



Dictamen

1/2021

Proyecto de decreto que regula la escolarización de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados de las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, ESO, 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 C. A. de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 1/2021

Enero de 2021

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2021

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 12 de enero de 2021 emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 2 de diciembre tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Directora General de Planificación y Equidad del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el “Proyecto de Decreto por el que se regula la escolarización de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados 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”.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por la Comisión Social en su sesión de fecha 11 de enero de 2021, que acordó elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española de 1978 establece las orientaciones básicas que han de presidir el sistema educativo español. En ella se recogen tres aspectos esenciales: el reconocimiento del derecho a la educación como uno de los derechos fundamentales que los poderes públicos deben garantizar (artículo 27), otros derechos relacionados con ésta –como son el derecho de igualdad, la libertad de cátedra, ideológica y

religiosa, o el derecho a la cultura– y la descentralización de la administración en materia educativa.

La responsabilidad sobre esta materia es de titularidad compartida entre los poderes centrales del Estado y las comunidades autónomas, en la medida en que el artículo 149.1.30ª de la Constitución atribuye al Estado en exclusiva la regulación de las condiciones para la expedición de títulos académicos y profesionales y las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”.

Las competencias de las Comunidades Autónomas provienen implícitamente del margen que existe en el artículo 149.1.30ª y de la cláusula del 149.3 de la Constitución (las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos) y directa y explícitamente de lo previsto en los distintos Estatutos de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge en su artículo 73 la enseñanza como materia de competencia compartida de la Comunidad Autónoma, y especifica que tal competencia incluye, entre otros aspectos, “el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio”.

La regulación básica en este ámbito está constituida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (cuya última modificación parcial es la derivada de la Ley 26/2015, de 28 de julio), en concreto en sus artículos 84 y siguientes en que se regula la “escolarización en centros públicos y privados concertados”.

En ejercicio de su competencia, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 30/2016, de 22 de marzo, por el que se regula la escolarización de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados en las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por Decreto 49/2018, de 20 de marzo, el Gobierno de Aragón modifica parcialmente el citado decreto regulador de la escolarización de alumnos, en relación con las oficinas de información y atención a las familias, y con la reserva de plazas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

Por Orden ECD/111/2020, de 13 de febrero, se modifica el anexo del Decreto 30/2016 que recoge la baremación de los criterios de escolarización, concretamente, se modifica la puntuación otorgada a uno de los criterios complementarios de admisión: la condición de familia monoparental, equiparándola a la de familia numerosa; se realiza una adaptación de la terminología sobre minusvalía y discapacidad y se adecúan los criterios de acceso a bachillerato a lo previsto en la legislación básica vigente.

El proyecto sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón pretende sustituir al citado Decreto 30/2016 pero manteniendo en lo sustancial una continuidad con éste, con sus posteriores modificaciones ya mencionadas, pero incorporando la adecuación del procedimiento de admisión a las nuevas necesidades, principalmente la telematización de todo el procedimiento, marcadas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que se produjo una vez iniciado el procedimiento de admisión para el curso 2020-2021, y de la correspondiente aprobación del Decreto-Ley 2/2020, de 28 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas adicionales para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón. A su vez, incluye otras novedades como la inclusión del último curso de las enseñanzas del primer ciclo de educación infantil impartidas en centros de educación infantil y primaria en el objeto del Decreto; la revisión de las fases de la adjudicación de plazas; y la inclusión de los centros públicos integrados y sus características especiales en todo el proceso de admisión.

Para completar este apartado de antecedentes, interesa dejar señalado que este Consejo emitió su dictamen sobre el proyecto que dio lugar al Decreto 30/2016 (dictamen 1/2016), sobre su modificación de 2018 (dictamen 1/2018) y sobre la

modificación del anexo en 2020 (dictamen 1/2020). También, con anterioridad ha dictaminado sucesivas normas sobre esta misma materia de escolarización de alumnos en centros públicos y privados concertados (dictámenes 8/2006, 1/2010, 1/2012 y 11/2014).

II. Contenido

El proyecto de decreto, manteniendo la estructura del decreto de escolarización vigente, consta de una exposición de motivos, cincuenta y dos artículos distribuidos en seis capítulos, siete disposiciones adicionales, una derogatoria, dos finales y un anexo.

La exposición de motivos relata brevemente las modificaciones que se introducen y la finalidad pretendida.

El capítulo I (artículos 1 a 11), al igual que el decreto vigente, se dedica a disposiciones generales, tales como: objeto del decreto, garantía y requisitos de escolarización, prohibición de discriminación, zonas de escolarización, número máximo de alumnos por aula, información y utilización de medios informáticos.

