



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de enero de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 29 de diciembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de diciembre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 832/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

A petición de la Consejería de Educación como responsable del proyecto de decreto, se acuerda en la misma fecha la reducción del plazo ordinario para la emisión de dictamen en diez días naturales, previa apreciación de la



necesidad o urgencia, tal como dispone el artículo 17.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo.

### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta desarrolla diferentes previsiones de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y se dicta en ejercicio de la competencia que le corresponde estatutariamente a la Comunidad de Castilla y León 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 las leyes orgánicas que lo desarrollan, sin perjuicio de las competencias del Estado en esta materia.

Consta de un preámbulo, veintitrés artículos distribuidos en dos capítulos, cuatro disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo el título "Disposiciones de carácter general", comprende los cuatro primeros artículos del proyecto y regula el objeto, ámbito de aplicación y los principios generales de la futura norma. Asimismo ordena el deber de los centros sostenidos con fondos públicos de informar al alumnado, padres, madres o tutores legales de su proyecto educativo, reglamento de régimen interior y de su carácter propio, en su caso.

El capítulo II, denominado "Procedimiento de admisión del alumnado", alberga los restantes preceptos del proyecto de decreto.

- Artículo 5: Oferta de puestos escolares. Atribuye a los directores provinciales de educación la determinación de los puestos escolares vacantes.

- Artículo 6: Zonas de influencia. Serán determinadas igualmente por los directores provinciales de educación salvo las interprovinciales, que serán determinadas por la Consejería.

- Artículo 7: Adscripción de centros. También los directores provinciales de educación serán competentes para la adscripción de los centros



que impartan los distintos niveles de educación a aquellos otros de nivel de enseñanza superior.

- Artículo 8: Solicitudes de admisión. Regula el contenido, forma y distintos aspectos de las solicitudes de admisión.

- Artículo 9: Criterios de admisión. Se establecen los distintos criterios, por orden de prioridad, en la admisión de alumnos.

- Artículo 10: Proximidad al domicilio. Se define el concepto de domicilio familiar a los efectos del decreto y se prevé la colaboración de otras instancias administrativas para garantizar la autenticidad de los datos aportados a este respecto.

- Artículo 11: Hermanos matriculados en el centro. Se desarrollan determinados aspectos relativos a este criterio de admisión.

- Artículo 12: Renta per cápita de la unidad familiar. Se valorará este criterio de acuerdo con el concepto tributario de unidad familiar y la información suministrada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

- Artículo 13: Discapacidad. En el proceso de admisión se valorará el grado de minusvalía que sea igual o superior al 33% en determinados familiares del alumno.

- Artículo 14: Condición legal de familia numerosa. Esta condición se acreditará con el título de familia numerosa.

- Artículo 15: Acreditación de enfermedad crónica. Se garantiza la escolarización de estos alumnos en las condiciones más adecuadas.

- Artículo 16: Expediente académico. Regula la forma de acreditación del expediente en las enseñanzas no obligatorias en las que se considere éste un criterio de admisión.

- Artículo 17: Puntuación total según baremo. Se priorizan los criterios en caso de empate en la puntuación.



- Artículo 18: Alumnos con necesidades educativas específicas. Se pretende su escolarización en las condiciones más apropiadas para los alumnos.

- Artículo 19: Competencias de los órganos de los centros. Regula las competencias del Consejo Escolar, de los directores y de los titulares de los centros en el procedimiento de admisión.

- Artículo 20: Comisiones de escolarización. Con una composición plural se encargarán de garantizar el cumplimiento de las normas sobre admisión de alumnos y el ejercicio de los derechos regulados en el decreto.

- Artículo 21: Competencias de las comisiones de escolarización.

- Artículo 22: Recursos y reclamaciones. Regula el sistema de recursos y reclamaciones contra los acuerdos y decisiones de los directores y de los titulares de los centros docentes, así como de las comisiones de escolarización.

- Artículo 23: Sanciones.

