



INFORME SOBRE LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS A L'EDUCACIÓ INFANTIL (0 - 3 ANYS)

JULIOL 2015

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME SOBRE
LA IGUALTAT
D'OPORTUNITATS
A L'EDUCACIÓ
INFANTIL
(0-3 ANYS)

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Juliol de 2015

Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0 - 3 anys)

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDEX

1. PRESENTACIÓ	5
2. EL DRET A L'EDUCACIÓ EN IGUALTAT D'OPORTUNITATS DELS INFANTS DE 0 A 3 ANYS	7
3. L'ESCOLARITZACIÓ DELS INFANTS DE 0 A 3 ANYS A CATALUNYA: ALGUNES DADES RELLEVANTS	9
4. LA VULNERACIÓ DEL DRET A L'EDUCACIÓ EN IGUALTAT D'OPORTUNITATS: LES DESIGUALTATS SOCIALS I TERRITORIALS	13
4.1. Les desigualtats socials	13
4.2. Les desigualtats territorials	15
5. TENDÈNCIES ACTUALS I REPTES PENDENTS EN L'ÀMBIT DE L'EDUCACIÓ INFANTIL DE PRIMER CICLE ..	21
5.1. El finançament de l'educació infantil de primer cicle	21
• La reducció del finançament públic destinat a l'educació infantil de primer cicle	
• La modificació del model de finançament a terços entre la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments i les famílies	
• El retard en el pagament de les subvencions als titulars dels centres	
5.2. La provisió d'oferta	27
• De l'esforç en la creació de places a la reducció de l'alumnat escolaritzat	
• La manca de suficiència de places d'escola bressol en determinats municipis	
• El tancament de centres i aules en determinats municipis per ajustar l'oferta i la demanda	
• Les dificultats d'accés a l'educació infantil de primer cicle als municipis més petits: els municipis sense oferta	
• Els avenços en la promoció de l'escolarització pública	
5.3. L'accessibilitat econòmica	45
• L'increment dels costos d'escolarització per a les famílies	
• El debilitament de les mesures d'accessibilitat econòmica a l'oferta	
• El caràcter restrictiu dels criteris de renda en l'atorgament d'ajuts en determinats municipis	
• El caràcter discriminatori dels criteris d'atorgament d'ajuts en determinats municipis	
• Les diferències de quotes en funció del municipi de residència	
• Els dèficits d'accessibilitat econòmica al servei de menjador escolar de les escoles bressol	
5.4. L'admissió d'alumnat a l'educació infantil de primer cicle	60
• La manca de consideració del criteri de renda en l'admissió d'alumnat	
• El caràcter discriminatori de determinats criteris d'admissió d'alumnat a l'educació infantil de primer cicle	
• Els dèficits en la regulació de l'admissió a les escoles bressol sufragades amb fons públics a partir de l'inici del curs escolar	
• L'escolarització de 0 a 3 anys com a estratègia d'atracció de la demanda en el procés d'admissió a P3	

5.5. L'atenció a la diversitat	67
• Les desigualtats d'accés i les garanties d'atenció adequada dels infants amb necessitats educatives especials	
• Els dèficits de provisió de places per a infants amb pluridiscapacitats i amb estats de salut fràgils	
5.6. Les garanties de qualitat de l'oferta	70
• Els dèficits relacionats amb el compliment dels requisits previstos en el Decret 282/2006	
• La necessitat de revisar les ràtios previstes per norma per adequar-les a les necessitats dels infants	
• L'impacte de les mesures d'austeritat en la qualitat de l'oferta	
• Els dèficits de control en els processos d'externalització de la gestió de les escoles bressol municipals	
• La manca de regulació de serveis que funcionen de manera anàloga a escoles bressol	
6. CONCLUSIONS	81
7. RECOMANACIONS	85

1. PRESENTACIÓ

L'educació infantil de primer cicle és un àmbit estratègic fonamental a l'hora de promoure els drets i les oportunitats dels infants. A banda de ser un recurs bàsic per a les famílies per conciliar la seva vida laboral i familiar, aquest àmbit ofereix als infants oportunitats de desenvolupament personal, social, cognitiu i emocional en plenes garanties en una etapa primerenca determinant per a la seva trajectòria vital futura. Entre la població socialment menys afavorida, a més, l'escolarització primerenca ajuda a prevenir i a combatre els efectes privatisos que la pobresa infantil genera en el desenvolupament dels infants que la pateixen. En aquesta línia, en els darrers temps, els principals organismes internacionals, com ara l'OCDE o la UNESCO, han posat l'èmfasi en la importància de promoure polítiques educatives que garanteixin l'atenció i la cura adequades de la primera infància.

D'entrada, convé aclarir que, si bé l'escolarització primerenca dels infants no exhaureix la capacitat dels poders públics de desenvolupar polítiques d'atenció i cura de la primera infància – i aquestes es fonamenten no només en les escoles bressol i llars d'infants, sinó també en la provisió d'altres serveis d'atenció infantil i en les polítiques sociolaborals i familiars en general (llicències parentals, flexibilitat en el treball, etc.)–, aquest informe limita l'anàlisi a l'àmbit de l'educació infantil de primer cicle exclusivament.

Durant anys l'educació infantil de primer cicle ha estat un dels àmbits educatius amb més queixes presentades, fonamentalment relacionades amb la manca d'oferta pública suficient per atendre la demanda existent. D'acord amb aquesta realitat, el mes de setembre de 2007 el Síndic de Greuges va lliurar al Parlament l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, que posava l'accent en quatre grans temes: la disponibilitat d'oferta, la provisió territorial, l'accessibilitat econòmica i la qualitat. Així mateix, identificava diverses mancances estructurals: desigualtats socials i dèficits relacionats amb l'accessibilitat econòmica a l'oferta educativa; baixa escolarització pública i insuficiència d'oferta pública; importants desigualtats territorials

en la provisió d'oferta; dèficits relacionats amb els criteris de prioritat en l'accés i amb la gestió del procés d'admissió d'alumnat; dèficits relacionats amb l'accés als serveis de suport a l'escolarització, amb el control i la supervisió de la qualitat educativa de l'oferta i amb el reconeixement educatiu de l'educació infantil de primer cicle; dèficits de regulació del conjunt dels serveis d'atenció a la primera infància, i dèficits relacionats amb les condicions de qualitat de l'atenció, especialment referits al compliment dels requisits de ràtio i de quantitat i qualificació dels professionals previstos en la normativa.

Davant d'aquests dèficits, l'informe del Síndic formulava recomanacions en l'àmbit de l'oferta de places, com ara donar continuïtat al pla de creació d'oferta escolar pública o fixar taxes d'escolarització pública mínimes obligatòries per combatre les desigualtats territorials. Des del punt de vista de l'equitat del sistema, l'informe destacava la necessitat d'incorporar nous criteris d'accés que donessin més pes a la renda en el procés d'admissió i prioritzessin l'accessibilitat dels grups socials amb més risc d'exclusió social (llars monoparentals o de rendes baixes) o promoure polítiques d'accessibilitat quant als costos, amb una major extensió de les polítiques de transferència que donessin suport econòmic a les famílies amb dificultats d'accés. I, finalment, pel que fa a la qualitat del sistema, l'informe destacava les propostes encaminades regularitzar els serveis que actuen de manera equivalent a les escoles bressol sense autorització del Departament d'Ensenyament: més control del compliment de la normativa pel que fa a ràtios i qualificació de professionals, l'establiment de protocols de coordinació entre l'Administració local i educativa en el procés de concessió de llicències d'activitat relacionades amb l'educació i la cura dels infants de 0 a 3 anys o l'accés dels centres d'educació infantil de primer cicle als serveis de suport a l'escolarització, entre d'altres.

Aleshores, l'any 2007 tot just s'havien aprovat, d'una banda, la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), que integrava novament l'etapa 0-3 al sistema educatiu, després que la LOCE (2/2002) hagués concebut l'educació preescolar separatament de l'oferta pròpiament escolar; i, de l'altra, el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es

regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, que establia les condicions de qualitat de l'atenció de l'alumnat en aquesta etapa. Així mateix, tot just s'estava en ple procés de desplegament del pla de creació de 30.000 places públiques previst en el període comprès entre els anys 2004 i 2008, que es derivava de l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat. En definitiva, tot i els dèficits que, a criteri d'aquesta institució, hi havia, s'estaven configurant unes noves bases per formular polítiques públiques que garantissin millor la quantitat i la qualitat de l'oferta d'educació infantil de primer cicle.

