



Departamento de Educación,
Cultura y Deporte

Secretaría General Técnica,
Parque empresarial Dinamiza (Recinto Expo)
Avenida de Rantillas, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

Ref.: 3187

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA DE 19 DE ENERO DE 2001, DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, POR LA QUE SE REGULA EL PROCESO DE ADSCRIPCIÓN DE CENTROS DE EDUCACIÓN PRIMARIA A CENTROS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y EL DE RESERVA DE PLAZA.

A solicitud de la Dirección General de Planificación y Equidad y, dentro del procedimiento iniciado para la aprobación del proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 19 de enero de 2001, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se regula el proceso de adscripción de centros de educación primaria a centros de educación secundaria y el de reserva de plaza, se emite el siguiente

INFORME

I. Competencia para emitir el presente informe.

▪ Con fecha 25 de octubre de 2022, tiene entrada en esta Secretaría General Técnica, a través de la herramienta Gestor de Expedientes, nota interna de la Dirección General de Planificación y Equidad solicitando la emisión de informe sobre el citado proyecto de orden referenciado. Se adjunta a la solicitud de informe la documentación resultante de su elaboración y tramitación, que se analiza en los siguientes epígrafes.

De acuerdo con lo dispuesto al artículo 44.5 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 adelante TRLPGA), es preceptiva la emisión de informe sobre el citado proyecto normativo por esta Secretaría General Técnica, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

II. Naturaleza jurídica del reglamento. Competencias para la aprobación de la norma mediante orden.

▪ Sobre la naturaleza jurídica del reglamento, procede efectuar un contexto normativo a partir del Decreto 51/2021, de 7 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la 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 en la Comunidad Autónoma de Aragón, quien, en su artículo 7, determina que corresponde a las Direcciones de los Servicios Provinciales, a efectos de escolarización del alumnado, adscribir cada uno de los centros públicos de educación primaria y centros integrados a uno o más centros públicos de educación secundaria en los que se imparta educación secundaria obligatoria y bachillerato. En el caso de los centros concertados de educación primaria que no impartan la educación secundaria obligatoria, se contempla también que se apruebe por los órganos citados la adscripción a otros centros privados concertados de educación secundaria, contemplándose la posibilidad de adscribir, así mismo, centros privados concertados a centros públicos. Así surgió la regulación actual



sobre la materia, la Orden de 19 de enero de 2001, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se regula el proceso de Adscripción de Centros de Educación Primaria a Centros de Educación Secundaria y el de Reserva de Plaza. Hoy, ante los cambios producidos en el proceso de escolarización desde el año 2001, así como ante la aparición de nuevos tipos de centros en el territorio aragonés, se considera necesario adaptar la orden a las nuevas necesidades manifestadas.

Tal y como exige el Tribunal Supremo, para que un reglamento se califique como ejecutivo, éste debe estar directa y concretamente ligado a una ley, o 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, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. No siendo éste el caso que nos ocupa, no cabe la calificación del reglamento como ejecutivo, sino como norma organizativa.

- En cuanto a la competencia para el desarrollo normativo al que se refiere el párrafo anterior, debemos partir del artículo 73 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que contempla la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y modalidades, incluyendo la actividad docente y educativa. El Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de Departamento de Educación, Cultura y Deporte, atribuye competencias a la Dirección General de Planificación y Equidad, en su artículo 14.1.h), en materia de procesos de escolarización. Por otro lado, ya hemos visto que el Decreto 51/2021, de 7 de abril, atribuye a las Direcciones de los Servicios Provinciales del departamento la competencia para la adscripción de centros de educación primaria a centros de educación secundaria. En consecuencia, corresponde al Consejero de Educación, Cultura y Deporte la aprobación de la orden y a la Dirección General de Planificación y Equidad su tramitación, tal y como se acordó en la Orden de 21 de septiembre de 2022 del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda el inicio del procedimiento.

III. Procedimiento de elaboración de la norma:

- El proyecto de norma que se está tramitando no está incluido en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón para el año 2022, aprobado por éste mediante Acuerdo de 22 de diciembre de 2021. El artículo 40 TRLPGA establece que cuando un proyecto normativo no esté incluido en el Plan Anual Normativo del año en curso, será necesario justificar este hecho en la memoria justificativa. Por ello, la Dirección General de Planificación y Equidad deberá dejar justificación en el expediente de esta circunstancia.