La disposición adicional primera establece especialidades en aquellos centros escolares en cuya área de influencia radique una residencia escolar o escuela hogar. La disposición adicional segunda exceptúa del nuevo proceso de admisión a aquellos alumnos que inicien el tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria en un centro de ese nivel educativo al que figure adscrito el centro de Educación Primaria donde cursó los dos anteriores del mismo nivel. Cuando se trate de la admisión de alumnos en enseñanzas preescolares o de Educación Infantil de primer ciclo, ésta se ajustará a la normativa específica que se dicte, tal como prevé la disposición adicional tercera.

La disposición adicional cuarta garantiza la adaptación de la ratio de puestos escolares por aula cuando surja una necesidad de escolarización al inicio o a lo largo del curso de las enseñanzas obligatorias.



En la disposición final primera se faculta al Consejero competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el decreto.

La disposición final segunda determina el momento de su entrada en vigor.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Texto del proyecto de decreto.
- Memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, estructurada en los siguientes apartados:
  - a) Estudio del marco normativo en que el proyecto de decreto pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias.
  - b) Informe sobre la necesidad y oportunidad del dictado de la norma. En este apartado se recogen las normas de desarrollo que será necesario elaborar y aprobar para la aplicación adecuada del presente decreto.
  - c) Estudio económico del coste y financiación, en el que se determina que la aprobación de la presente norma no supondrá coste adicional alguno por cuanto modifica un procedimiento ya existente.
  - d) Expresión de haberse dado trámite de audiencia e información pública. La adecuada participación e información de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza se realiza a través del Consejo Escolar de Castilla y León.
  - e) Documento que relaciona los estudios, consultas y demás actuaciones practicadas, donde se analizan las consideraciones



efectuadas por el Consejo Escolar en su Dictamen 56/2004, de 14 de diciembre.

f) Documento expresivo de la participación de las restantes Consejerías por la vía de emisión de su preceptivo informe –artículo 75 de la Ley 3/2001– y sus correlativas observaciones –punto 1.1.3 del Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero–.

- Informe favorable de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación, de 22 de diciembre de 2004.

- Dictamen 56/2004, de 14 de diciembre, del Consejo Escolar de Castilla y León.

- Observaciones realizadas al proyecto de decreto por las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, y Presidencia y Administración Territorial.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de



elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Habida cuenta que el proyecto de decreto por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León se dicta al amparo de la normativa básica de Educación, en concreto en desarrollo y aplicación de la normativa contenida en el artículo 72 y la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, resulta clara la aplicación del citado precepto 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y, en consecuencia, se emite con carácter preceptivo el presente dictamen. En virtud de lo expuesto y a los efectos del presente expediente, cabe señalar que la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En el presente caso, examinada la documentación remitida, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de conformidad con las previsiones que la Ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general, con la salvedad de que no



se aporta el borrador inicial de decreto y la fecha del mismo, así como, en lo referente a la fecha, la del proyecto finalmente remitido a este Consejo Consultivo, circunstancias que dificultan el seguimiento e identificación del sentido de las alegaciones que se han realizado por los órganos, servicios o entidades que han intervenido en la tramitación.

### **3ª.- Marco jurídico y título competencial.**

El proyecto de decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo tiene por objeto, como se ha indicado, regular la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares en Castilla y León.

La disposición de carácter general proyectada es una norma dictada al amparo de la competencia autonómica en materia de educación y en desarrollo de la legislación básica del Estado.

El artículo 149.1.30ª de la Constitución configura como competencia exclusiva del Estado la regulación de las “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”, y así la ha ejercido legislativamente promulgando, en materia educativa, una serie de leyes orgánicas que ostentan este carácter –de acuerdo con el artículo 81.1 de la Constitución– por afectar al desarrollo de un derecho fundamental contenido dentro de la Sección 1ª del capítulo II del título I de la Carta Magna. Así, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de regulación del derecho a la educación; la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, que establece la Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE); la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, que regula la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes, completándose ese marco normativo con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que modifica en algunos aspectos el régimen establecido en las leyes orgánicas anteriores.

