RECOMENDACIÓN 24/2006, DE 30 DE OCTUBRE, AL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE PROMUEVA MEDIDAS QUE PERMITAN REFORZAR LA CONCORDANCIA CON LA REALIDAD DE LOS DOMICILIOS DECLARADOS POR LAS FAMILIAS EN LOS PROCESOS DE ADMISIÓN DE ALUMNOS EN LOS CENTROS EDUCATIVOS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS

Antecedentes

1. Se recibieron en esta institución varias quejas relativas al procedimiento de admisión de alumnos que se había seguido en la ikastola Ariz de Basauri. En ellas se denunciaba la práctica abusiva de muchas familias consistente en aportar certificados de empadronamiento en los que se hacía figurar un domicilio que no correspondía al de la residencia efectiva, con el fin de lograr la puntuación que se otorga, al considerar las solicitudes de admisión, en concepto de proximidad del domicilio.

   Nos constaba que algunas de las familias afectadas habían denunciado esta práctica ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Por ello, nuestra primera actuación consistió en requerir la colaboración de sus responsables, solicitando de éstos la remisión de un informe en el que se expresase el parecer motivado de la Administración educativa con respecto a la denuncia formulada por estas familias.

   En un primer momento, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación reaccionó indicando a esta institución que conforme a la normativa que regula la admisión de alumnos:

   "...para que se otorgue la puntuación correspondiente al apartado 'proximidad de domicilio' se deberá presentar certificado de empadronamiento de los padres-madres o tutores legales del alumno/a.

   La gestión del Padrón corresponde a los Ayuntamientos, los cuales expiden la certificación correspondiente.

   Esta Delegación Territorial no tiene competencia alguna sobre el padrón, por lo que en ningún momento cuestiona los datos que certifica la administración competente.

Consultada la dirección del CEP Arizko Ikastola ha confirmado que dio validez a las certificaciones de empadronamiento expedidas por el ayuntamiento correspondiente."

2. De todos modos, al mismo tiempo y de forma paralela, esta institución inició una actuación ante la Alcaldía de Basauri. Tras varios trámites incidentales, esta actuación permitió comprobar, según las informaciones facilitadas por la propia Alcaldía, que:

   "Concretamente los denunciados/as (...), a fecha actual no continúan empadronados en la dirección declarada en periodo de matriculación (...) Esto indica que se ha producido un cambio de domicilio desde la citada declaración. Por ello, no cabe iniciar el expediente de baja de oficio contra las citadas personas.

   Por otro lado, se quiere hacer constar que una parte de los/as denunciados/as se empadronaron en la vivienda declarada en los años 2003, 2004 ó 2005; por lo que el cambio de domicilio no se ha efectuado en fechas próximas al periodo de matriculación.

   No obstante, se ha iniciado el expediente de baja de oficio de los/as denunciados/as, a excepción de los anteriormente indicados. Una vez finalizado el expediente, se remitirá el informe oportuno."

3. Naturalmente, la información facilitada por el alcalde de Basauri hizo que esta institución no dudase en retomar, de manera inmediata, su intervención ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, haciéndole llegar las consideraciones que siguen:

   "Como puede apreciar, el Alcalde de Basauri ha confirmado a esta institución la utilización abusiva de los datos de padrón por parte de las familias de cinco niños que, a fecha actual, ya no residen en el domicilio declarado a efectos del proceso de admisión de alumnos. Al mismo tiempo, advierte del inicio de varios expedientes de baja de oficio.

   Así las cosas y llegados a este punto en la tramitación de estas quejas, esta institución considera obligado que esa Administración educativa reaccione ante estos nuevos datos, todo ello con el fin de asegurar que el proceso de admisión de alumnos en la ikastola Ariz de Basauri se complete y lleve a cabo con el cumplimiento escrupuloso de los criterios objetivos (entre ellos la proximidad del domicilio) orientados a asegurar una auténtica igualdad de oportunidades de todos los interesados.

Desconocemos el carácter de las resoluciones administrativas que se han adoptado hasta el momento en torno a este proceso de admisión y matrícula, esto es: si las familias interesadas han hecho uso de los oportunos cauces de justicia administrativa para evitar que estas resoluciones puedan ser esgrimidas como firmes y consentidas.

De todos modos, de no ser así, consideramos que estamos ante unos datos de tal relevancia que deberían motivar que esa Administración educativa se planteara la necesidad de iniciar acciones de revisión de oficio.

