

Resolució sobre la introducció del nou criteri en cas d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al curs 2011-2012

L'Acord GOV/9/2011, del 25 de gener, d'aplicació dels criteris complementaris per resoldre situacions d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al curs 2011-2012 (DOGC núm. 5807-31.1.2011), ha inclòs un nou criteri en cas d'empat: que l'alumnat hagi tingut el pare, la mare, el tutor o els germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud. El Govern considera que "és convenient valorar altres circumstàncies que tinguin en compte la implicació de les famílies en l'acció educativa dels centres, fet que es dona en l'alumnat que ha tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats en ensenyaments declarats actualment gratuïts i universals, al centre per al qual es presenta la sol·licitud".

Davant de la possible vulneració de principis del marc legal bàsic i, en concret, de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (en endavant LEC), que recull com a principis rectors la universalitat i l'equitat com a garantia d'igualtat d'oportunitats i la integració de tots els col·lectius basada en la coresponsabilitat de tots els centres sostinguts amb fons públics (art. 1.c) i la inclusió escolar i la cohesió social (art. 2.f), el Síndic ha obert una actuació d'ofici per analitzar el contingut d'aquesta mesura, en data 27 de gener de 2011.

Consideracions del Síndic de Greuges

1. Normativa aplicable

La Convenció de la Unesco, aprovada el 14 de desembre de 1960, relativa a la lluita contra les discriminacions en matèria d'ensenyament, ratificada per Espanya el 1969, en l'article 1 defineix el que, a efectes de la Convenció, és discriminatori en matèria d'ensenyament: "tota distinció, exclusió, limitació o preferència fonamentada en la raça, el color, el sexe, l'idioma, la religió, les opinions polítiques o de qualsevol altra índole, l'origen nacional o social, la posició econòmica o el naixement, que tingui per finalitat o per efecte destruir o alterar la igualtat de tracte en l'esfera de l'ensenyament".

L'article 21 de l'Estatut d'autonomia estableix que totes les persones tenen dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat.

La Llei orgànica 2/2006, del 3 de maig, d'educació (en endavant LOE) estableix que les administracions educatives han de regular l'admissió d'alumnes en



centres públics i privats concertats, de manera que es garanteixi el dret a l'educació, l'accés en condicions d'igualtat i la llibertat d'elecció de centre per pares o tutors i, en tot cas, una distribució adequada i equilibrada entre els centres escolars dels alumnes amb necessitat específica de reforç educatiu (art. 84.1 LOE).

Aquesta norma defineix els criteris de prioritat en l'accés als centres docents, amb caràcter orgànic, que han estat recollits en l'article 47 de la LEC. En l'apartat 7, aquest article disposa que "els criteris de prioritat mai no poden comportar discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió, llengua o qualsevol altra condició o circumstància personal de l'alumne o alumna o de la seva família".

L'article 46 de la LEC estableix que el Govern ha de regular el procés d'accés als centres i que aquest procés es regeix pels principis d'equitat, inclusió educativa, foment de la cohesió social i respecte al dret d'elecció de centre dins l'oferta educativa disponible en cada moment.

Els criteris complementaris actualment s'han fixat en el Decret 75/2007, del 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, que recull, amb el mateix contingut, els criteris prioritaris que estableix la LEC (art. 7). Aquesta norma disposa que, en cas d'igualtat de puntuació de les sol·licituds, s'han d'aplicar els criteris complementaris de tenir la condició legal de família nombrosa (i la condició de monoparental, a partir de la Llei 18/2003, del 4 de juliol, i el Decret 151/2009, del 29 de setembre, que la desplega) i el de l'alumne o alumna que té una malaltia crònica que afecti el sistema digestiu, endocrí o metabòlic, inclosos els celíacs. En cas d'empat, cal aplicar el procediment establert en l'article 9.2 d'aquest decret, que preveu que l'ordenació de les sol·licituds afectades s'ha de fer per sorteig públic.

2. Caràcter discriminatori de la mesura

Els criteris de prioritat i complementaris per a l'accés als centres docents són una opció normativa del legislador que implica donar una preferència o prioritat a determinats alumnes i tenen com a límit la prohibició de la discriminació. El legislador no té prohibit diferenciar. Els límits del legislador són fer-ho de manera objectiva, raonable i proporcionada.

Els criteris de prioritat, establerts en la LOE i recollits en la LEC són criteris en què el legislador, davant la insuficiència de places, prioritza unes determinades situacions a partir de la valoració de determinats elements com ara la zonificació escolar, la conciliació de la vida familiar i la protecció de determinats col·lectius, com ara els afectats per una discapacitat.