En concreto, la norma proyectada pretende desarrollar la previsión contenida en el artículo 72 de la citada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, y de igual forma las contenidas en su disposición adicional quinta.





El artículo 72 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, respecto a la admisión de alumnos en centros públicos, dispone en su apartado primero que “las Administraciones educativas realizarán una adecuada programación de los puestos escolares gratuitos que garantice la efectividad del derecho a la educación y el derecho a la libre elección de centro. En todo caso, en dicha programación, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidades educativas específicas, con el fin de garantizar su escolarización en condiciones más apropiadas”. Y en su apartado tercero, establece que “en ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento”.

Por su parte, la disposición adicional quinta contempla la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos en caso de no existir plazas suficientes, disponiendo que cuando el número de puestos escolares financiados con fondos públicos en un centro escolar sea inferior al número de solicitantes, la admisión se realizará por los criterios establecidos en dicha disposición adicional.

En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para desarrollar normativamente la citada Ley Orgánica se sustenta en diversos preceptos:

- En primer lugar, en la disposición final novena de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, que prevé que “las normas de esta Ley podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas”.

- Por otro lado, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo artículo 35.1 atribuye 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 ella 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”.



- Por último, en el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por todo ello se puede afirmar que la Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta título competencial suficiente para elaborar y aprobar el proyecto de decreto objeto de dictamen, regulando la admisión del alumnado en centros sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares en Castilla y León.

En consonancia con lo anteriormente dispuesto, la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

##### **Centros sostenidos con fondos públicos.**

El título otorgado al presente proyecto de decreto hace referencia a su objeto: regular la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

A lo largo del texto se alude en diversas ocasiones a la denominación de esos centros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 de la Ley Orgánica que fundamenta la pretendida norma reglamentaria, que, referido a la clasificación de los centros, indica que éstos son públicos y privados, denominando en su apartado 3 como centros concertados a aquellos centros privados sostenidos con fondos públicos. Por ello el texto se adecua en su denominación y en su objeto a la normativa orgánica que le sirve de fundamento, regulando la admisión del alumnado tanto en los centros públicos como en los concertados.

Se propone unificar los conceptos de "enseñanzas" y de "centros" (artículo 2.2), al estar ambos sostenidos con fondos públicos, si la pretensión



es referirse a las enseñanzas que se impartan en los centros docentes a que hace referencia el objeto de la norma en proyecto.

### **Información.**

Quizás la regulación contenida en el artículo 4 del texto examinado quedaría más completa y dotaría de mayor seguridad al derecho que contiene, si dicho precepto incluyera una referencia expresa a que aquella información ha de quedar en todo caso garantizada de forma efectiva.

### **Órganos de los centros.**

El artículo 82.1.c) de la Ley Orgánica 10/2002 prevé que el Consejo Escolar participe en el proceso de admisión de alumnos y vela para que se realice con sujeción a lo establecido en esa Ley y disposiciones que la desarrollen. De este modo, el artículo 19.2 del proyecto de decreto atribuye a los directores de los centros públicos y a los titulares de los concertados decidir sobre la admisión de alumnos, atribuyendo correctamente al Consejo Escolar una competencia de mera participación, mientras que al director del centro le corresponde ejercer competencias como órgano de gobierno. Por ello se respeta lo establecido en el artículo 78 de la referida Ley Orgánica cuando califica al director como órgano de gobierno y al Consejo Escolar como órgano de participación.

### **Ámbito de aplicación.**

Se concreta dicho ámbito en la aplicación del proceso de admisión de alumnos a aquellos que accedan por primera vez a los centros docentes.