De cualquier forma, antes de tomar una decisión definitiva con respecto a las quejas que nos ocupan, intereso su colaboración y le ruego que, con la mayor brevedad posible, nos haga llegar sus valoraciones motivadas en torno a esta situación sobrevenida en relación con la admisión de alumnos en la ikastola Ariz."

4. Pese a la urgencia con la que pretendimos abordar nuestra intervención, fueron necesarios sendos requerimientos para que, finalmente, estando próximo el inicio del curso 2006-2007, tuviera entrada en esta institución un informe de la unidad de planificación de Bizkaia, que se limitaba a efectuar una mera reproducción de previsiones normativas del siguiente tenor:

   "Para la valoración del criterio de proximidad del domicilio al centro, el documento que para tal fin exige la normativa reguladora del procedimiento de admisión de alumnos es el 'certificado de empadronamiento'.

   A este respecto hay que mencionar que, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, 'El Padrón municipal es el registro donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos actos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.'

   Por tanto, a la vista del certificado presentado en el proceso de admisión de alumnos se ha procedido a la adjudicación de la puntuación correspondiente por 'proximidad del domicilio'."

5. El contenido de esta última respuesta provocó que, de manera inmediata, el Ararteko se dirigiese al consejero de Educación, Universidades e Investigación, para hacerle notar los graves inconvenientes que se siguen de estas actitudes elusivas que, en definitiva, hacen peligrar la labor de defensa de derechos que nos ha sido encomendada.

   En efecto, en estos momentos, en los que ya se ha dado inicio al presente curso escolar 2006-2007, lo cierto es que esta institución no ha podido formular una

resolución con la que tratar de solucionar las quejas planteadas. No obstante, hemos insistido ante el propio consejero de Educación que, a juicio de esta institución, en el curso de la tramitación de las quejas ha quedado suficientemente acreditada la utilización indebida de los datos del padrón por parte de algunas familias, circunstancia ésta que, a nuestro modo de ver, la Administración educativa no puede ignorar y frente a la que debe actuar de algún modo. Pese a todo, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación continúa sin ofrecer ningún tipo de explicación al respecto.

Consideraciones

1. En los anteriores antecedentes hemos querido reflejar la actitud elusiva con la que, a nuestro modo de ver, ha afrontado la Administración educativa el delicado asunto al que se refieren las quejas presentadas ante esta institución, esto es: la utilización abusiva de los datos del padrón a efectos de admisión de alumnos.

   En nuestra opinión, los responsables educativos en ningún momento se han prestado a un colaboración plena que hubiera permitido concretar las posibilidades de actuación una vez conocida la situación sobrevenida en torno a la admisión de alumnos en la ikastola Ariz, tras la labor de fiscalización censal o patronal que ha llevado cabo el Ayuntamiento de Basauri. Como prueba de ello, hemos querido dejar constancia de la vaguedad y formalidad de las respuestas con las que han sido atendidas nuestras repetidas peticiones, así como de las demoras habidas, presumimos que con el objetivo conscientemente buscado de favorecer, ante la proximidad del inicio del curso escolar, la eventual firmeza del proceso de admisión seguido.

   Como venimos reiterando en nuestros sucesivos informes anuales al Parlamento Vasco, son precisamente estas respuestas elusivas e inmotivadas las que más hacen peligrar la labor de defensa de derechos que nos ha sido encomendada, puesto que no nos permiten alcanzar, en los plazos debidos, unas resoluciones fundadas, que tengan presentes todos los intereses en juego, conforme a las posiciones definidas en el curso de una tramitación de franca colaboración con las administraciones concernidas.

   El presente caso constituye una buena muestra de ello, puesto que habiéndose dado inicio al presente curso escolar 2006-2007 no se ha permitido a esta institución realizar una defensa de los intereses de otros menores de mejor derecho también interesados en acceder como alumnos a este centro educativo. En todo el tiempo que ha durado la tramitación del expediente, la Administración educativa no ha clarificado si por parte de alguna de las familias

interesadas se había hecho uso de los cauces de justicia administrativa, para evitar así que las resoluciones adoptadas con respecto al proceso de admisión de alumnos pudieran ganar y adquirir firmeza. Menos aún, se ha prestado a sopesar la viabilidad de una eventual actuación de revisión de oficio.

