

Expte.

DI-567/2005-8

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 ZARAGOZA

Asunto: Recomendación sobre zonificación en el proceso de admisión de alumnos.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hace alusión al "*sistema de adjudicación de puntuación por proximidad del domicilio*", exponiendo al respecto que el hecho de sustituir las "*Zonas de influencia de cada centro (previstas en la normativa) por las Zonas de Escolarización (no previstas en norma legal alguna), contraviene frontalmente lo previsto en la legislación estatal y normativa autonómica, referente a la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos*".

Afirma el presentador de la queja que "*ello supone dejar como papel mojado el criterio prioritario de proximidad del domicilio al centro en la admisión de alumnos, al conceder idénticos puntos al alumno que vive apenas a 50 metros del Centro y al alumno que reside a varios kilómetros de distancia*".

El presentador de la queja revisa la normativa de aplicación

vigente y argumenta en los siguientes términos:

“PRIMERO.- LA PROXIMIDAD DEL DOMICILIO AL CENTRO, ES UNO DE LOS CRITERIOS FUNDAMENTALES EN LOS QUE SE SUSTENTA EL SISTEMA DE ADMISIÓN DE ALUMNOS EN CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS.

La legislación estatal, viene recogiendo como uno de los criterios prioritarios para la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, la proximidad del domicilio al centro. Así se establece en la Ley Orgánica 8/1.985, de fecha 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), concretamente en el apartado 2 de su artículo 20.

Art. 20

1. ...

2. La admisión de los alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, se regirá por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento.'

En idéntico sentido se manifiesta la Ley Orgánica 10/2.002, de fecha 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), en el punto tercero de la disposición adicional quinta:

“Disposición adicional quinta. Sobre la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos en caso de no existir plazas suficientes.

1. ...

2. ...

3. En la admisión inicial que establece el artículo 72.2 o en la debida al cambio de centro, los criterios para la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, cuando no existan plazas suficientes, serán de aplicación de acuerdo con la regulación de la Administración educativa competente. Se regirán por los siguientes criterios prioritarios: renta per capita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro ...”

En cuanto a la normativa aragonesa, ésta igualmente reconoce como criterio prioritario la proximidad del domicilio al Centro, en la admisión de alumnos a centros sostenidos con fondos públicos.

Concretamente la letra a) del Art. 18 del Decreto 135/2.002, de fecha 17 de abril, Regulador de la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, que transcribimos a continuación:

Art. 18. Criterios prioritarios.

Los criterios prioritarios objeto de baremación son los siguientes:

- a) La proximidad del domicilio al centro.*
- b) La renta de la unidad familiar.*
- c) La existencia de hermanos matriculados en el centro, ...*

Toda esta legislación y normativa, pretende adecuar el principio de libre elección de centro (punto 1 "in fine" Art. 2 del Decreto 135/2.002, de fecha 17 de abril) de un lado, con el aprovechamiento lógico, racional y adecuado de las plazas existentes, mediante la aplicación de criterios objetivos, como es la proximidad del domicilio al centro.

SEGUNDO- EL CRITERIO DE PROXIMIDAD DEL DOMICILIO AL CENTRO, SE DEBE APLICAR EN EL PROCESO DE ADMISIÓN, POR VÍA DE LA DETERMINACIÓN DE ZONAS DE INFLUENCIA DE CADA CENTRO, TAL Y COMO ESTABLECE EL DECRETO 135/2.002 DE 17 DE ABRIL.

El Decreto 135/2.002, de fecha 17 de abril, Regulador de la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, establece en sus Artículos 8 y 19, que el criterio de proximidad del domicilio al centro, se aplicará por vía de la determinación de zonas de influencia de cada centro.

Artículo 8.- Zonas de Influencia.

1. Los Directores de los Servicios Provinciales, oídos los sectores afectados y teniendo en cuenta la capacidad autorizada a cada centro y la población escolar de su entorno, delimitarán las zonas de influencia, así como las áreas limítrofes a las anteriores, de modo que cualquier domicilio quede comprendido en la zona de influencia de al menos un centro determinado.

2. La delimitación de zonas de influencia y limítrofes se realizará para cada uno de los niveles educativos que se impartan en el centro. Los mapas que fijen estas zonas estarán a disposición del público en los correspondientes Servicios Provinciales.

Artículo 19.- Proximidad del domicilio.

1. La proximidad al domicilio se ponderará de acuerdo con las siguientes circunstancias:

a) Alumnos cuyo domicilio se encuentra en la zona de influencia del centro.

b) Alumnos cuyo domicilio se encuentra en zonas de influencia limítrofes a la del centro.

c) Alumnos cuyo domicilio no se encuentra en ninguna de las circunstancias anteriores.