En el apartado 3 del artículo 2 del proyecto se prevé que la admisión de alumnos para cursar enseñanzas de distintos ciclos formativos se lleve a cabo "de acuerdo con la regulación que, en el marco del presente Decreto, realice la Consejería competente en materia de educación". Sería aconsejable añadir a dicho párrafo una fórmula significando que dicha regulación se efectuará sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal, debido al carácter orgánico que ostenta esta última y que, por lo tanto, se consolida indefectiblemente como norma de rango jerárquico superior.



En análogo sentido es preciso poner de relieve que hay determinadas materias que se rigen por su normativa específica, como son los centros que imparten enseñanzas de régimen especial o educación para personas adultas, las residencias escolares y las escuelas hogar. Por ello sería aconsejable que cuando se haga referencia a esos centros, residencias o escuelas, se realice siempre sin perjuicio de lo que al respecto establezca su normativa específica (vid. artículos 2.2, 2.3, 3.7, disposición adicional primera).

### **Principios generales.**

El artículo 3 de la norma proyectada recoge una serie de principios generales que habrán de estar presentes en todas las actuaciones referentes a la admisión del alumnado.

Sin perjuicio de nuestra conformidad con el contenido de dicho precepto, debemos, no obstante, plantear que el contenido del apartado 7, que dispone que “lo dispuesto en el apartado anterior no será de aplicación para el alumnado que vaya a cursar las enseñanzas de Bachillerato en la modalidad de Artes, Bachillerato nocturno, Formación profesional, Enseñanzas de Personas Adultas o Enseñanzas de Régimen Especial, para cuyo acceso se requerirá solicitud de admisión aunque se impartan en el mismo centro donde está matriculado el alumno”, no se corresponde exactamente con el contenido del artículo 2.2 del proyecto.

Ello es así porque el artículo 2.2 dispensa de un nuevo proceso de admisión al alumno que cambie de curso, etapa o nivel, “salvo que coincida con un cambio de centro o el alumnado vaya a cursar las enseñanzas de Formación Profesional, Enseñanzas escolares de Régimen Especial o las de Bachillerato en la modalidad de Artes”.

Como fácilmente se observa de la lectura de ambos preceptos, se regula en ellos la innecesariedad de iniciar un nuevo proceso de admisión del alumno una vez éste haya accedido a un centro sostenido con fondos públicos, garantizándose de este modo la permanencia del mismo en el centro. Sin embargo, ambos preceptos exceptúan una serie de enseñanzas que, sin embargo, no son coincidentes, al incluir expresamente el artículo 3.7 el



bachillerato nocturno y las enseñanzas de personas adultas, que no prevé sin embargo el artículo 2.2. Por ello sería aconsejable, con el fin de evitar confusiones, dedicar un solo apartado a regular esta materia o bien hacerlos coincidentes en su contenido.

La innecesariedad de un nuevo proceso de admisión se contempla también en la disposición adicional segunda del texto en proyecto para el alumnado de segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria en un centro de Educación Primaria que vaya a relizar el tercer curso de este nivel educativo en el centro de secundaria al que aquél esté adscrito.

Por último, el apartado 6 de este artículo 3 garantiza la permanencia en el centro del alumno una vez admitido, sin perjuicio de lo que la normativa vigente establece sobre requisitos académicos o de edad para cada uno de los niveles educativos. Teniendo en cuenta que pueden concurrir otras exigencias o requisitos que no sean exclusivamente los de la edad o de índole académico, quizá fuera recomendable introducir una redacción más genérica que englobe cualquier requisito que legalmente sea exigible.

### **Proceso de admisión.**

Se regula esta materia en los artículos 8 y siguientes de la norma ahora en proyecto.

En lo relativo a las solicitudes de admisión únicamente es reseñable la no previsión en la norma de qué ocurre si no se adjudica al alumno plaza en el centro donde ha de presentar la solicitud, es decir, en el que solicita plaza en primera opción. Sería aconsejable, poniendo en relación el artículo 8.3 con el 9, el 17 y el 21.1.c), hacer referencia a que la operatividad de los criterios de admisión y de la puntuación total según baremo –en resumen, el proceso de admisión– daría lugar, en su caso, a que un alumno que no accediera al centro seleccionado como primera opción pasaría a ser puntuado para el segundo y sucesivos o, finalmente, resultar escolarizado en algún centro, en atención a la garantía que establece el último de los preceptos citados.