Así las cosas, la falta de colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación nos ha impedido apurar, como decimos, las posibilidades de intervención de esta institución en torno a las denuncias planteadas por las familias interesadas en que sus hijos iniciaran su escolarización en la ikastola Ariz en presente curso 2006-2007. Pero ello, nos ha hecho considerar, aún más, la conveniencia de formular una recomendación de carácter general enfocada a futuros procesos.

2. Dicho esto anterior y pasando ya a efectuar consideraciones de otro orden, queremos significar también que los antecedentes de los que parte la recomendación que nos ocupa son, a nuestro modo de ver, suficientemente demostrativos de la actitud inamovible en la que se ha mantenido el Departamento de Educación, Universidades e Investigación en el curso de la tramitación del expediente con citas constantes de las instrucciones dictadas para la admisión de alumnos en centros públicos y concertados de la CAPV para el curso 2006-2007, las cuales se remiten expresamente a la certificación de empadronamiento de padres o tutores para la aplicación del apartado del baremo correspondiente a la proximidad del domicilio, así como de la legislación de régimen local que, como es sabido, confiere a estas certificaciones el carácter de prueba fehaciente del domicilio habitual.

   Obviamente, esta institución es plenamente consciente y no pretende negar por ello la presunción de residencia en el domicilio que entrañan estas certificaciones censales o de empadronamiento. Sin embargo, creemos necesario llamar la atención sobre el alcance de esta presunción en tanto que la misma puede ser desvirtuada cuando se demuestra que no concuerda con la realidad. Citaremos al caso, pronunciamientos como los dictados por el Tribunal Supremo, con fechas de 11 de junio de 1984 y de 11 de noviembre de 1985, a tenor de los cuales: *"El padrón municipal es instrumento público fehaciente para todos los efectos administrativos y la inscripción prueba plenamente la condición de que se trate. No obstante, cabe la prueba en contrario que desvirtúe la presunción que el padrón proclama, puesto que el efecto probatorio privilegiado, que cabe atribuirles respecto del dato de la residencia, que es el propio de los documentos públicos –arts. 53.3 de la LBRL y 89 del RPDT– únicamente se produce con plenitud si se presenta aislado, pero no como acontece en el caso que se enjuicia, si su eficacia es contrastada con otros medios de prueba susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón con la realidad."*

3. Precisamente, a juicio de esta institución, una vez que se ha constatado la utilización abusiva de los datos censales o de padrón por parte de algunas familias empeñadas en reforzar las posibilidades de que sus hijos puedan acceder a determinados centros educativos públicos o concertados (práctica ésta respecto de la cual existe, además, una percepción generalizada de que constituye una práctica común y extendida), es obligado que la Administración educativa reaccione asumiendo la necesidad de extremar todas aquellas cautelas que permitan asegurar, en lo posible, la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias a efectos de considerar y valorar la proximidad de éstos en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

4. A este respecto, una lectura comparada de las instrucciones aprobadas en relación con la admisión de alumnos por parte de otras administraciones educativas del Estado permite comprobar que, si bien la mayoría de estas administraciones se limita, al igual que la administración educativa de la CAPV a requerir a los interesados la presentación de certificados de empadronamiento, otras, sin embargo, han incorporado iniciativas más novedosas como son la de exigir requisitos añadidos al simple certificado de residencia o la de establecer directamente otros medios de prueba distintos. Así, por ejemplo:

   - Castilla-La Mancha (Orden de 12 de marzo de 2004, de desarrollo del proceso de admisión de alumnado – DOCM de 15 de febrero)

     "*Certificación específica, expedida por el Ayuntamiento respectivo, en la que figure el domicilio de la unidad familiar, y, en su caso, los movimientos residenciales en el año natural anterior al que se solicita plaza escolar.*"

   - Cantabria (Orden EDU/9/2006, de 8 de marzo, por la que se aprueban las bases que regulan el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados – BOC 57/2006 de 22 de marzo)

     "*El domicilio familiar se acreditará mediante certificación expedida por el Ayuntamiento respectivo y por cualquier otra documentación que determine, en su caso, la Administración educativa.*"

   - Canarias (Resolución de 20 de febrero de 2006, por la que se fija calendario, modelo de solicitud y las instrucciones complementarias para el proceso de admisión del alumnado – BOCAC 47/2006 de 8 de marzo)

     "*El domicilio se acreditará mediante cualquiera de los siguientes documentos:*
     - *fotocopia del DNI del alumno o de los padres*