L'establiment de criteris complementaris o de desempat forma part de la regulació del procés d'accés als centres que integren el Servei d'Educació de Catalunya, que es regeix pels principis d'equitat, inclusió educativa, foment de la cohesió social i respecte al dret a l'elecció de centre dins l'oferta educativa disponible en cada moment (art. 46.1 LEC). Aquests criteris complementaris, en la mesura que signifiquen una discriminació positiva de determinats col·lectius, han d'estar justificats de manera objectiva i raonable, exigència que s'ha d'aplicar en relació amb la finalitat i els efectes de la mesura considerada i, per tant, hi ha d'haver una relació raonable de proporcionalitat entre els mitjans i la finalitat perseguida.

El criteri complementari referit a les famílies nombroses i monoparentals té com a objectiu la protecció d'aquestes famílies, d'acord amb la Llei 40/2003, del 18 de novembre, de protecció de les famílies. El criteri complementari per als alumnes que puguin tenir una malaltia crònica que afecti el sistema digestiu pretén afavorir que aquests alumnes tinguin més facilitats per poder dinar al domicili familiar, ateses les seves necessitats específiques.

En el cas del nou criteri en cas d'empat aprovat per Acord de Govern de 25 de gener, que dóna prioritat a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, el tutor o els germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud, s'al·lega com a justificació que "és convenient valorar altres circumstàncies que tinguin en compte la implicació de les famílies en l'acció educativa dels centres, fet que es dóna en l'alumnat que ha tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats en ensenyaments declarats actualment gratuïts i universals, al centre per al qual es presenta la sol·licitud".

L'efecte que té aquest criteri en l'accés als centres escolars que formen part del Servei d'Educació de Catalunya és que dóna prioritat a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud per davant dels que no tenen aquests familiars que hagin estudiat al centre.

Si s'analitza la finalitat perseguida per aquest nou criteri de desempat, la implicació de les famílies en el procés d'escolarització, cal valorar, en primer lloc, la congruència i la proporcionalitat de la mesura amb la finalitat perseguida.

Quant a la congruència de la mesura, haver estat escolaritzat en un centre i escollir-lo per als descendents no significa una major implicació i participació de les famílies en l'escolarització. La seva participació en el procés educatiu, predicable de totes les famílies i no solament de les que puguin optar per escollir el mateix centre educatiu al qual van assistir per als seus fills, té altres instruments, canals i vies més adequats i congruents que l'introduït per



l'Acord de Govern que han de ser fomentats pels poders públics (art. 25.4 i 26.5 LEC entre d'altres).

Pel que fa a la proporcionalitat de la mesura amb la finalitat perseguida, els efectes negatius d'aquesta mesura en l'equitat en l'accés a les escoles, que es deriven de reduir les possibilitats d'accedir a determinats centres (els que plausiblement puguin tenir més demanda) als alumnes que no hi hagin tingut familiars, fan que aquesta mesura s'hagi de considerar desproporcionada amb relació a la finalitat perseguida. En especial, quedaran fora d'aquest criteri les famílies que hagin canviat de domicili i s'hagin traslladat a un altre barri, municipi o comarca i l'alumnat nouvingut al sistema educatiu.

En definitiva, la prioritat per a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, el tutor o els germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud no té una justificació objectiva i raonable, i és incongruent i desproporcionada amb la finalitat perseguida. Per tant, es tracta d'un criteri que introdueix una discriminació per raó de naixença, prohibida per Llei d'educació de Catalunya (art. 47.7).

En el cas de l'accés a centres que presten un servei públic, no pot operar una lògica, que pot tenir cobertura en l'àmbit privat, d'afavorir familiars en l'ús d'aquest servei públic, ja que és impròpia de l'accés universal i igualitari als serveis públics, tal com imposa l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que estableix que totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general, i també l'article 21 que estableix que totes les persones tenen dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat.

3. Efectes negatius de la mesura sobre la coresponsabilitat dels centres en l'escolarització equilibrada d'alumnat

En la línia de les consideracions anteriors, la mesura també pot tenir efectes negatius en l'equitat i la cohesió social del sistema educatiu. L'article 46 de la LEC preveu que el procés d'accés als centres es regeix pels principis d'equitat, inclusió educativa, foment de la cohesió social i respecte al dret a l'elecció de centre dins l'oferta educativa disponible. La incorporació d'aquest nou criteri, però, limita la capacitat de fer efectiva la coresponsabilització de tots els centres en l'escolarització d'alumnes de tots els col·lectius, tal com preveu el principi rector del sistema educatiu establert en l'article 2.1 c) de la LEC.