Estas zonas de influencia de cada centro, para cada nivel educativo, se habrán de establecer conforme al transcrito artículo 8, teniendo en cuenta fundamentalmente dos criterios:

1º.- La capacidad autorizada a cada centro.

2º.- La población escolar del entorno del centro.

Y la Orden de fecha 15 de marzo de 2.005, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón, desarrolla la forma de acreditar la proximidad del domicilio al centro, en la letra a) del punto primero de su artículo 11, y en su artículo 4 delega a los servicios provinciales de educación cultura deporte, la determinación de las zonas de influencia de cada centro.

Sin embargo la administración educativa autonómica, ignorando su propia normativa, no ha delimitado "Zonas de influencia de cada centro" -en este caso Compañía de María-, de forma que el criterio prioritario de "Proximidad del domicilio al centro" queda completamente desvirtuado, como veremos a continuación.

TERCERO.- LA FALTA DE DETERMINACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DE "ZONAS DE INFLUENCIA DE CADA CENTRO", SUPONE DE HECHO, LA INAPLICACIÓN EL CRITERIO PRIORITARIO DE PROXIMIDAD DEL DOMICILIO AL CENTRO A LA HORA DE LA ADMISIÓN DE ALUMNOS.

La administración educativa, no ha determinado las "Zonas de influencia de cada centro", conforme a los artículos 8 y 19 El Decreto 135/2.002, de fecha 17 de abril, regulador de la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos. Ni en el caso del centro Compañía de María, ni en ningún otro.

La administración educativa autonómica, en vez de establecer las reguladas "Zonas de influencia de cada centro" para cada nivel educativo, por vía de hecho y sin normativa alguna de cobertura, ha sustituido las

previstas “Zonas de influencia de cada centro” por “Zonas de escolarización”.

Las “Zonas de escolarización” fijadas por la administración educativa, consisten en dividir en 7 amplias zonas la ciudad de Zaragoza, en las que se incluyen una multiplicidad de centros”.

Por lo que respecta a la zona número 5, zona de influencia de numerosos Centros, tanto públicos como concertados, a la que pertenece el domicilio del reclamante, éste expone lo siguiente:

“Así la “Zona de escolarización 5”, en la que está incluido el Centro Compañía de María, viene delimitada:

Al Norte, por las calles Conde Aranda y Coso.

Al Este, por la Avd. San José y el Paseo del Canal.

Al Oeste, por las calles Anselmo Clavé, Avenida de Valencia, Avenida Gómez Laguna, y una línea que se prolonga, y deja incluida en esta zona la urbanización conocida como Montecanal.

Al Sur, por los límites del término municipal de Zaragoza.

Por esta vía se concede, idénticos puntos por “proximidad del domicilio al centro” a los alumnos que residen en las inmediaciones del centro (nuestro caso apenas 50 metros), y a alumnos que residen a varios Kilómetros (por ejemplo Montecanal, Casablanca, Torrero, etc.), por estar incluidos en la Zona de Escolarización 5. Como efectivamente así ha sucedido en la admisión de alumnos de primero de infantil en Compañía de María. Sin poder esta parte aportar casos concretos de comparación, al no haberse delimitado por la administración la “Zona de influencia” del centro Compañía de María para educación infantil.

Ello supone en la práctica que el criterio prioritario de “Proximidad del domicilio al centro” no se aplique, los puntos se conceden a los que tienen su domicilio dentro de la “Zona de escolarización 5”, con independencia de la proximidad o no de su domicilio al centro, y ello ha supuesto que el sorteo de letras, se aplique de forma mayoritaria para la admisión de alumnos, tal y como denunciara esta institución a la que me dirijo en el tercer párrafo de la página 30 de su informe de Enero de 2.005.

La administración educativa, conforme a la normativa aplicable (artículos 8 y 19 El Decreto 135/2.002; y artículo 4 de la Orden de fecha 15

de marzo de 2.005) debía señalar la “Zona de Influencia” de cada Centro de la ciudad, y sin embargo ha sustituido esta ardua labor -pero inevitable si se quiere respetar la norma-, con la más cómoda consistente en determinar 7 amplias “Zonas de escolarización” aplicables genéricamente cada una de ellas a una multiplicidad de centros.”

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, asignado a la asesora Carmen Martín, con fecha 9 de mayo de 2005 acordé admitirlo a trámite y con objeto de recabar información precisa al respecto dirigí un escrito a la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de la DGA.

TERCERO.- En respuesta a nuestro requerimiento, la Consejera remite un informe del siguiente tenor literal:

“El artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia del desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y modalidades.