- *certificado de residencia en el que conste el domicilio*
- *certificado de empadronamiento*
- *tarjeta censal de los padres*"

• Baleares (Orden de 6 de marzo de 2006, por la cual se regula el proceso de admisión y matriculación de los alumnos – BOIB de 11 de marzo)

"*La proximidad del domicilio se acreditará mediante el certificado de empadronamiento del alumno expedido por el Ayuntamiento y con expresión de la antigüedad en la última variación padronal.*"

• Aragón

"*La proximidad domiciliaria se acreditará mediante la aportación de una copia del certificado de empadronamiento expedido por el órgano municipal correspondiente, o documento equivalente que, a juicio del órgano competente en materia de admisión de alumnos, sirva para acreditar fehacientemente esta circunstancia.*"

• Valencia (Orden de 3 de abril de 1998, por la que se regula el proceso de admisión del alumnado – GOGV 8 de abril)

"*El domicilio familiar se acreditará mediante la presentación del DNI del padre/madre o tutor y de un recibo reciente de agua, luz o teléfono o contrato de alquiler. Si existiera discrepancia entre ambos documentos se podrá requerir un certificado de residencia librado por el Ayuntamiento.*"

• Cataluña

"*b) Proximitat del domicili de l'alumne o alumna*
Original i fotocòpia del DNI de la persona sol·licitant o de la targeta de residència on consta el NIE en el cas de persones estrangeres.
Només quan el domicili familiar que s'al·lega no coincideix amb el del DNI de la persona sol·licitant o de la targeta de residència on consta el NIE en el cas de persones estrangeres, certificat o volant municipal de convivència de l'alumne o alumna on hi ha de constar que conviu amb la persona sol·licitant i resguard de la renovació del DNI o comunicació amb registre d'entrada del canvi de domicili a la Delegació del Govern en cas de persones estrangeres. En el moment de la matrícula cal presentar el DNI renovat amb la nova adreça."

5. Esta institución desconoce la virtualidad que de hecho puede alcanzar, en el ámbito de gestión de estas otras administraciones educativas, la exigencia de datos complementarios relativos a la certificación del domicilio, tales como la antigüedad censal, etc. Imaginamos que tales datos pueden ser utilizados acaso

como elementos indiciarios que pueden fundamentar la exigencia posterior de otros medios de prueba de la residencia familiar.

Por otra parte, tampoco nos atrevemos a afirmar taxativamente que la utilización de otros documentos de prueba, como es el caso del documento nacional de identidad utilizado por algunas administraciones educativas, constituya una garantía plena que evite abusos como los ahora detectados.

Por todo ello, en nuestra opinión, quizás lo más prudente sería propiciar un cruce de información entre distintos documentos que, de no ser coincidentes, podrían ser utilizados como motivo indiciario en el que apoyar la exigencia de una mayor actividad probatoria con la que corroborar la concordancia con la realidad del domicilio esgrimido a efectos de admisión de alumnos.

A este respecto, lo cierto es que la propia mecánica de los procesos de admisión del alumnado lleva aparejada la entrega de documentación referida a otros apartados del baremo (como es el caso de la documentación de orden fiscal) que bien puede ser utilizada como documentación de contraste en el sentido apuntado.

6. De cualquier manera, para finalizar, esta institución considera también obligado destacar que, pese a todas estas cautelas, ninguna de ellas tendrá la virtualidad suficiente si no van acompañadas de una actitud decidida por parte de esa Administración educativa de atajar y poner freno a este tipo de incidentes, que, como ya hemos señalado líneas atrás, hoy día son considerados como una práctica habitual, extendida y consentida.

   En este sentido, esa Administración educativa debe asumir y hacer suyo un especial compromiso orientado a velar por la adecuada gestión de los procesos de admisión en centros sostenidos con fondos públicos, sin permitir que los abusos cometidos puedan consolidarse con el inicio del curso escolar, máxime cuando median denuncias como las que han dado lugar a las quejas tramitadas por esta institución.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 24/2006, de 30 de octubre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Que promueva medidas que permitan reforzar la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias a efectos de considerar y valorar la proximidad de éstos en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, con el fin de impedir que, en el futuro, se reproduzcan situaciones como las que se han dado en el proceso de admisión que el presente curso 2006-2007 se ha seguido en el CP Ikastola Ariz de Basauri.