El capítulo II (artículos 12 a 26, añadiendo dos artículos al capítulo II existente) relativo a los procedimientos de escolarización, estableciendo la tramitación administrativa y las fases de instrucción y ordenación que han de seguirse en cada convocatoria, así como el procedimiento a seguir para alumnos "no admitidos" y para las solicitudes presentadas "fuera de plazo", con anterioridad y con posterioridad al inicio de las actividades lectivas.

El capítulo III (artículos 27 a 40) recoge los criterios de escolarización. Su baremación se establece en el anexo del mismo modo que hace el actual decreto.

El capítulo IV (artículos 41 a 43), al igual que en la norma vigente, se ocupa de la escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

El capítulo V (artículos 44 a 47), también como la actual norma, regula las comisiones de garantía de escolarización.

El capítulo VI (artículos 48 a 52) recoge la revisión de los actos de adjudicación de plazas y las medidas en caso de incumplimientos por parte de los centros –cómo también hace el capítulo VI del Decreto 30/2016-.

Las siete disposiciones adicionales tratan las mismas cuestiones, y en el mismo orden, que la actual norma: tratamiento de datos de carácter personal, cambios de centro derivados de actos de violencia, el procedimiento en caso de adscripción de centros, las prioridades para el acceso a la educación secundaria, la garantía de escolarización en el mundo rural, los supuestos de suspensión temporal de matrículas y la cláusula de igualdad de género en el lenguaje.

La disposición derogatoria, de carácter general, prevé además la derogación específica del Decreto 30/2016, así como de sus posteriores modificaciones.

Las dos disposiciones finales habilitan al titular del Departamento de Educación para dictar las disposiciones necesarias de desarrollo y aplicación, con especial referencia a la determinación de las localidades en las que se aplicará el concepto de proximidad lineal, la distancia de ésta, y la modificación del anexo; y prevén la entrada en vigor del decreto el día de su publicación.

III. Observaciones de carácter general

I. Justificación y proceso de elaboración del proyecto de decreto

El Consejo Económico y Social de Aragón ha venido manifestando, en anteriores dictámenes sobre esta materia, que la programación general de la enseñanza y el proceso de escolarización de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados son los principales instrumentos para garantizar el derecho de todos a la educación en condiciones de igualdad, tal como consagra el artículo 27 de la Constitución Española.

La Ley Orgánica 2/2006, de Educación, establece en su artículo 84.1 la regulación básica en materia de escolarización, poniendo en relación el derecho a la educación con los principios de igualdad y libertad:

"Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo."

En este precepto se pone de manifiesto cómo "el derecho a la educación en condiciones de igualdad" debe conjugarse, por un lado, con la aspiración a la libre elección de centro por parte de padres y tutores y, por otro, con la equilibrada atención por los centros de todos los alumnos que presenten necesidades de apoyo educativo.

Dado que ese punto de equilibrio es variable en función de circunstancias de lugar y tiempo, su búsqueda ha de estar regulada por normas que faciliten las adaptaciones necesarias. En este sentido, el Consejo respalda la iniciativa del Gobierno de Aragón de modificar la normativa reguladora de los procesos de escolarización para incorporar previsiones que faciliten una más flexible adaptación de esos procesos a la cambiante realidad de los alumnos a escolarizar en cada ocasión.

Necesariamente este Consejo valora como muy positivo la regulación del proceso de escolarización en centros docentes públicos y privados concertados en una única norma, recogiendo las modificaciones normativas producidas en este proceso en los últimos años y las nuevas realidades sociales.

Por una parte, la crisis sanitaria ha hecho necesario adaptar el procedimiento de escolarización del curso 2020-2021, sustituyendo los trámites realizados de forma presencial por una tramitación telemática, y se ha puesto en evidencia la necesidad de adecuación a la sociedad. El proyecto que se somete a dictamen abre la posibilidad de telematización de todas las fases del proceso, algo que entendemos como necesario y que aporta transparencia, pero abogamos a la par por la protección de lo que aún sigue siendo la realidad de muchas familias: escasa disposición de medios técnicos y competencias digitales. Por ello valoramos que no se plantee esa telematización

cómo la única forma de realizar el proceso y que se mantenga el papel fundamental de los centros educativos en asesoramiento y acompañamiento de las familias. Es muy importante a este respecto el papel de las Oficinas de Información que, aunque ya puestas en funcionamiento con la reforma de 2018 al vigente decreto de escolarización, la redacción del articulado podía entenderse como limitativa a la existencia de una única oficina por provincia –como este Consejo señaló en su dictamen y no fue recogida la sugerencia- y que, sin embargo, en este proyecto si desaparece tal limitación.