Actualment, transcorreguts diversos anys d'ençà de la presentació de l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, el Síndic constata alguns progressos en la consolidació de l'educació infantil de primer cicle i el compliment d'algunes de les recomanacions formulades. La Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), reconeix plenament el caràcter educatiu d'aquesta etapa i la seva integració al sistema educatiu, i també clarifica el marc competencial de les diverses administracions públiques implicades. La continuïtat de les polítiques de promoció de l'oferta pública ha permès crear entre els cursos 2003/2004 i 2011/2012 més de 30.000 places públiques més. En concret, d'acord amb les dades facilitades pel Departament d'Ensenyament, el total de places creades del 2004 al 2012 és de 40.493, 10.493 més de les previstes en el mapa de llars d'infants de creació de places d'escola bressol per al període 2004-2008 (que es va allargar fins al 2012). Cal destacar que, per exemple, el curs 2013/2014 hi ha 8.300 places ocupades d'escola bressol més, i quasi 17.000 places ocupades de titularitat pública més que el 2007, any en què es va presentar l'informe extraordinari esmentat. L'any 2010 el Departament d'Ensenyament va presentar el Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació

dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, i l'any 2013 va presentar el document *Currículum i orientacions del primer cicle d'educació infantil*, actuacions que reforcen el caràcter educatiu d'aquesta etapa i en despleguen el currículum. A més, avui dia, el Síndic rep menys queixes relacionades amb la gestió del procés d'admissió d'alumnat i amb el compliment de les ràtios d'alumnat i dels requeriments de dotació i qualificació dels professionals que no pas temps enrere.

Malgrat aquests progressos, hi ha dèficits estructurals, com ara les desigualtats socials d'accés i les desigualtats territorials en la provisió de l'oferta, que persisteixen, i també retrocessos en àmbits com el de les garanties d'equitat. Tal com s'exposa en el marc d'aquest informe, la crisi econòmica i les dificultats pressupostàries de les administracions públiques han afectat enormement el desenvolupament d'aquest àmbit educatiu, no només perquè l'increment de la precarietat econòmica per part de moltes famílies i la disminució de les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar han modificat el comportament de la demanda, sinó també perquè les mesures d'austeritat han obligat a revisar els models de gestió dels centres, i també la provisió i les condicions d'accés a les places existents, per garantir la sostenibilitat financera de l'oferta.

Precisament, en aquest context de revisió de les polítiques públiques relacionades amb l'educació infantil de primer cicle, aquest nou informe té per objectiu, d'una banda, fer balanç i actualitzar nou anys més tard l'anàlisi aprofundida de l'any 2007; i, de l'altra, identificar tant els dèficits que continuen sense resoldre's com les principals transformacions experimentades en els darrers anys (en positiu i en negatiu) i que, a criteri del Síndic, estan afectant aquest àmbit educatiu des de la perspectiva de la defensa dels drets dels infants.

2. EL DRET A L'EDUCACIÓ EN IGUALTAT D'OPORTUNITATS DELS INFANTS DE 0 A 3 ANYS

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant reconeix als infants el dret a l'educació en condicions d'igualtat d'oportunitats (art. 28).

La Convenció estableix únicament el caràcter obligatori i gratuït dels ensenyaments primaris, però reconeix el dret a l'educació de tots els infants sense limitacions en funció de l'edat i sobre la base de la igualtat d'oportunitats.

Partint d'aquesta premissa, el Comitè de Drets de l'Infant, en l'Observació general núm. 5, sobre la realització dels drets de l'infant en la primera infància, ha reconegut de forma específica el dret dels infants en la primera infància a l'educació, i ha establert que aquest dret comença en néixer i està estretament vinculat al dret de l'infant petit a assolir el màxim nivell de desenvolupament possible (art. 6.2).

En aquest sentit, la Convenció estableix que els estats han de garantir al màxim la supervivència i el desenvolupament de l'infant (art. 6.2), i disposa com a primer dels objectius de l'educació (art. 29.1), precisament, que aquesta estigui encaminada a desenvolupar la personalitat, les aptituds i la capacitat mental i física de l'infant fins al màxim de les seves possibilitats.

D'aquesta manera, el Comitè ha remarcat l'estreta relació que mantenen el dret a l'educació dels infants més petits (entesos, pel Comitè, fins a vuit anys), el dret a assolir el màxim desenvolupament i el principi de no-discriminació a través de la igualtat d'oportunitats.

Quant a la responsabilitat en l'exercici del dret a l'educació dels infants més petits, la Convenció atribueix la responsabilitat primordial en la criança i el desenvolupament de l'infant als pares i tutors (article 18.1 de la Convenció). De la mateixa manera, el Comitè ha atribuït la responsabilitat primordial de l'educació en la primera infància també als pares i tutors.

Això no obstant, més enllà de la responsabilitat dels pares, la Convenció

també estableix l'obligació dels estats de proveir d'ajuts els progenitors per a la criança, i de vetllar perquè es creïn institucions, instal·lacions i serveis per a la cura dels infants (art. 18.1).

En l'Observació general relativa als drets en la primera infància el Comitè encara va un pas més enllà de l'assistència als pares i fa una crida als estats perquè els infants petits tinguin garantit l'accés a programes i serveis educatius, especialment els grups més vulnerables d'infants petits.

En aquest sentit, el Comitè assenyala que "les proves obtingudes mitjançant investigació demostren que els programes d'educació de qualitat poden repercutir de forma molt positiva en la transició, amb èxit, dels infants petits a l'escola primària, en les seves fites educatives i en la seva integració social a llarg termini".

A Catalunya, l'educació dels infants de fins a tres anys s'inclou dins el sistema educatiu i, per tant, li resulten aplicables els principis que el regeixen, i també els drets que amb caràcter general es reconeixen a l'alumnat.

Dins dels principis generals del sistema, la LEC fa referència a l'equitat com a garantia d'igualtat d'oportunitats. Això obliga les administracions a fer una interpretació tant d'aquesta llei com del conjunt de normes que regeixen el sistema educatiu (i, dins d'aquest, l'educació infantil de primer cicle) d'acord amb aquest principi, que també apareix recollit com el dret dels alumnes a "gaudir d'igualtat d'oportunitats".

La regulació del primer cicle d'educació infantil en la LEC estableix com a objectiu d'aquests ensenyaments el desenvolupament de l'infant, i també prevenir i compensar les desigualtats d'origen social, econòmic o cultural. La LEC recull així de forma expressa el caràcter rellevant del primer cicle d'educació infantil en la compensació de desigualtats i el seu paper clau com a instrument per fer efectiu el principi d'igualtat d'oportunitats.

Pel que fa a l'accés, cal assenyalar que l'educació infantil de primer cicle no té reconeguda la gratuïtat. Això no obstant, es reconeix a l'alumnat el dret a accedir a l'educació en condicions d'equitat (art.

21.2.a). D'aquí se'n deriva la necessitat que cap alumne en pugui resultar exclòs per motius relacionats amb la manca de capacitat econòmica i, per tant, l'obligació de les administracions d'establir mesures que en garanteixin l'accés.

L'obligació de garantir l'accés en condicions d'equitat i l'objectiu compensador de desigualtats de l'educació infantil fan necessari establir mecanismes per assegurar que l'accés a aquests ensenyaments no es vegi condicionat per la situació econòmica de les famílies i poder fer efectiu el dret a

l'educació en la primera infància en igualtat d'oportunitats.

Amb aquest objectiu, la LEC estableix l'obligació del Departament d'Ensenyament de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de 0 a 3 anys en llars d'infants de titularitat municipal, i també la possibilitat de subvencionar l'escolarització d'infants en llars d'infants de titularitat privada, amb l'objectiu de satisfer "necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals" (art. 198.2 i 3).

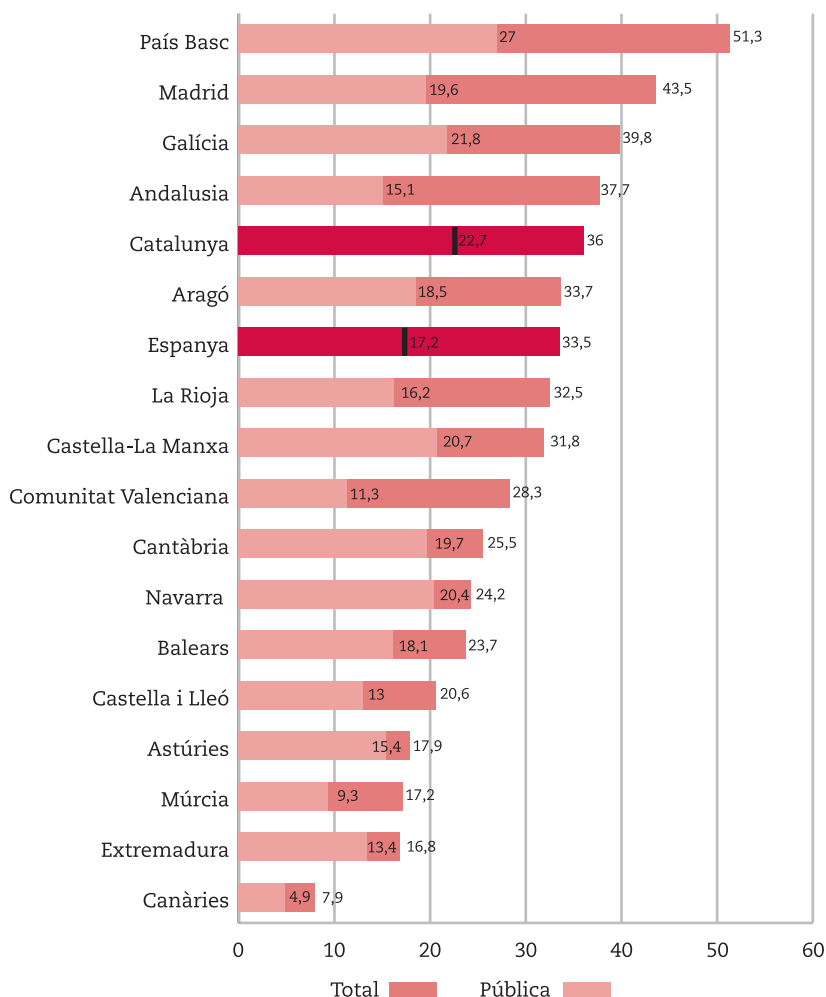
3. L'ESCOLARITZACIÓ DELS INFANTS DE 0 A 3 ANYS A CATALUNYA: ALGUNES DADES RELLEVANTS