El R.D. 1982/1999, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la comunidad autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria, dispone que quedan traspasados a la comunidad autónoma de Aragón las funciones y servicios, así como los bienes, derechos y obligaciones, personal y créditos presupuestarios.

La Orden de 15 de marzo de 2005, del Departamento de Educación Cultura y Deporte, por la que se convoca el procedimiento de admisión se refiere en su artículo 4, a las zonas de influencia, coincidente con el Decreto 135/2002, de 17 de abril.

Por lo dicho, el Gobierno de Aragón tiene perfecto derecho a delimitar las zonas de influencia con el fin de poder cuantificar el criterio de proximidad de domicilio.

Otra cuestión es que se argumente, en unos casos, que la zona es muy extensa y en otros, que la zona es relativamente pequeña, todo en función de conseguir escolarizar a los niños en un centro concreto y no en escolarizarlos; por si se argumenta ahora que del domicilio al centro hay varios Km, (es dudoso que un alumno se escolarice a varios km si no es

voluntariamente) si las zonas fuesen más pequeñas se argumentarían centenares de metros, olvidándose que las zonas fueron fruto de un debate que tanto padres como el resto de los sectores quisieron que fuera así.

El propio Decreto 135/2002, en el artículo 8, marca el procedimiento a seguir para la modificación de las zonas y el artículo 22, dispone que la propuesta de las zonas de influencia corresponde a las comisiones de escolarización. Estas comisiones, dada su composición, son verdaderos órganos de control social; hasta el día de la fecha no hay ninguna propuesta de modificación de las zonas.

Es cierto que la ciudad cambia de tamaño y de preferencias y que es deseo del Departamento conseguir una baremación lo más justa para todos. Con respecto a la proximidad del domicilio se cuenta con un problema: los solares cedidos por los Ayuntamientos no se basan en criterios de equilibrio demográfico en cada uno de los barrios y normalmente están escorados en determinadas subzonas; sería totalmente injusto primar la proximidad lineal porque el que viviera mas alejado estaría condenado a matricularse en centros mas alejados aún. El deseo de conjugar la satisfacción de la familia con criterios de equidad es tarea que nos ocupa de cara a conseguir un mejor proceso cada año”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- En el proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos para el curso 2005-06, han sido diversas las quejas presentadas ante esta Institución relacionadas con la cuestión que suscita este expediente.

Así, en la queja que quedó registrado con el número de referencia DI-378/2005, se solicitaba que la Administración educativa estudie si las zonas de la ciudad de Zaragoza “*están bien distribuidas o no*”. Asimismo, en el expediente DI-679/2005 se plantea la disconformidad del presentador de la queja con la actual valoración de la proximidad al centro escolar, considerando que se debe primar más la cercanía llegando incluso a establecer una distancia máxima de unos 600 metros para que se pudiera obtener puntuación por este concepto.

En otros expedientes de queja, los reclamantes estiman que “el mapa de zonas” es injusto (Expte. DI-613/2005 y Expte. DI-614/2005), insistiendo en la conveniencia de que se valore la proximidad en función de la distancia. En el mismo sentido, en el expediente Expte. DI-497/2005 se sugiere que es *“más lógico realizar círculos concéntricos alrededor de los Colegios”* y otorgar puntuación por tramos de distancias, considerando que de esta forma *“se reducen los gastos de comedor y autobús”*.

Estas quejas que hemos reseñado y otras presentadas ante esta Institución aduciendo que el Centro adjudicado por la Comisión de Escolarización, estando en la misma zona del domicilio, queda muy alejado del mismo, exigen reflexionar sobre este aspecto concreto del procedimiento de admisión de alumnos.

Segunda.- En el Informe Especial realizado por esta Institución relativo al proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, entre otras propuestas, se reflejaba la necesidad de primar la extrema proximidad domiciliaria, valorando más los casos en que el domicilio esté real y efectivamente muy cerca del Centro docente.

En años anteriores, diversas familias de Zaragoza presentaron quejas ante esta Institución debido a que no habían obtenido plaza en el Centro elegido en primera opción, pese a que su residencia se encontrase a menos de 50 metros del Centro solicitado. Observamos que, con la actual zonificación, domicilios situados enfrente de determinados Centros no pertenecen a su zona de influencia y, sin embargo, otros que distan kilómetros están dentro de la zona.

Somos conscientes de la amplitud de algunas zonas, por ejemplo, en Zaragoza capital, que cuenta con un número similar a las establecidas en Huesca capital, siendo muy desigual tanto la superficie urbana como el

número de habitantes de una y otra ciudad. Por ello, en el Informe Especial se planteaba establecer entornos de influencia para cada Centro docente y, según el grado de proximidad al mismo, otorgar una puntuación superior cuanto mayor sea la cercanía.