El artículo 9 contempla los criterios de admisión a tener en cuenta cuando no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes, ya que cuando existan serán admitidos todos los alumnos.

Remite a la utilización de los criterios prioritarios y complementarios previstos en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, únicamente a sus apartados tercero y siguientes, olvidando que, sin embargo, el apartado primero de la mencionada disposición adicional también aplica el requisito de la falta de plazas para determinar la prioridad de los alumnos que procedan de centros adscritos.

El artículo 9.2 de la norma proyectada establece, sin embargo, que "tendrán prioridad en el procedimiento de admisión los alumnos que procedan de los centros de Educación Infantil, Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria que tengan adscritos, siempre que dichas enseñanzas estén sostenidas con fondos públicos", de conformidad con lo establecido en la disposición adicional quinta, apartado primero, de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre. El carácter de ley orgánica de la Ley de Calidad de la Educación impide a la Comunidad Autónoma regular esta materia, debiendo ceñirse a establecer el procedimiento que garantice la prioridad de dichos alumnos.

Como se observa en una atenta lectura del precepto de la norma autonómica, ésta no es rigurosa en la reproducción del contenido de la norma estatal, pues la Ley Orgánica señala expresamente que "en los procedimientos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos que impartan Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria o Bachillerato, cuando no existan plazas suficientes, tendrán prioridad aquellos alumnos que procedan de los centros de Educación Infantil o de Educación Secundaria Obligatoria, respectivamente, que tengan adscritos, siempre que dichas enseñanzas estén sostenidas con fondos públicos". En concreto, de acuerdo con el estricto tenor literal del precepto autonómico, se obvia que dichos alumnos tendrán prioridad únicamente cuando no existan plazas suficientes. Debería considerarse o bien la reproducción literal del precepto contenido en la Ley Orgánica, o bien la remisión a dicho precepto legal, siendo ambas soluciones las únicas que no pondrían en peligro la legalidad del precepto.



Este artículo del proyecto de decreto reproduce la normativa dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas, técnica que, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a este extremo, no es recomendable habida cuenta de los peligros que conlleva.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 10/1982, de 23 de marzo, declara que “en su sentencia de 18 de diciembre de 1981, este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y por cierto más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas, procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad”.

En definitiva, la reproducción de disposiciones de la legislación estatal es una técnica cuando menos peligrosa, que bien puede inducir a confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Sin perjuicio de lo manifestado por el Tribunal Constitucional en lo relativo a la reproducción en la normativa autonómica de lo previsto en la legislación estatal, este Consejo Consultivo ha admitido, en ocasiones, dicha técnica para facilitar la comprensión de la norma. Conviene, no obstante, advertir los efectos que para el operador jurídico conlleva el empleo de dicha técnica legislativa, dado que la opción de integrar en la regulación del proyecto de decreto la contemplada en determinados preceptos de la Ley Orgánica con expresión del artículo, parte del mismo o disposición en concreto que se reproduce, implica que la modificación de esta última conllevará automáticamente la modificación de la norma reglamentaria, por lo que quizás se garantizaría en mayor medida la seguridad jurídica si existiera una remisión a lo dispuesto en la legislación orgánica al respecto.

Por otro lado, el precepto que ahora examinamos recoge los criterios prioritarios que en todo caso han de tenerse en cuenta cuando en los centros no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes; criterios que han de tener carácter objetivo.