Cal tenir present que l'establiment de mesures que discriminin positivament determinats alumnes disminueix la capacitat d'aquestes escoles per poder coresponsabilitzar-se de l'escolarització i la integració de tots els col·lectius. Tot i existir la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques, convé recordar que aquest nou criteri no pot ser aprofitat pels



alumnes d'origen immigrant, que no tenen progenitors amb experiència en el nostre sistema educatiu. D'aquesta manera, els centres amb més demanda cobreixen les places amb alumnat autòcton, i les possibilitats d'aquests centres d'escolaritzar diversitat social queden restringides a la reserva de places d'alumnat amb necessitats educatives específiques que preveu la normativa. Un criteri que en la pràctica només podrà ser emprat per alumnat autòcton (amb progenitors escolaritzats prèviament en el sistema educatiu) afavoreix la concentració d'aquest alumnat als centres amb més demanda educativa.

La incorporació d'un criteri que discrimina positivament l'admissió d'un determinat tipus d'alumnat incrementa les dificultats d'obtenir plaça al centre escollit a als alumnes que no poden fer ús d'aquest criteri. En un context de desigualtat en les condicions dels centres (composició social, etc.) i de creixent tensió per obtenir plaça en un centre no estigmatitzat, aquest criteri previsiblement fomentarà, més que abans, l'elecció de centres en funció de l'escolarització dels progenitors (per exemple, en municipis amb zona única) i serà emprat per alumnat que, sense tenir una clara preferència per una determinada escola, vol maximitzar les possibilitats d'èxit en la seva tria, i evitar ser assignat a l'escola del barri amb una demanda més feble. En municipis amb nivells elevats de segregació escolar, pot ser una mesura que, si s'aplica, fomentarà la concentració de sol·licituds a les escoles amb una demanda més consolidada i penalitzarà les escoles amb demanda més feble.

En definitiva, des del moment en què restringeix les opcions de tria de l'alumnat d'origen immigrant –que tendeix a concentrar-se en centres amb baixa demanda autòctona– i que amplia les opcions de tria de les famílies autòctones, aquesta mesura pot reforçar la segregació present en el nostre sistema educatiu.

4. Impacte sobre la reproducció de les desigualtats dels grups socials en l'escolarització

Diversos estudis socials en matèria d'educació han destacat que la segregació escolar no només es produeix en funció de l'origen immigrant de l'alumnat, sinó també en funció d'altres categories socials, com ara el nivell instructiu i econòmic de les famílies. Hi ha estudis que demostren que a Catalunya els grups socials amb més capital econòmic i cultural presenten una tendència més gran a concentrar-se en determinats centres que els grups socials menys afavorits.

En aquest sentit, en l'informe extraordinari *La segregació escolar a Catalunya*, presentat pel Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya l'any 2008, ja s'instava el Departament d'Ensenyament a promoure polítiques que incidissin de manera decidida en la distribució equitativa de l'alumnat en funció de



l'origen immigrant, però també en funció d'aquestes altres categories socials. En darrer terme, tal com preveu el nostre ordenament jurídic, l'objectiu és aconseguir un sistema educatiu menys segregat socialment, amb més heterogeneïtat social interna en la composició social de cada centre, i amb més homogeneïtat social entre centres.

La instauració d'aquest nou criteri de desempat, però, reproduïx les desigualtats d'origen en la composició social dels centres. De fet, els centres amb menys concentració d'alumnat socialment desfavorit són també els que tenen més demanda en el procés d'admissió. Cal recordar que en el procés d'admissió d'alumnat els grups socials de nivell econòmic i instructiu més alt són més actius i estan més ben informats en relació amb l'elecció de l'escola (visites a centres, consultes a altres famílies, etc.), i presenten una tendència més gran a escollir centres amb millors resultats acadèmics derivats de la seva composició social i que ofereixin més oportunitats educatives als seus alumnes. Les famílies amb menys capitals econòmics i educatius són menys actives en l'elecció d'escola i estan més condicionades per factors de caràcter funcional i menys per l'origen.

La incorporació d'un criteri que fomenti l'escolarització dels alumnes a les escoles on van ser escolaritzats prèviament els progenitors afavoreix que els centres continuïn tenint una composició socialment homogènia. Els centres connotats socialment per escolaritzar alumnat d'un determinat origen social troben amb aquest criteri una oportunitat per reproduir en el temps l'origen social del seu alumnat.

La potència que té la instauració d'aquest criteri en la reproducció de les desigualtats d'origen social es constata en comprovar com pot penalitzar els alumnes amb progenitors que han modificat la seva residència cap a indrets socialment més afavorits. Aquests alumnes, com que no tenen familiars de primer grau que hagin estat escolaritzats en centres de la zona, tindran menys opcions d'accedir als centres amb més demanda que ofereixin millors oportunitats educatives.