- Se establece en los artículos 42 a 54 de la TRLPGA el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Así mismo, son de aplicación los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

- El expediente administrativo es electrónico, como lo son los documentos incorporados al mismo de acuerdo con lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

- A la vista de la documentación remitida, **se informa sobre la tramitación seguida en la elaboración del proyecto de orden** por la que se modifica la Orden de 19 de enero de 2001, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se regula el



proceso de adscripción de centros de educación primaria a centros de educación secundaria y el de reserva de plaza, lo siguiente:

1. La Orden de 21 de septiembre de 2022, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte acuerda el inicio de del procedimiento administrativo normativo que nos ocupa, encomendando a la Dirección General de Planificación y Equidad, la elaboración del texto normativo y el impulso de los trámites que sean pertinentes, hasta su aprobación.

Cabe hacer dos observaciones al respecto de la orden de inicio. La primera, es que la norma de referencia para la regulación del procedimiento normativo que se cita es la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, norma que se halla derogada por el 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, y que resulta de aplicación al procedimiento normativo que nos ocupa.

En segundo lugar, se observa que la orden de inicio, en su apartado segundo, autoriza la ampliación del trámite de audiencia con el de información pública, en consonancia con el artículo 47 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, norma que, como decimos, se encuentra derogada. Hoy, el artículo 47.1 TRLPGA contempla los dos trámites, el de audiencia y el de información pública, de forma complementaria, por lo que no es necesaria autorización al respecto, por estar expresamente previsto en la ley.

2. Se observa en el expediente la práctica del trámite de consulta pública que contempla la TRLPGA, en su artículo 43. Existe Certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en el que se manifiesta la publicación del borrador de la norma en el Portal de Gobierno Abierto durante los días 23 de septiembre al 8 de octubre de 2022, sin que se hubiera obtenido ninguna aportación.

3. Según se establece en el artículo 44 de la TRLPGA, el proyecto normativo deberá acompañarse de una memoria justificativa con los contenidos que dicho artículo, en su caso, establece. Se incorpora al expediente remitido memoria justificativa de 17 de octubre de 2022, firmada por la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico de Centros Docentes, Registro y Escolarización, que se analiza a continuación. Como observación previa, de nuevo debe decirse que se cita en este documento la Ley 2/2009, de 11 de mayo, modificada por la Ley 4/2021 que, como ya se ha dicho, se encuentra derogada por lo que el contenido de la memoria justificativa debe cumplir con lo establecido en el artículo 44 TRLPGA.

Se observa que la memoria justificativa cumple con el contenido establecido en el artículo precitado, procediendo hacer las siguientes observaciones:

- El órgano impulsor de la norma justifica la oportunidad de la misma en la necesidad y conveniencia de actualizar la norma existente para incorporar todas las enseñanzas y las nuevas tipologías de centros educativos, así como adaptarla a las novedades que se han venido produciendo sobre procesos de escolarización y adaptar el concepto de alumno con necesidades educativas especiales a la actual regulación.

- En un segundo punto de la memoria, se analiza el marco jurídico en el que esta norma se concibe y desarrolla.

- Se desarrolla convenientemente el cumplimiento de los principios de buena regulación en el apartado tercero del documento.

- El punto b) del artículo 44.1 TRLPGA, determina que la memoria justificativa debe contener un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que contemple



la norma a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica. Se contiene un breve punto cuarto en el documento, en el que se especifica que los procesos de adscripción se desarrollan por medios telemáticos. Habida cuenta de que la informatización del proceso de adscripción es una de las principales razones por las que se impulsa la modificación de la Orden de 19 de enero de 2001, según indica el apartado primero de la memoria justificativa, se estima que este análisis debiera ser más amplio en este punto.

- Se advierte sobre la ausencia de aportaciones en fase de consulta pública que deban ser valoradas.

- Se analiza el impacto social de la norma de forma suficiente y, se niega la implicación de la misma sobre la unidad de mercado.

- En un apartado séptimo se incluye un análisis de la estructura y contenido de la norma, y se analizan las distintas modificaciones emprendidas.

- El apartado octavo detalla el procedimiento de elaboración seguido y a seguir para la tramitación de la norma.

- Además, sin perjuicio de que se contempla la solicitud de los informes acerca de impacto de género y de discapacidad en el punto referido en el renglón anterior, se incluye en la memoria en los apartados noveno y décimo, respectivamente, un análisis de estos contenidos.

- Finalmente, el apartado undécimo niega la existencia de incremento económico con cargo al presupuesto del departamento, resultante de la aprobación de esta norma.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el renglón anterior de este informe, se significa que el artículo 44.3 TRLPGA exige una memoria económica, como documento independiente de la memoria justificativa.

5. Dentro de lo exigido en el artículo 44.4 a) TRLPGA, se acompaña la memoria justificativa el informe emitido por la Unidad de Igualdad sobre evaluación de impacto de género y sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, de 19 de octubre de 2022.

6. Se aporta, conforme al artículo 44.4 b) TRLPGA, informe de discapacidad, emitido también por la Unidad de Igualdad de este departamento, de misma fecha que el referido en el apartado anterior de este informe.