La disposición adicional quinta de la Ley Orgánica se limita a establecer una serie de criterios prioritarios que, en todo caso, habrán de tenerse en cuenta, remitiéndose, en lo demás, a la regulación que realice la Administración educativa competente. El establecimiento de tales criterios, previstos en su mayoría en la regulación que ofrecía el actualmente derogado artículo 20.2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, en concreto en su Sentencia 77/1985, de 27 de junio, señalando al respecto que en ningún caso contradicen las posibilidades de elección de centro docente, sino que más bien tal derecho se ve reforzado "al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas una selección arbitraria por parte de los Centros públicos y concertados".

En este sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 8 de julio de 1986, en su fundamento jurídico segundo, declara que "el derecho a la educación configurado en el artículo 27 del texto constitucional, implica el correlativo a disponer de la plaza escolar en un centro educativo, como soporte físico e instrumental que permite recibir la enseñanza adecuada. Tal derecho en esta su modalidad primaria del "acceso" estuvo regulado en el art. 25 párrafo 2º) de la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio (Estatuto de Centros Escolares) sustancialmente coincide con el art. 20 también apartado segundo, de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, conocida coloquialmente por la LODE, que lleva el nº 8/1985 y fue mencionado el 3 de julio. La Admisión de los alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, dice literalmente la norma en cuestión, se regirá por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro. Esta regulación se ajusta en un todo a nuestra Ley de leyes según explícitamente declara la sentencia que dictó en 27 de junio de 1985 el Tribunal Constitucional en el recurso previo de inconstitucionalidad contra la LODE. Allí se establece que el sistema arbitrado en el art. 20, párrafo 2º, para realizar la selección de los aspirantes en caso de insuficiencia de plazas en un determinado ámbito territorial, no contradice el mandato constitucional del art. 27. El derecho a la educación no puede comprender la adscripción o destino forzoso de los alumnos a Centros determinados, cuando existe en ellos imposibilidad material de atenderlos adecuadamente. La concurrencia de peticiones cuyo número exceda al de





puestos disponibles ha de tener una solución racional objetiva y general, solución que en algún modo es convencional y puede resultar discutible, pero que precisamente por aquellas características evita un tratamiento arbitrario, subjetivo, *intuitu personae* y heterogéneo, según el momento, el lugar y la mentalidad de cada Consejo directivo. Tal uniformidad de criterio cumple con el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución y evita cualquier discriminación”.

Sin perjuicio de nuestra conformidad con la generalidad de los aspectos recogidos en estos preceptos, cabe manifestar, no obstante, en relación con la previsión contenida en el artículo 9.5 del texto, que a juicio de este Consejo, y de acuerdo con la disposición adicional quinta del texto que sirve de fundamento al presente, la posibilidad de considerar el expediente académico como criterio prioritario en el caso de las enseñanzas no obligatorias, lo es como otro criterio además de los recogidos en el párrafo anterior y no por encima de ellos. Esto se aclararía suficientemente añadiendo tras la frase “podrá considerarse”, y antes de “como criterio prioritario”, el vocablo “también” o “además”.

### **Proximidad del domicilio como criterio prioritario.**

Se aborda en el artículo 10 del texto examinado la valoración, como criterio prioritario, de la proximidad del domicilio o del lugar de trabajo al centro en el que se solicita el acceso.

No obstante, podría considerarse la posibilidad de completar en cierto modo la regulación propuesta en varios aspectos, teniendo en cuenta la frecuencia con que se producen nuevas situaciones sociales o legales que afectan al cuidado y educación de los hijos en edad escolar, como por ejemplo la participación de los ascendientes directos (abuelos) en tal tarea, circunstancia aún no contemplada en la ley a los efectos que aquí interesan.

De forma concreta se plantean los siguientes aspectos:

- En primer lugar se considera como domicilio familiar, en caso de que los padres vivan separados, el de la persona o cónyuge que tenga la guardia y custodia –del alumno–. Sin embargo, aunque en la mayoría de los



casos no plantee problemas, quizás debería considerarse el caso de padres separados en que ambos pueden compartir temporalmente la tutela de los hijos y, en consecuencia, la existencia de dos domicilios.