L'Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya, de l'any 2007, destaca que l'anàlisi comparada a escala internacional evidencia la baixa diversificació de polítiques de cura a la primera infància al nostre país, molt centrades en l'escolarització, i el curt abast de les llicències parentals (comparativament curtes i mal retribuïdes), que restringeixen les oportunitats de cura dels fills per part de les famílies. Aquesta anàlisi comparada, però, també situa Catalunya en una bona posició a escala europea en l'escolarització dels infants de 0 a 2 anys, ja que se situa en el grup de països amb taxes d'escolarització més elevades en aquesta edat i també a l'edat de 3 a 5 anys. Aposta

per un model d'atenció i cura de la primera infància basat en la provisió escolar, de caràcter clarament professionalitzat i de qualitat, la qual cosa explica les elevades taxes d'escolarització comparada existents a Catalunya, a diferència de molts altres països que opten per models més diversificats.

A escala estatal, l'anàlisi comparada per comunitats autònomes també situa Catalunya en una posició positiva, amb una taxa d'escolarització del 36,0%, per sobre de la mitjana espanyola (33,5%). Malgrat que és la cinquena comunitat amb uns nivells d'escolarització més elevats i que presenta taxes sensiblement inferiors a les comunitats autònomes capdavanteres, el País Basc (51,3%) i Madrid (43,5%), Catalunya és la segona comunitat amb una taxa d'escolarització pública més elevada (22,7%), després també del País Basc (27,0%) (vegeu el gràfic 1).

Gràfic 1. Taxa d'escolarització total i pública de 0 a 2 anys per comunitats autònomes (2013-2014)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

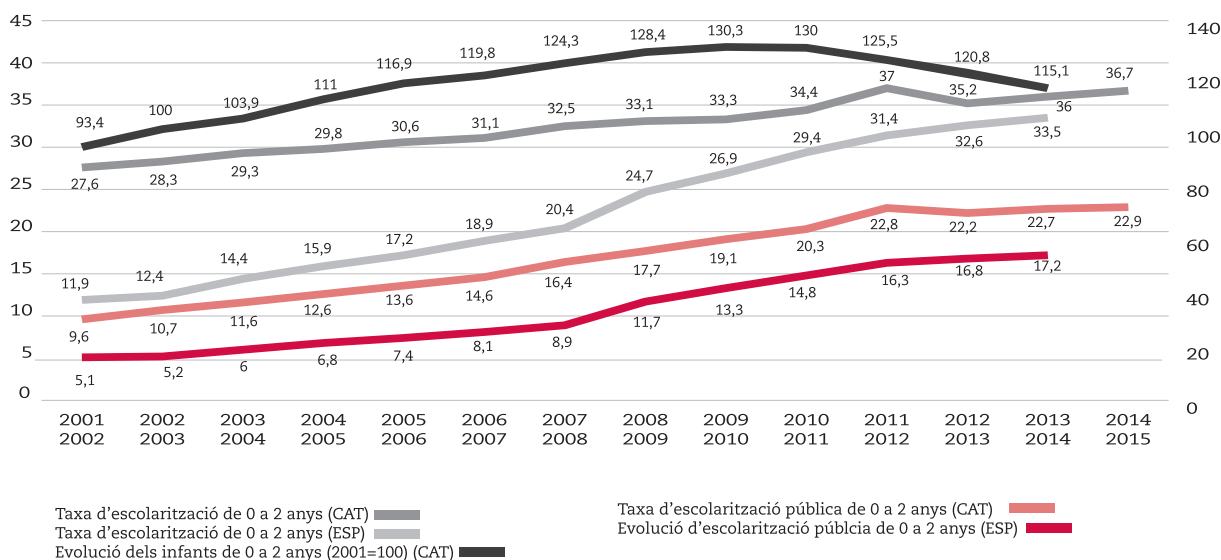
Malgrat aquesta bona posició comparada, l'anàlisi de les dades evolutives posa de manifest que l'evolució de la taxa d'escolarització total a l'Estat ha estat més positiva que a Catalunya d'ençà de l'any 2001, tot i que el comportament de la taxa d'escolarització pública ha estat molt similar (vegeu el gràfic 2).

A excepció del curs 2012/2013, en què es va produir un retrocés, en la darrera dècada la taxa d'escolarització total a Catalunya ha experimentat un creixement sostingut al llarg del temps, amb una tendència a l'estancament en els darrers tres cursos. Aquest comportament s'explica fonamentalment per l'evolució de la taxa d'escolarització pública, que va mantenir

una tendència clarament positiva fins al curs 2011/2012 i un clar estancament a partir d'aleshores (vegeu el gràfic 2).

Convé destacar, però, que a partir del mateix curs 2012/2013 aquesta evolució no es fonamenta en l'increment de l'oferta i del nombre d'alumnat escolaritzat, com fins aleshores, sinó en la reducció demogràfica de la població en edat teòrica d'escolarització, a causa del descens de la natalitat. Malgrat el decrement del nombre d'alumnat escolaritzat, la taxa d'escolarització de 0 a 2 anys no decreix (a excepció del curs 2012/2013) perquè el nombre d'infants de 0 a 2 anys residents a Catalunya decreix, en proporció, a un ritme superior.

Gràfic 2. Evolució de la taxa d'escolarització pública i total de 0 a 2 anys a Catalunya (2001-2015)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament (Estadística d'Ensenyament) i de l'Idescat (padró d'habitants).

Nota: la dada del curs 2014/2015 és provisional. Per calcular la taxa d'escolarització de 0 a 2 anys, s'ha fet una estimació de la població empadronada d'aquest grup d'edat a partir de l'evolució d'aquesta població en els darrers tres anys, que experimenta un decreixement del 3,96% anual.

El canvi de tendència experimentat a partir del curs 2011/2012 en l'evolució de l'alumnat escolaritzat s'observa clarament en el gràfic 3. Mentre que entre els cursos 2001/2002 i 2011/2012 s'incrementa en més de 40.000 el nombre d'alumnat d'educació infantil de primer cicle, a un ritme

aproximat de 4.000 per any, a partir d'aleshores el nombre d'infants de 0 a 2 anys escolaritzat tendeix a decreixer, amb una reducció de 12.000 alumnes en tres cursos, també a un ritme mitjà de 4.000 per any. Entre els cursos 2011/2012 i 2014/2015 l'educació infantil de primer cicle ha perdut un 12,7% d'alumnat.

Aquesta reducció s'explica en bona part pel decrement de la natalitat i, consegüentment, de la població de 0 a 2 anys potencialment participant en aquest àmbit educatiu, que es redueix entre els anys 2011 i 2014 en un 11,4%. Aquest factor, però, no ha estat l'únic que ha incidit en el comportament de la demanda. També han pogut incidir en aquesta evolució, d'una banda, la crisi econòmica, que, a causa de l'increment de l'atur, ha reduït les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar i ha precaritzat la situació econòmica de moltes famílies; i, de l'altra, la reducció de la despesa pública en aquest àmbit, que ha suposat un empitjorament de les condicions d'accessibilitat econòmica a l'oferta en molts municipis (increments de quotes, reducció d'ajuts, etc.).

L'evolució de l'alumnat d'educació infantil de primer cicle al sector privat es manté relativament estable en aquest període, amb una pèrdua acumulada entre els cursos 2001/2002 i 2014/2015 d'aproximadament 3.000 alumnes, tot i que d'ençà del curs 2007/2008, després d'un període de creixement (6.000 alumnes més), s'inicia un període de lleu decreixement sostingut (amb una pèrdua de 9.000 alumnes des del curs 2007/2008).