7. Finalmente, el artículo 48.4 en su apartado c) dispone que deberán acompañar al proyecto reglamentario cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial. Según se dispone en el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, el pleno del Consejo Escolar de Aragón será consultado preceptivamente, dentro del ámbito de sus competencias, sobre los siguientes asuntos: a) Los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones generales de carácter educativo que hayan de ser sometidos a la aprobación del Gobierno de Aragón; y en su apartado g) Las disposiciones y actuaciones generales encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza y su adecuación a la realidad social y cultural aragonesa. Se considera, por tanto, oportuna la solicitud de informe al Consejo Escolar de Aragón.



8. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, consultado el Portal de Transparencia de Aragón, en el apartado "Normas en trámite de elaboración", no constan publicados los documentos administrativos remitidos a esta Secretaría General Técnica, como parte del expediente. Se recuerda que deberá darse cumplimiento a lo dispuesto, remitiendo para ello los documentos que vayan incorporándose al expediente a través de la Unidad de transparencia de la Secretaría General Técnica.

▪ Una vez analizado el procedimiento seguido hasta la fecha en el expediente normativo que nos ocupa, y respecto de los trámites a impulsar una vez emitido este informe, se indica lo siguiente:

- Una vez emitido el informe de la Secretaría General Técnica, éste deberá incorporarse al expediente y adecuar el texto del proyecto de orden, si así se considera por la Dirección General, a lo observado en él.

- Como ya tiene previsto hacer ese órgano impulsor, daba su repercusión social, deberán practicarse los trámites de audiencia y de información públicas.

- En relación con otros informes que pudieran ser exigibles en este procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48, se indica lo siguiente:

▫ Dado que la disposición normativa no implica un incremento del gasto o disminución de los ingresos presentes o futuros, no resulta preceptivo el informe del Departamento competente en materia de Hacienda, según lo dispuesto en la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022.

▫ Deberá tenerse en cuenta, según el artículo 48.3 TRLPGA, la previsión legal de remitir proyecto normativo a otras Secretarías Generales Técnicas que pudieran ser afectadas por el objeto de la norma. Se comparte la decisión de esa unidad gestora de trasladarlo al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

▫ Basándonos en el artículo precitado, apartado 4, deberá elaborarse la memoria explicativa de igualdad con el contenido especificado en dicho precepto por esa unidad impulsora de la norma.

▫ El artículo 48.5 TRLPGA regula como preceptivo el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo cuando se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la Presidencia. Procede, por tanto, la solicitud de informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos. La remisión del expediente a la Dirección General de Servicios Jurídicos para su informe deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 6 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 (BOA Nº 204, de 22 de octubre de 2018).

▫ Recibidos todos los informes previos necesarios, se recabará dictamen del Consejo Consultivo de Aragón cuando así esté previsto en la normativa aplicable. El artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (BOA Nº 68, de 8 de marzo de 2009) establece que éste deberá ser consultado preceptivamente respecto de los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. No siendo éste el caso, no procede la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Aragón.



- Se recuerda que deberá darse cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA Nº 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

- Cumplidos los trámites anteriores, se recomienda elaborar una memoria final que actualice el contenido de la memoria justificativa y que acompañe al proyecto de reglamento para su posterior aprobación.

- Una vez aprobado el reglamento, éste deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos.

IV. Adecuación del proyecto de reglamento a las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, vinculantes en la elaboración de los proyectos normativos según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la TRLPGA.

Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, se aprobaron mediante Acuerdo, de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón y se publicaron la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A. nº 119, de 19 de junio). La estructura del proyecto de reglamento se ha redactado en forma de texto articulado y se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa. Se realizan, no obstante, las siguientes apreciaciones:

- De acuerdo con la directriz 60, la identificación del artículo único deberá ser en negrita.
- Se recomienda tener en cuenta la directriz 35 respecto a la composición de las disposiciones del final de la norma, señalándose, además, que su contenido no debe ser incluido entre comillas.

V. Contenido material de la norma:

▪ Ha sido analizado por este órgano informante el contenido material de la norma, que se informa favorablemente. Se realizan, no obstante, y sin perjuicio de las ya realizadas en este informe, las siguientes consideraciones:

- La orden que se modifica se divide en artículos ordinales escritos en letras, por lo que la referencia a cada uno de los que va a ser modificado no debería ser al apartado Primero, Segundo etc..., como contiene el borrador de la norma remitido, sino al artículo Primero, Segundo, etc... Sin perjuicio de lo expuesto y para facilitar la comprensión de este informe por esa unidad gestora, los siguientes apartados que se suceden a continuación, harán referencia a la nomenclatura empleada por ese órgano en la redacción del proyecto de la norma.
- Se contempla la modificación de, entre otros, el apartado cuarto de la norma y, aprovechando esa modificación de contenido, se aborda el cambio de denominación del *Servicio Provincial de Educación y Ciencia*, tal y como refleja la Orden de 19 de enero de 2001, a Servicio Provincial de Educación, Cultura y Deporte correspondiente, para adecuarlo a la estructura actualmente vigente del departamento. Sobre ello, se recomienda que este cambio de denominación no sólo



se haga sobre los apartados que sufren modificación sustantiva sino que se aproveche la oportunidad de esta tramitación normativa y se aplique también al resto de artículos, como el Tercero. Lo contrario puede acarrear cierta confusión a la hora de interpretar la norma en su globalidad. Por otro lado, dado que pueden producirse nuevos cambios de estructura, sería recomendable emplear una fórmula que subsista a dichos cambios, por ejemplo, “servicio provincial correspondiente del departamento competente en materia de escolarización” etc...

- En el nuevo artículo cuarto, se sugiere modificar la expresión *autoridades locales*, por Entidades Locales, por aportar una terminología más actual. Por otro lado, en el párrafo segundo, se dice “*En los casos de los centros privados concertados a los que se refiere el artículo Primero de esta orden*”, recogiendo la fórmula que está actualmente vigente en la norma que se modifica. Sin embargo, esta precisión no es necesaria, a la vista de la nueva redacción que se pretende dar al artículo primero en este proyecto normativo.
- En el nuevo artículo quinto, por aportar mayor claridad, se sugiere la siguiente redacción para el párrafo introductorio: “En el caso de adscripción a un solo centro, según el tipo de centro de origen de que se trate, se procederá de la siguiente manera:”. Por otro lado, en el párrafo 2., por resultar reiterativo, donde dice: “*la Dirección o titulares de los centros de origen que imparten Educación Secundaria Obligatoria pero no imparten todos los cursos de esta enseñanza...*”, se sugiere diga: “la Dirección o los titulares de los centros de origen”.
- En el nuevo artículo sexto, de nuevo, en el párrafo introductorio, se aconseja introducir la precisión que se ha efectuado en el renglón anterior de este informe con relación a la cita de los centros de origen.
- Sobre el nuevo artículo sexto bis, se realizan las siguientes apreciaciones:
 - En el apartado 2, se ha omitido un verbo que de sentido a lo expresado.
 - En el nuevo artículo sexto bis, apartado 3, la expresión *presente curso* puede producir problemas interpretativos por entender que se refiere al curso presente, es decir, el que está vigente en el momento de entrar en vigor la norma. Se recomienda sustituir esa expresión por la siguiente: “según la matriculación del curso que, en cada caso, corresponda”.
 - En el apartado 4, se sugiere la siguiente redacción: “La solicitud se presentará por uno de los dos progenitores del alumnado menor de edad o por su representante legal, o bien personalmente, en el caso de alumnado mayor de edad o menor emancipado. En el primero de los casos, el progenitor que presente la solicitud asume el compromiso de informar al otro sobre la misma...”.
 - En el apartado 6, la referencia al *Departamento de Educación* no es adecuada, sugiriendo que se haga la referencia al departamento competente en materia de educación/escolarización, en un criterio homogéneo con otras menciones que se realicen a lo largo de la norma.
 - En el apartado 17, donde dice *en la forma y fechas previstas en la Resolución anual*, se sugiere que se sustituya la palabra *fechas*, por “plazos” puesto que la referencia que se contenga en la resolución, se entiende, no se hará con relación a una fecha concreta.



- En el nuevo artículo séptimo, debiera precisarse a qué Decreto se está remitiendo en el primer párrafo. Por otro lado, en el párrafo segundo, para garantizar una adecuada comprensión de lo expresado, donde dice *dicho centro*, se entiende debiera decir “dichos centros”.
- En el nuevo artículo octavo, en el párrafo segundo, se debe escribir la palabra *ORIGEN* en letra minúscula.
- En el nuevo artículo noveno, se contempla la emisión de un certificado, indicando, en *la forma y fecha que determine la resolución anual*, si bien extraña a este órgano informante que sea la resolución anual quien determine la fecha concreta en que deban emitirse los mismos o, como dice el tenor literal del borrador de la norma, la fecha a partir de la cual dispondrá el alumnado de dichos certificados. Se aconseja una revisión de este apartado para una mayor coherencia.
- Errores de transcripción, gramaticales u ortográficos:
 - Se recomienda una revisión general del texto de la norma propuesta a efectos de corregir errores de concordancia gramatical, tipográficos o de puntuación.

Es cuanto procede informar.

Zaragoza, a la fecha de la firma electrónica,

María Muñoz Guajardo.

Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.