Por otro lado, alguna Comunidad Autónoma, como la de La Rioja, prevé en la normativa dictada sobre esta materia que “en los casos de divorcio, nulidad matrimonial o separación se estará, en todo caso, a lo acordado por los cónyuges o en defecto de acuerdo a lo resuelto judicialmente sobre el ejercicio de la patria potestad” (artículo 8.1 del Decreto 21/2004, de 18 de marzo).

- En segundo lugar, en cuanto al domicilio del trabajo si es trabajador por cuenta propia, la mayoría de las Comunidades Autónomas que han venido regulando esta materia no efectúan una remisión a lo que determine el órgano o entidad competente en materia de educación –como sí hace, sin embargo, el futuro decreto examinado–, sino que vienen exigiendo como modo o medio de acreditar la proximidad del domicilio (trabajo) de los trabajadores por cuenta propia, el alta en el Impuesto de Actividades Económicas. En ocasiones se exige incluso que en dicho documento de alta conste el lugar donde se desarrolle la actividad.

Podría preverse, por lo tanto, la manera de acreditar ese lugar de trabajo, del mismo modo que se regula la acreditación del domicilio familiar en el apartado anterior (artículo 10.2).

### **Alumnos con necesidades educativas específicas.**

El proyecto de decreto presta una atención especial a la escolarización de alumnos con necesidades educativas específicas en el artículo 18, dedicando sus apartados 2 y 3 a los alumnos con necesidades educativas especiales. En este sentido es importante destacar que el artículo 72.1 de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación dispone que “las Administraciones educativas realizarán una adecuada programación de los puestos escolares gratuitos que garantice la efectividad del derecho a la educación y a la libertad del centro”, precisándose que “en todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidades educativas especiales, con el fin de garantizar su escolarización en las condiciones más apropiadas”. De acuerdo con ello, el artículo 18 de la



norma proyectada establece una regulación específica para este tipo de alumnos, facultando a los directores provinciales de educación para establecer la reserva de un número determinado de puestos escolares vacantes y su escolarización se realizará atendiendo a sus características y a los informes emitidos por los equipos de profesionales competentes.

El citado artículo 18 del texto, referido a los alumnos con necesidades educativas específicas, se dicta al amparo de lo previsto en el capítulo VII del título I de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre. Debería de plantearse la posibilidad de que el actual apartado 4 de aquel precepto pasase a ser el 2, por lo que el 2 y 3 pasarían a ser el 3 y 4 respectivamente. Ello se plantea en aras de dotar al precepto de mayor coherencia, puesto que los actuales apartados 2 y 3 parece que se destinan exclusivamente a recoger actuaciones en relación con los alumnos con necesidades educativas especiales (de la sección 4ª del citado capítulo VII del título I de la Ley Orgánica), y por lo tanto no de todos los alumnos con necesidades específicas, ya que este último término engloba, además de a aquéllos, a los alumnos superdotados intelectualmente o a los alumnos extranjeros, entre otros. Como parece que el artículo 18.4 quiere referirse a todos ellos quizá sería más correcta su ubicación en un párrafo al inicio del precepto, para descender en los siguientes apartados a la concreta regulación de los alumnos con necesidades educativas especiales.

### **Recursos y reclamaciones.**

El artículo 22 introduce la posibilidad de reclamar ante el titular de la Dirección Provincial de Educación las decisiones que sobre admisión de alumnos adopten los titulares de los centros concertados. La resolución que se dicte por el primer órgano pondrá fin a la vía administrativa.