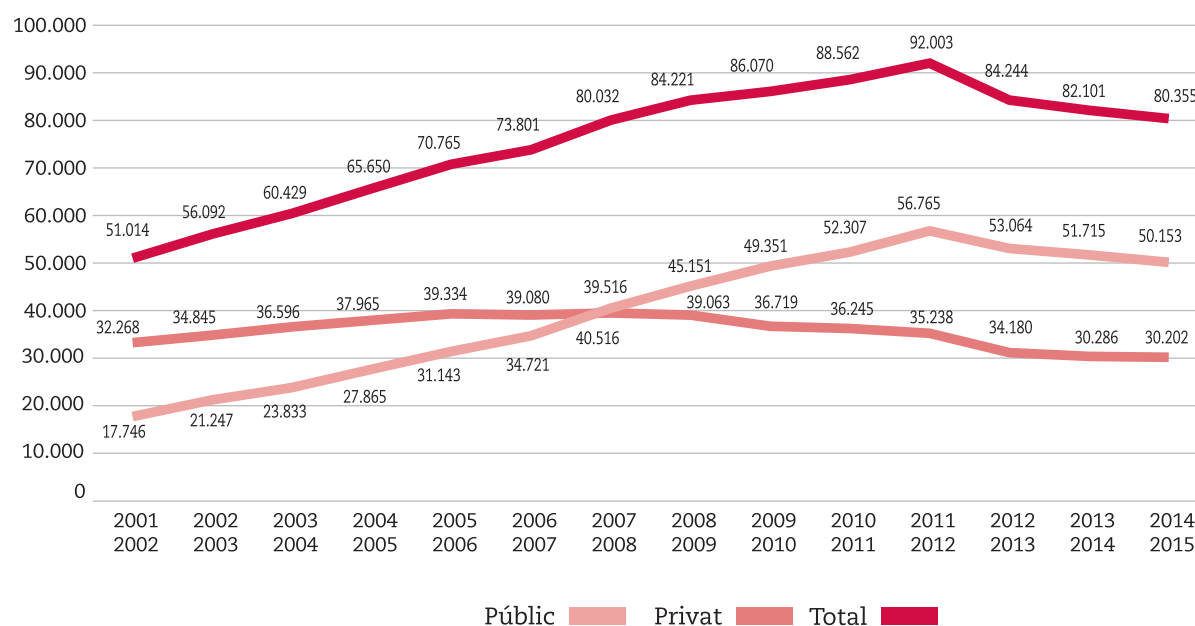
En tot cas, com s'exposa precedentment, els canvis en l'evolució de la participació a l'educació dels infants de 0 a 2 anys estan

fortament marcats pel comportament de la provisió d'oferta i per l'accés d'alumnat al sector públic. Entre els cursos 2001/2002 i 2011/2012, aquest sector experimenta un creixement de quasi 40.000 alumnes aproximadament, la qual cosa triplica l'oferta, amb un increment en valors relatius del 220%.

Tot i que els darrers anys hi havia hagut un fort creixement del sector públic (a un ritme de 4.000 places per any), l'esforç en l'increment de l'oferta pública en els darrers anys està marcat per l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, i el consegüent desplegament del Pla de creació de 30.000 places públiques entre 2004 i 2008, que posteriorment es va allargar i que tenia per objectiu augmentar considerablement l'oferta existent, específicament del sector públic, i permetre compensar, encara que fos parcialment, els dèficits de provisió existents.

Des del curs 2011/2012, però, l'alumnat d'educació infantil de primer cicle al sector públic ha decrescut de manera significativa. Entre els cursos 2011/2012 i 2014/2015, el sector públic ha perdut més de 6.000 alumnes, un 11,6%. Això significa que dels quasi 40.000 nous alumnes escolaritzats entre els cursos 2001/2002 i 2011/2012 se n'han perdut un 16,9% en els darrers tres cursos.

Gràfic 3. Evolució de l'alumnat d'educació infantil de primer cicle en funció de la titularitat a Catalunya (2001-2015)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

4. LA VULNERACIÓ DEL DRET A L'EDUCACIÓ EN IGUALTAT D'OPORTUNITATS: LES DESIGUALTATS SOCIALS I TERRITORIALS

4.1. Les desigualtats socials

L'Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya, de l'any 2007, ja va posar de manifest que l'educació infantil de primer cicle, lluny d'eliminar les desigualtats educatives, contribueix a reproduir-les, especialment perquè els infants que pertanyen a famílies amb un capital educatiu més elevat, que parteixen a priori d'una situació socioeducativament més favorable per a l'èxit de la seva trajectòria escolar, són els que més

accedeixen a aquests recursos educatius, els que abans se socialitzen i entren en contacte amb la institució escolar i els que abans es beneficien del seu impacte positiu.

Amb dades censals corresponents a l'any 2011 (vegeu la taula 1), es constata que els infants de nacionalitat estrangera amb progenitors amb estudis primaris o inferiors o amb una situació professional menys afavorida (aturats, ocupats temporals, etc.) participen menys en recursos formatius que els infants de nacionalitat espanyola amb progenitors amb estudis superiors o amb una situació professional més afavorida. A tall d'exemple, els infants de 0 a 2 anys amb el pare amb estudis primaris o inferiors hi participen en proporció la meitat (32,0%) del que ho fan els infants amb el pare amb estudis universitaris (65,1%).

Taula 1. Participació en la formació dels infants de 0 a 2 anys per perfil socioeconòmic a Catalunya (2011)

	%
TOTAL	55,7
Nacionalitat	%
Espanyola	59,2
Estrangera	40,4
Nivell d'estudis del pare	%
Estudis primaris o inferiors	32,0
Estudis secundaris i superiors no universitaris	55,7
Estudis universitaris	65,1
Nivell d'estudis de la mare	%
Estudis primaris o inferiors	29,4
Estudis secundaris i superiors no universitaris	53,0
Estudis universitaris	66,0
Situació professional del pare	%
Ocupat	58,6
Aturat	41,7
Inactiu	60,0
Empresari	64,3
Autònom	58,8
Treballador indefinit	58,0
Treballador temporal	42,4

Situació professional de la mare	%
Ocupada	65,3
Aturada	41,0
Inactiva	52,6
Empresària	62,0
Autònoma	66,1
Treballadora indefinida	62,2
Treballadora temporal	50,3

Font: Cens de població (2011).

Aquesta mateixa realitat s'observa quan s'analitza la presència d'alumnat estranger a l'educació infantil de primer cicle (vegeu la taula 2). Mentre que el 19,8% dels infants de 0 a 4 anys residents a Catalunya són de nacionalitat estrangera, aquesta proporció

és només del 4,0% a l'educació infantil de primer cicle. En altres paraules, la presència d'alumnat estranger a les escoles bressol és cinc vegades més petita del que es podria esperar si l'accés a aquesta etapa educativa estigués plenament normalitzat.

Taula 2. Evolució del percentatge d'alumnat estranger a l'educació infantil de primer cicle a Catalunya (2010-2013)

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Alumnat estranger	3.985	4.133	3.544	3246
% alumnat estranger sobre alumnat total	4,5	4,5	4,2	4,0
% infants estrangers sobre infants total (grup d'edat de 0 a 4 anys)	19,5	20,2	20,5	19,8

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Institut Nacional d'Estadística (padró continu de població).

Aquestes desigualtats s'expliquen per múltiples causes. Algunes són de caràcter socioeconòmic i remetent principalment als costos d'accés a l'oferta i també a les condicions d'ocupació dels progenitors. Els ingressos familiars, especialment de les famílies en una situació social menys avantatjosa, no sempre són suficients per poder cobrir la despesa que suposa l'escolarització en aquesta etapa educativa. A més, les famílies més benestants tendeixen a tenir taxes d'ocupació superiors dels dos progenitors. Això incrementa les possibilitats econòmiques i també les necessitats de fer ús dels serveis d'atenció a la primera infància entre aquest segment de població.

Amb tot, les dades també posen de manifest que hi ha altres causes de caràcter socioeducatiu, que fan referència principalment a la concepció de l'escolarització

primerenca per part dels progenitors com a etapa necessària per a la seva formació, que són més determinants que les de tipus socioeconòmic. El nivell d'estudis dels progenitors, en part influenciat per la relació entre nivell d'estudis i activitat, tot i que no solament, és el factor que més explica les diferències entre les diverses categories socials considerades.

En tot cas, aquesta desigualtat d'accés és especialment preocupant perquè l'educació infantil pot contribuir a compensar l'impacte que exerceix el capital cultural i econòmic familiar sobre les posteriors trajectòries escolars dels infants. Diversos treballs posen de manifest que els infants de famílies de classes treballadores, de mitjana, obtenen pitjors resultats acadèmics i abandonen abans el sistema educatiu que els infants de famílies de classes mitjanes professionals, i que les

desigualtats es redueixen entre els infants que han estat escolaritzats de forma primerenca. És a dir, l'accés dels infants a l'educació infantil de primer cicle minimitza l'efecte de determinades situacions socioeducatives i socioeconòmiques precàries.

En realitat, però, l'educació infantil de primer cicle reproduïx les desigualtats socials, més que no pas les combat, perquè és un àmbit més accessible per als infants de famílies socialment afavorides, i els infants socialment menys afavorits, que es podrien veure més beneficiats pel seu impacte compensador de desigualtats, hi participen menys i estan menys presents. Cal focalitzar les polítiques, doncs, a garantir l'accés d'aquests infants a aquest àmbit educatiu.

4.2. Les desigualtats territorials

Pel que fa a la provisió territorial, a més, l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, també destacava les importants desigualtats existents entre comarques i municipis en l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys, que denotaven la manca de planificació de l'oferta escolar durant anys. Les desigualtats, doncs, no només tenien a veure amb l'origen social de l'alumnat, molt determinat per la capacitat econòmica de les famílies, sinó també amb el municipi de residència, que condicionava (i condiciona) les oportunitats d'accés a l'oferta dels infants.