Por otra parte, el proyecto de decreto, con la incorporación de la escolarización del tercer curso del primer ciclo de educación infantil en centros públicos que imparten educación primaria, está contemplando la actual realidad de la familia aragonesa, así como también lo hace al recoger la situación de acogimiento familiar o la de familia monoparental como criterios de baremación o al modificar la forma de comprobación del criterio de rentas especialmente bajas de la unidad familiar de modo que permita conocer la realidad del momento de la solicitud.

El Consejo valora que, aun manteniendo en lo sustancial el vigente decreto –es idéntica su estructura-, se haya optado por su derogación. Esto permite recoger en un solo texto las modificaciones que ya se habían producido así como las que ahora se incorporan, lo que se aviene con la necesidad de contar con un sistema normativo cada vez más claro y sencillo, una premisa de especial relevancia en el proceso de escolarización, tanto por el volumen de familias afectadas cómo por la importancia de acceder al centro escolar elegido.

No obstante, dicho lo anterior, este Consejo considera que hubiese sido deseable la realización de una memoria descriptiva de las concretas modificaciones de artículos o de su contenido, ello hubiera facilitado el conocimiento de si las modificaciones expuestas, sólo de forma genérica en la exposición de motivos, se corresponden con los fines que se pretenden alcanzar o si se comparten los mismos, y, por tanto, facilitando la participación ciudadana y de los agentes sociales en la elaboración de esta importante norma para la sociedad en general y para las familias en particular.

Por lo demás, en cuanto al proceso de elaboración de la norma, el Consejo entiende que en la tramitación de esta propuesta (que –con la limitación que acabamos de señalar- ha incluido los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública) se ha dado adecuado cumplimiento a las exigencias de publicidad y participación ciudadana que la modificación de cualquier norma merece, pero más si cabe la que regula un proceso tan sensible para la ciudadanía como es el de escolarizar a los alumnos en unos u otros centros docentes. No obstante, el Consejo quiere recordar, como así lo viene manifestando en sus dictámenes, que el momento adecuado para su intervención es el tramo final del proceso de elaboración normativa, inmediatamente antes de someter el proyecto a la aprobación del Gobierno de Aragón, de tal forma que su parecer sea emitido sobre un texto completamente elaborado, que incluya las modificaciones que pueden plantearse al concluir el proceso de información pública.

Por último, el Consejo valora positivamente la voluntad del Gobierno de Aragón de mantener la estructura general de la regulación del proceso de escolarización, introduciendo únicamente las modificaciones imprescindibles para adaptarse a las necesidades detectadas. Sin embargo, quiere proponer que, aunque se incluye la cláusula de “igualdad de género en el lenguaje”, se mejore el uso del lenguaje inclusivo a lo largo de todo el texto articulado.

II. El modelo educativo

Para configurar un modelo educativo inclusivo e innovador que dé respuesta a las exigencias de la sociedad aragonesa, con la necesidad de que sea un modelo vertebrador del territorio de Aragón, prestando especial interés y atención en la escuela rural, es preciso favorecer la disminución progresiva de las ratios de alumnos por aula en el conjunto de los centros.

Con esta finalidad se alcanzaron los Acuerdos entre administración y organizaciones sindicales, en particular el Acuerdo alcanzado en mesa sectorial de educación de 4 de noviembre 2015 sobre los criterios de ratios en educación infantil y primaria y en educación secundaria en centros públicos, y se echa de menos que, al

igual que se hizo en la exposición de motivos del Decreto 30/2016 de escolarización, se haga ahora también una mención a la existencia de este Acuerdo en la exposición de motivos del proyecto de decreto sometido a este dictamen.

Sin embargo, sí que señala la exposición de motivos que se pretende favorecer la disminución progresiva de las ratios –al igual que se hacía en el decreto anterior- y la realidad es que en el articulado, se mantienen los mismos objetivos de máximo de alumnos en segundo ciclo de educación infantil, en educación primaria, en educación secundaria obligatoria y bachillerato e incluso contempla la posibilidad de que, la Dirección General competente en la coordinación de la escolarización, pueda autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnado por aula. Tal posibilidad, no parece casar bien con ese objetivo perseguido de disminución progresiva y, por el contrario, puede convertirse en un incumplimiento no deseado.

Por otra parte, es muy importante para alcanzar ese modelo educativo inclusivo que se haga una distribución equilibrada del alumnado. Es tajante el Estatuto de Autonomía de Aragón cuando en su artículo 73 afirma que “el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos” debe estar dirigido a “asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio”. De ahí, forzosamente, deriva que todos los centros deben contribuir a la atención a los alumnos que presenten necesidades específicas de apoyo educativo.