En darrer terme, convé recordar que els estudis que analitzen periòdicament l'estat de l'educació al nostre país destaquen, entre altres aspectes, que les trajectòries educatives de l'alumnat estan molt condicionades per l'experiència prèvia dels progenitors en el sistema educatiu, per les oportunitats educatives que van tenir i pel seu capital educatiu. Prioritzar l'accés dels fills i filles d'antics alumnes pot fomentar la reproducció de les desigualtats mitjançant el sistema educatiu.

5. Mancances procedimentals i de participació de la comunitat educativa



Finalment, cal fer una referència a les mancances procedimentals de la mesura adoptada. Actualment, les situacions d'empat que es produeixin després d'aplicar els criteris complementaris establerts en el Decret de 2007, s'ordenen per sorteig públic, mesura regulada en l'article 9.2 d'aquesta norma. Aquest decret es modifica per un Acord de Govern (definit en l'article 32.d) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat.

En l'Acord s'esmenta l'habilitació de l'article 47.4 de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, que disposa que per resoldre situacions d'empat, els centres han d'aplicar els criteris complementaris que estableixi el Govern. L'habilitació del Govern que estableix aquest precepte, sense establir la forma que ha d'adoptar, s'ha d'interpretar d'acord amb la resta de l'ordenament, de manera que, si hi ha una regulació per decret, un acord de Govern no té rang normatiu per modificar-lo, ja que es produeix una derogació singular d'una norma amb caràcter general i, per tant, s'infringeix el principi de jerarquia normativa.

La manca de modificació del Decret per mitjà del procediment previst en l'ordenament jurídic implica, a més, obviar la participació dels sectors afectats en la presa d'una mesura que afecta clarament els drets dels alumnes, en especial del Consell Escolar de Catalunya, cas en el qual no es produeix l'emissió de l'informe preceptiu que disposa l'article 171.3 de la LEC. També comporta que no s'hagi complert el tràmit d'audiència als interessats, d'informació pública i la manca d'emissió del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora (articles 67, 68 i 69 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya).

Cal fer referència que la puntuació atorgada a l'alumnat que tingui la condició de família monoparental, també incorporada en aquest acord i que ho havia estat en l'anterior acord de 26 de gener de 2010, troba suport normatiu en la Llei 18/2003, del 4 de juliol, de suport a les famílies, que en l'article 2.c) equipara les famílies monoparentals a les famílies nombroses com a destinatàries de les mesures de suport. De fet, aquesta equiparació havia estat retardada per la manca de desplegament de la Llei, que va tenir lloc amb el Decret 151/2009, del 29 de setembre, que en regula el reconeixement i l'acreditació. Altres lleis posteriors, com la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, han reforçat aquesta exigència en disposar que les administracions públiques han de posar una atenció especial en les necessitats dels infants i els adolescents de famílies monoparentals (art. 37.7).

6. Sugeriments del Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges ha analitzat l'Acord GOV/9/2011, del 25 de gener, d'aplicació dels criteris complementaris per resoldre situacions d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al



curs 2011-2012 que ha inclòs un nou criteri en cas d'empat: que l'alumnat hagi tingut el pare, la mare, el tutor o els germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud.

De l'anàlisi duta a terme se'n desprèn que aquest nou criteri:

1. Introdueix una discriminació per raó de naixença, prohibida per Llei d'educació de Catalunya (art. 47.7) perquè està mancat d'una justificació objectiva i raonable, en relació amb la finalitat i els efectes de la mesura considerada.
2. Es tracta d'una mesura que no afavoreix l'accés a una educació de qualitat en condicions d'igualtat (art. 21 EAC) i l'accés en condicions d'igualtat als serveis públics (art. 30 EAC).
3. Pot tenir efectes negatius en l'equitat i la cohesió social del sistema educatiu, ja que limita la capacitat del sistema per fer efectiva la coresponsabilització de tots els centres en l'escolarització i la integració de tots els col·lectius, tal com preveu el principi rector establert en l'article 2.1 c) de la LEC.
4. Pot contribuir a reproduir les desigualtats dels grups socials en l'escolarització.
5. Comporta la derogació singular d'un reglament per un acord de Govern, amb la qual s'infringeix el principi de jerarquia normativa i s'obvia la participació dels sectors afectats, en especial del Consell Escolar de Catalunya.

Per aquestes raons, el Síndic suggereix al Govern de la Generalitat que suprimeixi el nou criteri complementari per resoldre situacions d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al curs 2011-2012, d'atorgar una puntuació de 5 punts a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud, introduït per l'Acord GOV/9/2011, del 25 de gener, d'aplicació dels criteris complementaris per resoldre situacions d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al curs 2011-2012 (DOGC núm. 5807-31.1.2011).

Barcelona, 2 de febrer de 2011