Ha de considerarse el efecto que se consigue con esta regulación. En concreto, en el caso de que se trate de un centro concertado, las decisiones sobre admisión de alumnos las va a adoptar el titular del centro concertado, que no ostenta el carácter de órgano administrativo. Pero sin embargo sus decisiones sí van a poder terminar finalmente resueltas en vía contencioso-administrativa, ya que las resoluciones del titular de la Dirección Provincial de Educación ostentan carácter administrativo y, además, ponen fin a la vía administrativa, tal como indica el precepto, otorgando al interesado la



posibilidad de interponer recurso potestativo de reposición contra ella o acudir directamente a la vía jurisdiccional. La habilitación para otorgar ese carácter de agotar la vía administrativa a la resolución que dicte aquel órgano se ampara en el artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando dispone expresamente que “ponen fin a la vía administrativa (...) d) las demás resoluciones de los órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca”.

El procedimiento de impugnaciones y reclamaciones previsto en este artículo ha de considerarse encuadrable dentro de la potestad de autoorganización que corresponde a todas las Administraciones Públicas.

Únicamente, por lo tanto, puede hacerse una objeción de legalidad a la regulación proyectada: la frase “dentro de los plazos legales”, contenida en el apartado 3 de este precepto, estaría vacía de contenido en lo referente a las reclamaciones reguladas en este artículo 22, al no existir respecto de éstas previsión concreta relativa al plazo en el que deben resolverse. Resulta por ello necesario que la norma les asigne tal plazo y parece conveniente utilizar al respecto el mismo que está previsto para el recurso de alzada (tres meses), a fin de que la norma tenga sentido.

Esta concreta observación tiene carácter obstativo y deberá ser atendida en el texto que finalmente se apruebe para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

#### **4ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales, y apreciaciones de técnica legislativa.**

La fórmula correcta a incluir en el último párrafo del preámbulo, antes del articulado, debería posponer la referencia al Consejo Consultivo a la del Consejo Escolar, al ser aquél el superior órgano consultivo de la Comunidad de Castilla y León y el último que emite informe, ya que “los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para su informe a ningún otro órgano o institución de la Comunidad Autónoma” (artículo 3.3 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León).



La disposición final primera del proyecto faculta al “Consejero (sic) competente en materia de educación” para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de lo establecido en dicha norma. Tal como establece el artículo 22.2 al referirse al titular de la Dirección Provincial de Educación, la referencia correcta sería la que determinara el órgano competente como el “titular” del organismo, entidad, etc. Por ello, tanto en la citada disposición final como en los artículos que hacen referencia directa al director provincial de educación (tales como los artículos 5, 6 ó 7), sería aconsejable sustituir dichas menciones por las de “titular de la Consejería competente en materia de educación” en un caso y “titular de la Dirección Provincial de educación” en otro. Con ello se conseguiría que la norma se adaptase automáticamente a un cambio de género de masculino a femenino en el titular correspondiente.

En este mismo sentido debería reconsiderarse en alguno de los preceptos la atribución de la competencia al propio organismo o entidad pública, en lugar de a su titular, como ocurre en el artículo 5 de la norma, que atribuye en concreto al director provincial la determinación de los puestos escolares vacantes, cuando quizás pudiera resultar más adecuado la atribución de esa competencia a la entidad pública en la que se incardina aquél.

Convendría, por lo tanto, utilizar un único criterio de identificación con el fin de evitar las posibles confusiones a las que puede dar lugar el hecho de que un mismo órgano administrativo sea aludido de diversa forma.

Otras correcciones de menor importancia afectan a los siguientes preceptos:

- En el artículo 2.3 debe sustituirse “acabo” por “a cabo”.
- En el artículo 21 se mencionan los “organismos relacionados con el proceso de admisión”; estrictamente se trata de órganos, de acuerdo con el artículo 19, no de organismos.
- Entre los criterios prioritarios para la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos cuando no existan plazas suficientes, que recoge el apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002,



de 23 de diciembre, se encuentra el de la proximidad del domicilio. Sin embargo, en diversos preceptos del texto en proyecto (artículos 9.4, 10, etc.) se cita entre dichos criterios el de “la proximidad al domicilio”. Debería, para acomodarse estrictamente a la normativa con carácter orgánico, sustituirse la contracción “al” por “del”.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación realizada al artículo 22.3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.