Con la modificación de 2018 del vigente decreto de escolarización es cierto que se dio respuesta a la necesidad de flexibilizar el número de plazas reservadas en cada centro a estos alumnos con necesidades específicas. En el dictamen que este Consejo emitió sobre la referida reforma, valoraba muy positivamente las medidas introducidas para garantizar una equilibrada distribución de estos alumnos pero proponía que, en los centros que en la práctica escolarizan a un elevado porcentaje de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, la reducción de alumnos por profesor se contemplara como una necesidad y no como mera posibilidad (la sugerencia no fue recogida en el texto aprobado).

Hoy, la redacción del articulado se mantiene, a este respecto, en los mismos términos anteriores, de tal modo que este Consejo quiere insistir en la importancia de este tema si se desea cumplir con el mandato estatutario de distribución equilibrada del alumnado.

IV. Observaciones de carácter específico

A la Exposición de Motivos

Como ya se ha apuntado en las observaciones de carácter general, sería deseable que en la exposición de motivos se aludiese a los acuerdos alcanzados entre la Administración y las organizaciones sindicales para la reducción paulatina de las ratios de alumnos por aula en todas las etapas educativas y, en particular, al Acuerdo de mesa sectorial de educación de 4 de noviembre de 2015.

También sería deseable que la mención que se realiza a la previsión de reserva de plazas para alumnos con necesidades especiales de apoyo educativo fuera del período ordinario ya señalara que tienen que reservarse de una a tres plazas, es decir, una plaza como mínimo.

Al artículo 9 "Número máximo de alumnos por aula"

Debería valorarse que mantener en la modificación del decreto que ahora se pretende una ratio en Educación Primaria de 24 alumnos/as por aula, como ya estaba establecido, puede no resultar ajustado al Acuerdo de mesa sectorial referido que plantea una ratio progresiva y, por tanto, diferente en cada curso de primaria.

Del mismo modo, debería valorarse la oportunidad de explicitar en el apartado 3 de este artículo 9 la peculiaridad de la Formación Profesional Básica en cuanto a ratio se refiere del mismo modo que se explicita en relación a la escolarización.

Cómo ya se ha señalado en las observaciones de carácter general, el aumento discrecional de la ratio del 10% para alumnado que se matricula fuera de plazo, previsto en el apartado 4, puede incumplir los objetivos de ratio alcanzados en mesa sectorial. Entendemos que, además, es innecesario en la medida que si la matrícula

fuera de plazo se produce en una localidad con un único centro en esa etapa, debe asegurarse la plaza y adoptar, en su caso, las medidas de aumento del cupo de profesorado necesario para mantener la ratio y que, si se produjera, en una localidad con más de un centro la escolarización debe realizarse en aquél centro que tenga plazas disponibles y si no las hubiera en ningún centro volvería a ser exigible el aumento de cupo de profesorado necesario.

Es el apartado 5 del artículo 9 el que recoge el Acuerdo de mesa sectorial que establece que sólo se puede incrementar un diez por ciento adicional en el caso de repeticiones.

Al artículo 21.3 "Procedimiento en los Servicios Provinciales"

Se advierte un error formal en el inicio, entendemos que debería decir "Los padres y madres o representantes legales..."

Al artículo 41 "Principios generales"

Cómo ya se ha señalado en las observaciones de carácter general consideramos que debe reservarse un mínimo de una plaza para este alumnado, estableciendo una reserva de una a tres plazas en lugar de no fijar ese mínimo de una. Sin embargo, ni en este artículo ni en los restantes del capítulo IV se establecen ni mínimos ni máximos para la reserva quedando a la previsión de la orden anual de convocatoria.

Consideramos que la relevancia de este tema exige un marco, con rango normativo de Decreto, que no permita que las ordenes anuales de convocatoria puedan apartarse de los objetivos perseguidos de distribución equilibrada del alumnado.

Al Anexo, punto 1.2

Hay un error material, la remisión al artículo 29.2 entendemos que debe referirse al artículo 32.3.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de aprobar una nueva norma reguladora de la escolarización de alumnos en centros docentes públicos y privados concertados, incorporando últimas modificaciones normativas y nuevas demandas sociales. Sustituyendo la anterior norma contribuye a la clarificación normativa de una materia tan relevante para las familias aragonesas.

No obstante, el Consejo, como señala en las observaciones contenidas en este dictamen, considera que el proyecto normativo propuesto es susceptible de las mejoras que se proponen.

Zaragoza, a 12 de enero de 2021

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasiera Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Pilar Ventura