En este sentido, en las conclusiones finales del Informe Especial sobre el proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, se sugería modificar la normativa autonómica de aplicación vigente, de forma que en el baremo de admisión la distancia a la que se encuentra el domicilio familiar del centro solicitado sea valorada en su justa medida, especialmente en los casos en que, por tratarse de menores, necesitan ser acompañados de un adulto en sus desplazamientos. A la vista de la redacción de la Orden de 15 de marzo de 2005, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte por la que se convoca el procedimiento para el curso 2005/06, la Administración no ha tenido en cuenta la propuesta de esta Institución relativa a primar la extrema proximidad domiciliaria.

Tercera.- En cuanto a posibles modificaciones del criterio de proximidad domiciliaria, en el citado Informe Especial también se sugería estudiar la posibilidad de fraccionar este concepto, otorgando una puntuación menor por la situación del domicilio y tomando en consideración otras circunstancias, como los años de permanencia en el mismo. Esta forma de proceder se ha puesto en práctica en otras Comunidades Autónomas. Así, en Baleares, por la proximidad del domicilio se otorgan dos puntos, a los que se suman un punto por cada año de residencia o de trabajo continuado e ininterrumpido, y medio punto por fracción de año de residencia o trabajo continuado e ininterrumpido.

Este sistema tiene la ventaja, al menos en cierta medida, de evitar los empadronamientos de conveniencia, contribuyendo con ello a impedir el fraude. Asimismo, en casos de traslados de domicilio efectuados en un

período de tiempo próximo al inicio del procedimiento -en el plazo que determinara la Administración- se debería exigir documentación justificativa de ese reciente cambio de empadronamiento.

Cuarta.- El proceso de admisión se convoca con carácter general para cualquier nivel educativo, mas en el mismo se solicita puesto escolar mayoritariamente para el nivel de 1º de Educación Infantil, niños de tres años. Aunque la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en adelante LOCE, señala la Educación Infantil como un nivel de enseñanza gratuito pero no obligatorio, está totalmente generalizada en la sociedad la incorporación de los menores a los centros educativos a los tres años y son, por tanto, los niños de esa edad quienes constituyen el mayor porcentaje de participantes en el procedimiento.

A continuación, el mayor volumen de solicitantes corresponde al nivel de 1º de Primaria, en el que han de participar aquellos niños que han cursado Infantil en Centros específicos que no imparten Primaria, optando a plazas de los Centros que o bien no imparten Educación Infantil o bien tienen menos vías de Infantil que de Primaria. Estos Centros son minoritarios y, en Zaragoza capital, por ejemplo, solamente hay 4 Centros concertados que no imparten Infantil (uno de ellos en Casetas). Son también escasas las instancias que, por traslado o por circunstancias excepcionales, solicitan un cambio de centro y aspiran a obtener alguna plaza vacante en otros niveles educativos.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el proceso de admisión se realizará mayoritariamente para niños de tres años, debemos hacer notar que, en la práctica, será difícil otorgar un punto por el concepto de familia numerosa. La incidencia de este concepto en el procedimiento se minimiza al haberse generalizado para niños de tres años, cuando

anteriormente tenía bastante influencia puesto que se efectuaba el proceso a los seis años.

Es muy difícil que un niño de tres años tenga dos hermanos menores y que, por consiguiente, pueda obtener puntuación en el criterio de familia numerosa. Este hecho hace que deba dedicarse especial atención a la forma de puntuar la proximidad domiciliaria, de tal manera que se favorezca la adjudicación de Centros próximos al domicilio, habida cuenta de que la admisión del hermano mayor, facilitará que los hermanos menores puedan asistir posteriormente al mismo Centro. Siguiendo el espíritu de la normativa de aplicación, especialmente en el caso de familias numerosas, es deseable que se prime la cercanía al domicilio, tal como se ha venido haciendo cuando a los 6 años tenía efectividad en la práctica la puntuación por familia numerosa. Ahora que a los 3 años es muy difícil puntuar por ese concepto, estimamos que sería adecuado revisar la forma de valorar la proximidad domiciliaria.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que su Departamento estudie la conveniencia de introducir modificaciones en la normativa de aplicación en el proceso de admisión de alumnos en Centros sostenidos con fondos públicos, concretamente, en el criterio de proximidad domiciliaria con objeto de que en el baremo se prime más la cercanía del domicilio alegado al centro solicitado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo

no superior a un mes me comuniqué si acepta o no la recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

22 de noviembre de 2005

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE