interpretarse en un sentido inclusivo de mujeres y hombres, cuando se trate de términos de género gramatical masculino referidos a personas o grupos de personas no identificadas específicamente». En el segundo se señala que «posee pertinencia de género», aunque



probablemente lo que se quisiera indicar es que es relevante a efectos de discapacidad; en todo caso, se concluye en que «se valora positivamente el impacto de la norma sobre las personas con discapacidad».

- 25 **Memoria explicativa de igualdad**, de la Dirección General de Planificación, Centros y Formación Profesional de 1 de marzo de 2024, emitida en cumplimiento de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, artículo 19; y el artículo 48.3 del Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. En ella se señala lo siguiente: «Se informa que se han sustituido todas aquellas expresiones que no dificultan la comprensión del texto normativo, y se ha modificado la Disposición Adicional séptima por la propuesta en dicho informe [de evaluación e impacto de género]».
- 26 **Audiencia e información pública**. Se han seguido los trámites de audiencia e información pública previstos en el art. 47 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022. 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 núm. 19, de 26 de enero de 2024. También consta en el expediente el informe complementario del Director General de Planificación, Centros y Formación Profesional en el que se da respuesta a las alegaciones formuladas de fecha 1 de marzo de 2024.
- 27 **Informe de la secretaría general técnica** del departamento impulsor del proyecto, de 17 de enero de 2024. Contiene un análisis jurídico del procedimiento, de las competencias, sobre la correcta técnica normativa y sobre el contenido material.
- 28 **Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**. Consta en el expediente el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos exigido en el art. 48.5 del Decreto Legislativo 1/2022. Está firmado el 4 de marzo de 2024 por Letrada de la Dirección General, lo que resulta conforme a la independencia funcional que a estos funcionarios se garantiza en el art. 2.3 del Decreto del Gobierno de Aragón 169/2018.
- 29 **Memoria complementaria**. El Director General de Planificación, Centros y Formación Profesional emite informe en el que, a la vista del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, acepta todas las sugerencias formales y todas las gramaticales. En cuanto a las sugerencias relativas a aspectos materiales, se aceptan con las siguientes excepciones: respecto al art. 15.2, por considerar «que la redacción inicial del texto recoge de una manera sencilla y clara el contenido del mismo, sin que existan variaciones materiales respecto de la nueva redacción propuesta. Debido a la relevancia del contenido de este precepto, ya que recoge las consecuencias derivadas de la alegación y acreditación de criterios en las solicitudes de los ciudadanos». Respecto al art. 31, relativo al «área de influencia», concepto que el informe de los servicios jurídicos considera que se debería definir en el propio Decreto, se señala que «que dadas las características del territorio aragonés, así como a las diferencias existentes en la realidad educativa de las tres provincias, la definición del "área de influencia" será determinado en la orden de convocatoria anual». Respecto al artículo 45.3, a), «la redacción que se ha mantenido en el texto reproduce la que se contiene en la LOE y que por tanto, será la orden de convocatoria la que especificará y concretará los aspectos señalados en dicho informe [de los servicios jurídicos]». Finalmente, también se indica que: «En relación la sugerencia realizada a la inclusión en el texto del decreto del anexo con los criterios de baremo y su puntuación, se informa que el proyecto de decreto tiene como finalidad lograr una simplificación administrativa, con vocación de continuidad y por ello se han eliminado del



mismo todas aquéllas circunstancias no normativas. Es por ello que sí que se describen los criterios de baremación que se aplicarán en cada proceso de escolarización, pero será la orden de convocatoria la encargada de recoger la baremación concreta de cada uno de ellos, tal y como se produce en la normativa de escolarización de otras numerosas Comunidades Autónomas, por lo que se mantiene la redacción actual y será la orden de convocatoria la que incluya esta información».

- 30 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se han seguido los trámites del procedimiento legalmente establecido para la elaboración de proyectos reglamentarios.

#### IV

##### **Análisis del texto sometido a consideración (1). Técnica normativa**

- 31 Según el artículo 44.1 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022, en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta las Directrices de Técnica Normativa, que se aprobaron por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013, modificado por acuerdo de 29/12/2015.
- 32 El proyecto de orden analizado se ajusta a las directrices propias de una disposición reglamentaria con vocación reguladora y forma de texto articulado.
- 33 El título de la norma permite su identificación, interpretación y cita, por lo que cumple con los criterios que marcan las Directrices de Técnica Normativa (directriz 5).
- 34 La parte expositiva del proyecto de orden hace referencia al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce, observando, así, las Directrices de Técnica Normativa (directrices 11 y 13). Hace también mención adecuada a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley de las Cortes Generales 39/2015.

#### V

##### **Análisis del texto sometido a consideración (2). Regulación material**

- 35 La principal novedad contenida en el proyecto de Decreto es la relativa al «Espacio único de escolarización». Al respecto se establece en el artículo 8 del proyecto lo siguiente: «Se considera a cada municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón como un espacio único de escolarización». Esto difiere de la normativa todavía vigente, en la que se establecen «zonas de escolarización», definidas por los servicios provinciales de educación como áreas de influencia a los efectos de la escolarización de los alumnos, en función de en cual está situado su domicilio. Es preciso analizar si la previsión contenida en el proyecto objeto de dictamen es conforme a la legislación básica.
- 36 En la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) se hace referencia a las «áreas de escolarización o de influencia» en su artículo 86.1:

«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.

37 En la LOE no se predetermina el número de zonas en las que puede dividirse un municipio. Únicamente se establece que las áreas serán las mismas para los centros públicos y para los privados concertados. En consecuencia, no hay contradicción entre la norma contenida en el proyecto de Decreto y la legislación básica.

38 Pueden aducirse otros ejemplos en el Derecho autonómico comparado. Sobre el ámbito municipal como zona de escolarización única se pronunció el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el Dictamen 312/2012, de 20 de diciembre, sobre 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:

«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».

39 Yendo más lejos, en la Comunidad de Madrid es la totalidad del territorio regional lo que se integra en una «zona educativa 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, modificado por Decreto 244/2021, de 29 de diciembre, para adaptarlo a la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, actualizando los criterios aplicables al proceso de admisión en centros sostenidos con fondos públicos, así como su ponderación, con la finalidad de que, como establece la normativa básica estatal, ninguno de ellos, con la excepción del criterio de proximidad, pueda superar el 30% de la puntuación máxima.

40 En el momento de su implantación, la zona única de escolarización fue objeto del Dictamen 118/2013, de 10 de abril del Consejo Consultivo de Madrid, sobre el «proyecto de decreto del Consejo de Gobierno denominado "Libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid"». Se argumenta en el citado dictamen lo siguiente:

«supone la eliminación de dichas zonas de escolarización y la implantación del territorio de la Comunidad de Madrid como zona única educativa.

A la posibilidad de delimitar zonas de influencia sobre las que deban pivotar los criterios de admisión en la elección de centro docente, ya nos referimos en nuestro Dictamen 128/12 con ocasión de la posibilidad de considerar al municipio como zona de influencia, al dictaminar lo que posteriormente fue la Orden 2939/2012.

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».

- 41 Como se señala expresamente en el párrafo transcrito, ya con anterioridad el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid se había pronunciado en sentido coincidente en el Dictamen 128/2012, de 7 de marzo:

«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».

- 42 Respecto a la regulación del procedimiento de escolarización, puede destacarse la previsión de la tramitación electrónica de las solicitudes de escolarización por parte de las familias. Esta posibilidad está contemplada en la norma vigente, que fue objeto del Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 59/2021 de 30 de marzo de 2021. La redacción actual del artículo 15.1 es coincidente con la de la norma vigente, que fue propuesta en el citado dictamen:

«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.

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.

El hecho de que la administración educativa opte por la presentación única y exclusivamente de manera electrónica se ajusta por tanto a lo dispuesto en la LPAC, sin vulnerar la regulación de la LOE, por las siguientes razones:

- La LPAC permite extender mediante norma reglamentaria la obligación de presentación electrónica de las solicitudes a determinados colectivos de personas físicas por otros motivos, siempre que quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Esta previsión se ha incluido también recientemente en la disposición adicional tercera de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

- En este caso, está garantizado el acceso y disponibilidad de medios electrónicos a todos los solicitantes ya que las oficinas de información reguladas en el artículo 10 incluyen entre sus funciones la de ayudar a cumplimentar las solicitudes e impulsar la formalización de las mismas por medios electrónicos para una mayor agilización del proceso.

- Se respeta la previsión incluida en el artículo 86.3 de la LOE de que las familias puedan presentar al centro en el que deseen escolarizar a sus hijos e hijas las solicitudes de admisión ya que esa posibilidad se contempla en el apartado 7 del artículo 10 del proyecto de decreto, donde se dispone que "los centros docentes sostenidos con fondos públicos informarán sobre sus propios centros y sobre el proceso de escolarización, ayudarán a cumplimentar las solicitudes e impulsarán la formalización de las mismas por medios electrónicos para una mayor agilización del proceso..."».



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 57/2024

- 43 Como se ha dicho, estamos ante un proyecto normativo cuyo contenido obedece a criterios de oportunidad en los que no se advierten problemas jurídicos que afecten a su validez. Dichos criterios han sido valorados en los trámites de participación y en los demás documentos que integran su procedimiento de elaboración.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite **dictamen FAVORABLE** al proyecto de «Decreto 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 SECRETARIA,**

Consta la firma

**EL PRESIDENTE,**

Consta la firma

**Xavier de Pedro Bonet**



**Lucía Saavedra Martínez**