Precisament, amb l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, el Govern va impulsar el Pla de creació

de 30.000 places públiques per al període 2004-2008, que es va prorrogar algun any més, amb la finalitat que l'oferta pública cobrés entre el 15 i el 30% de la població menor de tres anys, i a fi de promoure una xarxa de llars d'infants – públiques i privades– que tingués capacitat d'assegurar una oferta suficient per al conjunt de la demanda existent i de reduir les desigualtats territorials existents.

En el moment de presentar l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, a finals de l'any 2007, el Departament d'Educació havia compromès amb els ajuntaments d'arreu del territori la creació de quasi la totalitat de les 30.000 places, i d'aquestes, se n'havia creat vora la meitat. L'esmentat informe, elaborat en ple procés de desplegament, ja anticipava que el desenvolupament del Pla de creació de 30.000 places no acabava de compensar prou aquestes desigualtats territorials perquè hi havia diferències importants entre comarques (tot i que provisionalment) en el grau de compliment del pla: a la meitat del procés de desplegament, hi havia comarques amb taxes d'escolarització baixes que mostraven graus d'assoliment inferiors al 70%, mentre que hi havia comarques amb taxes d'escolarització altes que presentaven graus d'assoliment superiors al 120%.

El curs 2012/2013, un cop conclòs el desplegament del Pla, el Síndic constata que si es pren com a referència l'evolució de la dispersió de les taxes d'escolarització per municipis més grans de 10.000 habitants, les desigualtats territorials s'han reduït al voltant d'un 20%, tot i que les diferències entre municipis encara són notables i representen un dèficit estructural (vegeu la taula 3).

Taula 3. Evolució de la dispersió de les taxes d'escolarització de 0 a 2 anys per municipis més grans de 10.000 habitants a Catalunya (2004/2005, 2013/2014)

	N	Mínim	Màxim	Mitjana	Desv. típ.
Total (curs 2013/2014)	121	14,6	53,3	33,6	9,14665
Públic (curs 2013/2014)	121	-	50,5	22,3	8,75235
Total (curs 2012/2013)	121	13,3	57,8	33,3	9,87306
Públic (curs 2012/2013)	121	-	57,8	22,3	9,87930
Total (curs 2010/2011)	121	14,2	72,2	35,7	10,49919
Públic (curs 2010/2011)	121	-	60,5	23,8	11,21695
Total (curs 2004/2005)	121	-	65,8	27,4	12,69604
Públic (curs 2004/2005)	121	-	52,3	12,8	12,86963

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament (Estadística d'Ensenyament) i de l'Idescat (padró d'habitants).

En efecte, la taula 4, que mostra les taxes d'escolarització total i pública de tots els municipis més grans de 10.000 habitants i l'evolució de l'alumnat escolaritzat a l'educació infantil de primer cicle i al sector públic d'ençà de la posada en marxa del pla esmentat, evidencia que encara hi ha importants desigualtats territorials pel que fa a la provisió de l'oferta i a l'accés a les escoles bressol, i que el comportament evolutiu del nombre d'alumnat escolaritzat ha estat desigual.

A tall d'exemple, el curs 2013/2014 hi havia municipis com ara Berga, Sant Just Desvern, Sant Sadurní d'Anoia, Vilassar de Mar o Sant Andreu de Llavaneres, amb taxes d'escolarització superiors al 50%, i municipis com ara Salt, Santa Coloma de Gramenet, Sant Pere de Ribes, Montornès del Vallès, Ripollet i Lloret de Mar, amb taxes d'escolarització inferiors al 20%.

Les desigualtats en els nivells d'escolarització globals s'expliquen, d'una banda, per les diferències entre municipis pels nivells de renda de la seva població, que condicionen

al seu torn les possibilitats que troba el sector privat de desplegar-se i de tenir demanda; i, de l'altra, pels nivells d'atur, que determinen les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar de les famílies. I també s'expliquen per factors de caràcter polític, relacionats amb la inversió feta per les administracions autonòmica i local en la promoció de l'oferta pública i amb el compromís assumit per cadascun dels ajuntaments a l'hora de promoure l'escolarització de la primera infància en el seu territori.

Respecte al curs 2004/2005, el curs 2013/2014 un 75% dels municipis han incrementat globalment l'oferta (més concretament, el nombre d'alumnat escolaritzat), amb nombrosos municipis amb més del doble de les places totals ocupades i creixements superiors al 100%. Les diferències entre municipis en l'evolució de l'oferta són grans, i no hi ha una relació estadísticament significativa entre els nivells d'escolarització vigents i el grau de creixement de l'oferta de places ocupades en aquest període.

Taula 4. Escolarització de 0 a 2 anys per municipis més grans de 10.000 habitants a Catalunya (2013/2014)

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2011/2012) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2011/2012) (en %)
Catalunya	36,0	22,7	25,0	86,6	-10,7	-9,0
Abrera	43,2	34,5	52,0	21,6	3,3	2,7
Alcanar	21,2	0,0	-	-	41,5	-
Amposta	22,7	22,7	97,4	97,4	-24,6	-24,6
Arenys de Mar	37,6	25,0	49,1	228,1	-20,2	-18,0
Argentona	49,0	40,4	5,7	205,0	-24,5	-15,3
Badalona	23,1	8,1	5,7	216,3	-11,7	4,8
Badia del Vallès	42,4	42,4	-20,6	-20,6	-20,6	-20,6
Balaguer	47,7	28,4	20,7	86,6	-10,1	-5,6
Banyoles	31,3	11,2	-3,1	-	-13,3	-
Barberà del Vallès	28,0	22,6	101,9	146,7	-20,2	-13,7

	Taxa d'escola- rització de 0 a 2 anys	Taxa d'escola- rització pública de 0 a 2 anys	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2011/2012) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2011/2012) (en %)
Barcelona	42,4	19,5	15,5	140,3	-1,3	17,1
Berga	53,3	18,3	13,1	2,5	2,1	3,8
Bisbal d'Empordà, la	25,5	25,5	-23,9	-11,0	-40,3	-33,1
Blanes	23,6	10,6	-18,1	-13,9	-42,8	-56,6
Calafell	24,1	20,2	516,7	416,7	-15,1	-17,6
Caldes de Montbui	39,8	31,7	16,0	39,3	-18,7	-19,6
Calella	37,6	19,9	41,0	143,9	-8,7	-6,5
Calonge	31,1	31,1	-13,7	-13,7	-40,5	-40,5
Cambrils	31,1	16,1	1,8	-	-19,5	2,9
Canet de Mar	41,4	26,8	7,7	2,6	-21,9	-28,0
Canovelles	20,4	20,4	5,3	5,3	-40,5	-40,5
Cardedeu	40,4	27,6	88,4	-	18,2	2,9
Castellar del Vallès	42,8	19,5	67,0	-	-2,2	-9,0
Castellbisbal	41,5	20,9	48,7	-	-14,9	-3,3
Castelldefels	31,8	16,6	80,4	300,0	19,5	41,2
Castelló d'Empúries	23,5	23,5	-19,2	-19,2	-20,8	-20,8
Castell/Platja d'Aro	31,3	31,3	-3,0	-3,0	-15,7	-15,7
Cerdanyola del Vallès	37,7	17,8	26,5	429,4	-17,6	-1,5
Corbera de Llobregat	39,2	22,6	63,8	-	-11,3	-2,9
Cornellà de Llobregat	28,6	24,3	57,0	119,4	-8,9	-4,8
Cubelles	41,8	34,0	132,1	89,3	-12,2	-15,4
Cunit	23,3	23,3	-6,1	-6,1	-37,4	-37,4
Deltebre	28,7	28,7	-	-	-22,5	-22,5
Escala, l'	28,0	28,0	-23,2	-23,2	-44,3	-44,3
Esparreguera	36,6	22,6	16,0	0,7	-8,6	-14,6
Esplugues de Llobregat	49,7	29,0	201,0	289,5	1,6	-15,8
Figueres	23,1	16,6	12,8	69,6	29,4	36,5
Franqueses del Vallès, les	29,8	24,8	50,9	61,4	-26,6	-30,3
Garriga, la	22,9	18,0	7,0	-	-31,8	-23,8
Gavà	43,1	17,2	-2,0	0,0	10,1	1,2
Girona	44,8	20,6	3,8	99,7	-6,5	13,7

	Taxa d'escola- rització de 0 a 2 anys	Taxa d'escola- rització pública de 0 a 2 anys	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2011/2012) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2011/2012) (en %)
Granollers	32,0	11,8	-2,5	59,0	-20,6	-10,9
Hospitalet de Llobregat, l'	29,2	12,4	47,5	149,7	-5,0	2,2
Igualada	48,1	14,8	-2,1	18,6	-12,9	-27,2
Llagosta, la	31,2	23,5	226,8	-	-5,6	-5,6
Lleida	37,6	21,4	6,8	110,6	-15,6	-9,7
Lliçà d'Amunt	33,3	33,3	44,1	44,1	-35,0	-35,0
Lloret de Mar	19,4	19,4	82,2	82,2	-2,7	-2,7
Malgrat de Mar	21,2	13,4	79,3	-	-25,2	-35,3
Manlleu	24,5	20,3	6,2	10,9	-28,2	-24,9
Manresa	34,5	25,5	-3,9	24,2	-7,2	1,9
Martorell	30,1	26,1	-31,0	-20,1	-24,6	-17,7
Masnou, el	38,9	15,1	24,4	-	-15,5	-4,0
Mataró	30,8	20,0	30,6	52,0	3,0	-4,9
Molins de Rei	40,6	24,0	28,5	69,8	-4,7	0,5
Mollerussa	35,6	31,6	17,7	107,7	-14,8	-9,6
Mollet del Vallès	27,7	14,0	10,2	192,5	-11,0	-10,0
Montcada i Reixac	28,3	22,4	43,0	-	-10,6	4,0
Montgat	27,9	13,8	200,0	-	-18,8	0,0
Montornès del Vallès	18,4	12,0	151,0	-	-16,3	15,9
Mont-roig del Camp	29,0	29,0	-23,0	-23,0	-15,1	-15,1
Olesa de Montserrat	33,0	13,3	29,7	-	-20,0	-30,1
Olot	36,7	26,8	1,9	59,8	-20,0	-25,1
Palafrugell	23,2	15,2	0,0	177,5	-28,7	-25,0
Palamós	24,2	24,2	-27,5	-	-29,3	-4,3
Palau-solità i Plegamans	39,1	35,5	-15,6	-23,4	-27,0	-27,3
Pallejà	49,7	36,4	223,3	136,7	-16,4	-4,7
Parets del Vallès	37,5	31,8	15,4	-2,0	-25,2	-23,6
Piera	33,4	23,6	36,4	-	-22,3	-7,8
Pineda de Mar	32,5	28,9	143,0	204,5	-17,8	-19,0
Prat de Llobregat, el	37,8	27,5	40,0	196,3	-14,0	-7,1
Premià de Dalt	46,2	42,0	14,8	55,8	-11,4	-5,5
Premià de Mar	33,0	8,8	-10,3	20,0	-21,1	-2,7

	Taxa d'escola- rització de 0 a 2 anys	Taxa d'escola- rització pública de 0 a 2 anys	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2011/2012) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2011/2012) (en %)
Reus	30,5	14,8	1,1	257,1	-24,8	-8,8
Ripoll	47,6	20,0	-22,0	1,8	-15,9	-6,5
Ripollet	18,7	9,1	65,1	-	-7,0	0,0
Roca del Vallès, la	35,1	26,1	101,7	-	47,6	9,8
Roses	34,6	27,7	67,4	98,9	4,1	7,6
Rubí	23,0	14,6	164,5	381,8	9,4	2,2
Sabadell	35,3	16,1	69,0	266,6	-10,7	-17,6
Salou	26,3	12,1	122,2	-	-15,4	-24,6
Salt	14,6	11,3	20,4	-	-11,8	-7,9
Sant Adrià de Besòs	31,2	13,7	19,1	49,1	-8,0	-8,5
Sant Andreu de la Barca	35,3	18,4	96,8	128,9	-24,6	-38,1
Sant Andreu de Llavaneres	50,5	50,5	30,4	30,4	-21,1	-21,1
Sant Boi de Llobregat	31,2	15,6	117,6	222,8	8,5	-0,5
Sant Carles de la Ràpita	23,0	23,0	-	-	-8,9	-8,9
Sant Celoni	36,6	19,2	103,5	-	-12,9	5,2
Sant Cugat del Vallès	48,4	14,1	22,1	24,2	5,7	19,6
Sant Feliu de Guíxols	24,0	20,5	-16,2	-13,5	-21,4	-23,4
Sant Feliu de Llobregat	45,5	31,9	9,1	76,3	-9,2	3,1
Sant Joan de Vilatorrada	44,9	44,9	-2,6	-2,6	-8,6	-8,6
Sant Joan Despí	48,4	41,3	141,8	220,4	-13,3	-12,4
Sant Just Desvern	52,2	20,8	43,1	64,6	14,5	0,0
Sant Pere de Ribes	17,0	17,0	-3,7	51,5	-48,9	-48,9
Sant Quirze del Vallès	38,6	16,9	27,3	-	6,5	-19,1
Sant Sadurní d'Anoia	52,1	25,2	25,6	40,8	-21,1	-25,7
Sant Vicenç dels Horts	26,5	13,0	-3,2	156,1	-16,1	-8,7
Santa Coloma de Farners	41,9	30,0	-14,8	-2,3	-20,1	-11,7
Santa Coloma de Gramenet	17,0	13,7	65,3	529,3	4,1	47,4
Santa Perpètua de Mogoda	37,0	37,0	21,6	21,6	-19,8	-19,8
Seu d'Urgell, la	44,7	22,5	-8,2	-22,2	-15,7	-37,3
Sitges	22,0	22,0	44,3	44,3	-6,2	-6,2
Tarragona	29,9	15,5	14,9	230,3	-12,9	-8,9
Tàrrrega	34,8	23,0	-14,5	40,4	-23,7	-25,8

	Taxa d'escola- rització de 0 a 2 anys	Taxa d'escola- rització pública de 0 a 2 anys	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2004/2005) (en %)	Evolució de l'alumnat (respecte al curs 2011/2012) (en %)	Evolució de l'alumnat al sector públic (respecte al curs 2011/2012) (en %)
Terrassa	28,9	15,8	18,4	60,9	-1,8	2,3
Tordera	27,3	13,1	43,9	-	-13,0	0,0
Torelló	30,6	24,8	48,5	-	-12,2	-8,6
Torredembarra	23,3	19,5	-27,7	56,7	-21,7	-18,3
Torroella de Montgrí	44,4	32,1	83,3	-	13,5	10,4
Tortosa	36,7	5,7	-10,3	143,5	-24,7	-9,7
Vallirana	29,8	29,8	-7,9	-7,9	-45,5	-45,5
Valls	37,6	25,5	11,1	142,9	-3,8	19,3
Vendrell, el	26,2	24,5	13,7	58,7	-24,2	-20,3
Vic	30,6	13,1	3,4	-	-3,6	-6,0
Viladecans	26,4	15,5	130,2	-	-0,3	12,3
Vilafranca del Penedès	37,7	26,6	87,6	111,9	17,6	1,9
Vilanova del Camí	23,2	23,2	-	-	-18,2	-18,2
Vilanova i la Geltrú	35,7	23,1	37,7	27,1	-5,6	-2,5
Vila-seca	25,0	10,7	121,3	-	-18,4	7,4
Vilassar de Mar	51,3	40,1	9,1	88,4	-35,5	-31,5

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament (Estadística d'Ensenyament) i de l'Idescat (padró d'habitants).

5. TENDÈNCIES ACTUALS I REPTES PENDENTS EN L'ÀMBIT DE L'EDUCACIÓ INFANTIL DE PRIMER CICLE

5.1. El finançament de l'educació infantil de primer cicle

5.1.1. La reducció del finançament públic destinat a l'educació infantil de primer cicle

En els darrers anys, a causa de l'actual context de crisi econòmica i de dificultats pressupostàries de les administracions públiques, el finançament de l'educació infantil de primer cicle ha experimentat canvis substancials, especialment per la reducció de la inversió pública per part del Departament d'Ensenyament.

Després d'anys d'incrementos de les partides pressupostàries destinades a aquesta etapa, que van permetre impulsar la creació i el manteniment de les places públiques, a partir de l'any 2010 el Departament d'Ensenyament inicia un procés de reducció de la despesa pública consistent en la minoració de la subvenció que atorgava a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública d'educació infantil de primer cicle, en la supressió de la convocatòria d'ajuts destinats als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides, i en la reducció de la subvenció que destinava als centres de titularitat privada d'educació infantil de primer cicle, les quals tenien per objectiu minorar la quota a càrrec de les famílies (vegeu la taula 5).

Taula 5. Evolució del finançament del Departament d'Ensenyament a l'educació infantil de primer cicle a Catalunya (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Import destinat a la creació places escola bressol públiques	37.410.117	28.767.433	30.856.731	15.975.322	10.000.000	10.000.000	4.759.575
Import destinat a la subvenció a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública d'educació infantil de primer cicle	79.732.490	85.178.670	80.841.620	67.807.480	36.788.654*	35.960.230*	Pendent convocatòria
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Import destinat a la subvenció als ajuntaments per a ajuts d'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides	4.300.000	5.640.000	5.900.000	5.080.000	-	-	**
Import destinat a la subvenció als centres de titularitat privada d'educació infantil de primer cicle	...	8.800.000	8.800.000	9.000.000	8.800.000	7.500.000	3.000.000

Nota: Departament d'Ensenyament.

* Import finançat mitjançant el Conveni entre la Generalitat de Catalunya i les diputacions.

** En els pressupostos de la Generalitat de Catalunya de l'any 2015 es va aprovar una partida pressupostària de 3 milions d'euros per a beques de menjador per a infants de 0 a 3 anys.

Val a dir que aquesta reducció també ha estat acompanyada d'una supressió, d'ençà de l'any 2012, de la partida de 17 milions d'euros que el Departament d'Ensenyament percebia

de l'Estat destinada a finançar l'educació infantil de primer cicle.

Pel que fa a la subvenció que el Departament d'Ensenyament destinava al sosteniment de

places d'escola bressol pública, el curs 2010/2011 la partida pressupostària va passar de 1.800 euros a 1.600 euros per plaça/curs, i a partir del curs 2012/2013 va passar a ser de 875 euros per plaça/curs. La taula 5 mostra que aquesta reducció ha suposat que la subvenció a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública d'educació infantil de primer cicle hagi passat de 85 milions d'euros l'any 2009 a 36 milions d'euros l'any 2013, amb una minoració de l'import destinat per a aquest concepte del 57,8%.

Ateses les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament, a més, cal afegir que el finançament de les llars d'infants de titularitat municipal per als cursos 2012/2013 i 2013/2014 s'ha efectuat a través de les diputacions provincials, per acord amb el Govern. Recentment, la Generalitat de Catalunya i les diputacions catalanes han signat acords per destinar prop de 35 milions d'euros a les despeses de funcionament de les escoles bressol municipals per als cursos 2013/2014 i 2014/2015, i cobrir el cost de manteniment per plaça/curs establert de 875 euros. Aquest finançament prové de l'aportació que les diputacions han de fer per llei al pla general del PUOSC (Pla únic d'obres i serveis de Catalunya).

Pel que fa a la subvenció dels centres de titularitat privada, el mòdul de la subvenció per alumne/curs va passar de 800 euros per al curs 2011/2012 (i en el cas que més del 25% de l'alumnat escolaritzat a la llar d'infants tingués un grau de discapacitat superior al 65%, de 1.500 euros)¹ a 720 euros per alumne/curs el curs 2012/2013 (1.350 euros per alumne/curs en cas de centres amb una elevada presència d'alumnat amb discapacitat),² i a 300 euros per alumne/curs el curs 2013/2014 (600 euros en cas de centres amb una elevada presència d'alumnat amb discapacitat).³

Així mateix, la partida pressupostària de la subvenció va passar de 9.000.000,0 d'euros per al curs 2011/2012 a 7.500.000,0 euros per

al curs 2012/2013 i a 3.000.000,00 euros per al curs 2013/2014.

En relació amb el curs 2011/2012, doncs, la partida pressupostària global prevista pel Departament d'Ensenyament s'ha vist reduïda en 6.000.000,0 d'euros per curs (que representa una reducció del 66,7%), i el mòdul, en 500 euros per alumne i curs en general (una reducció del 62,5%), i en 900 euros per alumne i curs en el cas de centres amb elevada presència d'alumnat amb discapacitat (un 60,0%).

De la mateixa manera que amb l'oferta pública, el Departament d'Ensenyament ha treballat amb les diputacions per compensar, encara que sigui parcialment, aquesta minva de finançament. Com a mínim, la Diputació de Barcelona ha valorat la possibilitat de complementar la subvenció d'enguany del Departament d'Ensenyament amb una despesa d'1.500.000 d'euros, amb un mòdul de 256 euros per alumne i curs.

En síntesi, si prenem com a referència l'evolució del finançament de l'educació infantil de primer cicle, la taula 5 mostra que entre els anys 2009 i 2014 la partida pressupostària del Departament d'Ensenyament (amb el suport de les diputacions) dedicada a subvencionar el sosteniment de l'oferta de places públiques i privades o a facilitar-ne l'accessibilitat econòmica s'ha reduït al voltant de 60 milions d'euros, un 60%.

Aquesta desinversió pública per part del Departament d'Ensenyament es produeix en un context caracteritzat per la desigualtat estructural en l'accés a l'educació infantil de primer cicle, accentuada encara més per l'actual crisi econòmica.

Convé recordar que el Comitè dels Drets de l'Infant ha fet referència a la conveniència de donar suport financer a aquest àmbit educatiu. L'Observació general núm. 7 (2005), de realització dels drets de l'infant en la primera infància, estableix la necessitat

¹ Ordre ENS/205/2011, de 28 de juliol, per la qual s'aproven les bases generals i les bases específiques de diversos programes de subvencions adreçats a centres educatius privats, i s'obre la convocatòria pública per a l'any 2011.

² Ordre ENS/309/2012, de 5 d'octubre, per la qual s'aproven les bases generals i les bases específiques de diversos programes de subvenció adreçats a centres educatius privats, i s'obre la convocatòria pública corresponent al curs acadèmic 2012-2013.

³ Ordre ENS/357/2014, de 5 de desembre, de convocatòria de subvencions destinades a l'escolarització d'infants de zero a tres anys a les llars d'infants de titularitat privada d'iniciativa social, durant el curs acadèmic 2013-2014.

d'augmentar l'assignació de recursos humans i financers als serveis i programes destinats a la primera infància, i recorda la importància "que hi hagi una inversió pública suficient en serveis, infraestructures i recursos globals específicament assignats a la primera infància."

La LEC, quan parla del finançament del primer cicle d'educació infantil (art. 198), estableix el deure del Departament d'Ensenyament de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de 0 a 3 anys en llars d'infants de titularitat municipal, i la possibilitat de subvencionar l'escolarització d'infants en llars d'infants de titularitat privada que desenvolupen l'activitat amb finalitat essencial de servei, i remet específicament a desenvolupar aquestes actuacions preferentment per satisfer les necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals. De fet, en el cas del finançament de l'oferta de titularitat privada, estableix que aquestes subvencions han de representar per a les famílies una disminució del cost de l'escolarització.

A criteri del Síndic, no hi ha prou mecanismes per preservar preferentment l'accessibilitat econòmica a l'oferta en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals, entre altres motius perquè la reducció de finançament en aquest àmbit educatiu s'ha produït de manera lineal.

Finalment, cal posar de manifest que la Llei 2/2015, d'11 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015, incorpora per primer cop en els darrers anys un increment d'una partida pressupostària del Departament d'Ensenyament destinada a l'educació infantil de primer cicle, en concret de 3.000.000 d'euros per a ajuts a les despeses de menjador per als infants de 0 a 3 anys (disposició addicional dotzena), dotació que anteriorment no existia.

Aquesta mateixa llei també estableix el deure del Departament d'Ensenyament d'elaborar

una nova proposta de coresponsabilització de costos i de sosteniment de places per a infants de 0 a 3 anys en llars d'infants de titularitat municipal per al curs 2015-2016 que inclogui el compliment de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, i la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, el principi de suficiència financera i la subvenció de llars d'infants d'iniciativa social (disposició addicional dissetena).

Aquesta coresponsabilització de costos per part del Departament d'Ensenyament també es fa necessària per les limitacions que incorpora la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), que modifica l'article 27 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), pel que fa a la gestió per part dels ajuntaments dels centres d'educació infantil de primer cicle. Aquesta llei estableix la possibilitat de les comunitats autònomes de delegar als municipis la creació, el manteniment i la gestió de les escoles infantils d'educació de titularitat pública de primer cicle d'educació infantil (article 27.3), però també que aquesta delegació ha d'anar acompanyada en tot cas del finançament corresponent, per a la qual cosa és necessària l'existència de dotació pressupostària adequada i suficient en els pressupostos de l'administració delegant per a cada exercici econòmic, i és nul·la sense aquesta dotació (article 27.6).

Pel que fa a les escoles bressol públiques que no es puguin enquadrar en el règim jurídic de delegació, i sí dins de les competències diferents de les pròpies o de les atribuïdes per delegació, la LRSAL, que modifica l'article 7.4 de la LBRL, també estableix que els ajuntaments només poden exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, entre d'altres.

RECOMANACIONS

- El Departament d'Ensenyament s'ha de fer novament coresponsable dels costos de sosteniment de l'oferta d'educació infantil de primer cicle a partir del curs 2015/2016 i ha d'establir, conjuntament amb les diputacions i les entitats municipalistes, les bases d'un nou model de finançament d'aquesta etapa educativa que garanteixi la inversió pública i els sistemes de subvenció i ajut a l'educació infantil de primer cicle necessaris per fer possible el manteniment i la consolidació de l'oferta d'escoles bressol, i l'accés de qualsevol infant en condicions d'igualtat d'oportunitats.
- El Departament d'Ensenyament i altres administracions públiques han d'establir subvencions per a les escoles ubicades en entorns socials menys afavorits, tal com estableix l'article 198.2 de la LEC, i evitar que tant el finançament com les mesures d'austeritat s'apliquin linealment, de manera que es garanteixin el manteniment i la consolidació de les llars d'infants de titularitat pública i privada ubicades en aquests entorns socials menys afavorits.
- El Departament d'Ensenyament, les diputacions i els ajuntaments han d'estudiar l'impacte de les mesures d'austeritat aplicades en els darrers cursos sobre el manteniment i l'accés a l'oferta, i incorporar en el nou model de finançament les mesures compensatòries que escaiguin per evitar que aquestes noves condicions de finançament reverteixin negativament en la provisió d'oferta i en l'equitat en l'accés.

5.1.2. La modificació del model de finançament a terços entre la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments i les famílies

Específicament pel que fa al sector públic, aquesta reducció de les aportacions que feia el Departament d'Ensenyament, que, avui dia, assumeixen les diputacions catalanes, ha alterat el model de cofinançament dels terços que en els darrers anys i fins al curs 2011/2012 regia la provisió de places públiques: aproximadament un terç del cost de la plaça era sufragat pel Departament d'Ensenyament; un terç, pels ajuntaments, i un terç, per les famílies.

Actualment, per garantir la sostenibilitat de les escoles bressol públiques, alguns ajuntaments han optat per traslladar íntegrament la part de finançament que ha deixat d'aportar el Departament d'Ensenyament a les quotes que satisfan les famílies, la qual cosa, com s'exposa

posteriorment, ha fet que, encara que s'hagin establert sistemes tarifaris en funció de la renda, s'hagin produït increments que deixen fora de l'accés al servei les famílies amb rendes més baixes. En nombrosos ajuntaments, però, especialment quan la pròpia situació financera ho ha permès, els increments de quotes a les famílies han estat més moderats i s'ha incrementat l'aportació pròpia.

Les dades facilitades pel Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol, de la Diputació de Barcelona, que disposa d'informació anual d'aproximadament trenta ajuntaments en les edicions dels darrers anys, posen de manifest que, com a mínim en aquesta mostra de municipis, del model de terços imperant l'any 2010 s'ha anat passant progressivament a un model de cofinançament en què els ajuntaments i les famílies han incrementat la seva aportació fins al 50% i 40%, respectivament (vegeu la taula 6).

Taula 6. Evolució del percentatge de finançament de les escoles bressol públiques (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Famílies	32,8	32,9	33,0	33,4	36,7	40,0
Ajuntament	36,3	36,5	35,6	37,3	39,0	50,7
Altres institucions	30,9	30,6	31,4	29,4	24,3	9,4

Font: Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol, Diputació de Barcelona.

Des de la perspectiva de la defensa del dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, tal com s'exposa més endavant, el Síndic ha destacat que la modificació del model de terços, que ha comportat un increment dels nivells de copagament per part de les famílies, perjudica l'accessibilitat econòmica a l'educació infantil de primer cycle, especialment dels infants de famílies socialment menys afavorides.

Tota dinàmica que suposi un increment dels costos d'accés a aquest servei educatiu

per a les famílies usuàries sense un desplegament simultani de sistemes d'accessibilitat econòmica (beques, tarifació social, bonificacions, etc.) per a les que tenen una situació social menys afavorida, i sense mesures que evitin que aquesta reducció de la inversió pública afecti linealment totes les escoles bressol i totes les famílies, es trobin en contextos socialment desfavorits o no, comporta necessàriament un retrocés del dret a l'educació en igualtat d'oportunitats.

RECOMANACIONS

- Cal preservar el model de finançament de terços, especialment pel que fa a la part corresponent a l'aportació de les famílies (o establir-ne un d'alternatiu que n'afavoreixi l'accessibilitat econòmica), sobretot a les escoles bressol públiques ubicades en entorns socials menys afavorits.

5.1.3. El retard en el pagament de les subvencions als titulars dels centres

Al marge de la reducció del finançament públic de les escoles públiques i privades, el Síndic també ha rebut nombroses queixes d'ajuntaments i de titulars de centres privats per la dilació en el pagament de les subvencions per part del Departament d'Ensenyament d'ençà del curs 2010/2011, i també per la incertesa de l'import previst en la partida pressupostària finalment destinada. Els titulars d'aquests serveis no només han rebut la subvenció força mesos després de finalitzar el curs escolar objecte de subvenció, sinó també han tingut coneixement de l'import de la subvenció

que finalment rebrien un cop iniciat el curs escolar.

A tall d'exemple, la convocatòria de les subvencions per a les llars d'infants de titularitat privada per al curs 2013/2014, per mitjà de l'Ordre ENS/357/2014, amb l'import establert, es fa el 5 de desembre de 2014, sis mesos més tard de finalitzar el curs, mentre que la convocatòria per al curs 2011/2012, a través de l'Ordre ENS/205/2011, es va fer el 28 de juliol de 2011, just abans d'iniciar el curs. I també, en el marc d'una queixa, el Síndic constata que l'abonament de la subvenció a l'ajuntament titular de l'escola bressol municipal per al curs 2011/2012 es fa el dia 30 d'agost de 2013 (Q-01386/2012).

Aquesta situació, provocada per les dificultats pressupostàries que travessa la Generalitat de Catalunya, ha provocat una enorme complexitat en la gestió financera de les escoles públiques i privades, fins al punt que de vegades s'han aplicat increments de quotes a les famílies a mig curs escolar o s'han reclamat aportacions addicionals a les famílies un cop finalitzat el curs.

Sobre els increments de les aportacions de les famílies un cop iniciat el curs, el Síndic ha tramès als ajuntaments i als titulars de centres privats que els canvis en les quotes s'haurien de comunicar amb prou antelació perquè les famílies en puguin ser coneixedores en el moment de la matrícula, de manera que puguin tenir informació adequada respecte del preu de la quota que han de satisfer al llarg de tot el curs i planificar l'atenció dels seus fills amb coneixement de causa. Sobre aquesta qüestió, el Decret 75/2007, de 27 de març, que regula el procés de preinscripció i matrícula (art. 4), i la mateixa Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, (art. 25.1. f), fan una menció específica del deure d'informació a les famílies, que inclou el preu de les quotes d'escolarització i altres aportacions econòmiques que hagin de fer.

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, a més, estableix que les administracions públiques han de respectar el principi de confiança legítima en la seva actuació (art. 3).

En relació amb aquest assumpte, el Departament d'Ensenyament recorda les dificultats pressupostàries que pateix, i afegeix que el mes de juny de 2015 ja havia liquidat la totalitat de la despesa corresponent al funcionament i el sosteniment de places de llars d'infants per al curs 2010/2011, i pràcticament la totalitat de la despesa corresponent al curs 2011/2012 (vegeu l'informe relatiu al compliment de la Moció 176/X, sobre les llars d'infants, del Parlament de Catalunya). Pel que fa al finançament de l'oferta privada, el Departament d'Ensenyament també exposa que aquestes subvencions no tenen caràcter recurrent i que a l'inici del curs 2013/2014 ja es va informar les organitzacions patronals de la possibilitat de no convocar-les, a fi que, a l'hora de fixar preus de l'escolarització de les llars, aquesta circumstància fos tinguda en compte (tal com ja s'ha dit, la convocatòria corresponent al curs 2013/2014 va ser a finals de l'any 2014, quan el curs ja havia acabat).

RECOMANACIONS

- Cal que el Departament d'Ensenyament i altres administracions públiques clarifiquin davant dels titulars de l'oferta pública i privada el model de finançament de l'educació infantil a Catalunya que se seguirà el curs 2015/2016 i successius, i cal garantir que els ajuntaments i els titulars de centres privats tinguin coneixement abans de programar i iniciar el curs de l'import per plaça de les subvencions per al funcionament de les llars d'infants públiques i privades.
- Cal garantir que qualsevol modificació de la quota de les llars d'infants per part dels ajuntaments o dels titulars de centres privats s'estableixi amb prou antelació perquè les famílies en puguin ser coneixedores durant el procés de preinscripció.

5.2. La provisió d'oferta

5.2.1. De l'esforç en la creació de places a la reducció de l'alumnat escolaritzat

En relació amb la provisió d'oferta, convé posar de manifest, d'entrada, que al llarg de la darrera dècada els poders públics han fet un esforç destacable en la creació de places d'educació infantil de primer cycle, especialment de titularitat pública, amb iniciatives com ara el Pla de creació de 30.000 places públiques que va impulsar el Departament d'Educació a partir de l'any 2004.

En el capítol 3, corresponent a la revisió de dades d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys, ja s'ha posat de manifest que la creació de 40.000 noves places durant el període comprès entre els cursos 2001/2002 i 2011/2012 ha permès incrementar, deu anys més tard, 10 punts percentuals la taxa d'escolarització total i 13 punts percentuals la taxa d'escolarització pública.

En el mateix capítol 3, però, també s'evidencia que, després d'anys de creixement, el curs 2012/2013 la taxa d'escolarització en aquesta etapa va patir per primer cop en la darrera dècada una davallada de poc menys de 2 punts percentuals, amb una disminució en un sol curs de quasi 8.000 places ocupades (el 8,4%), 3.700 de titularitat pública. Aquesta reducció de l'alumnat escolaritzat s'ha mantingut en els següents dos cursos 2013/2014 i 2014/2015, però a un ritme

inferior, a 2.000 alumnes per curs. Malgrat aquest descens, el fet que la davallada demogràfica d'aquest grup de població en valors relatius hagi estat superior a la reducció del nombre d'alumnat ha afavorit que la taxa d'escolarització s'hagi mantingut estabilitzada (amb un lleu increment) aquests dos darrers cursos.

Entre els cursos 2011/2012 i 2013/2014, el 84% dels municipis més grans de 10.000 habitants ha reduït l'alumnat escolaritzat. En tot cas, convé destacar que aquest descens de l'alumnat escolaritzat s'explica sobretot per un descens de la demanda social de places seguit per una destrucció de l'oferta. Tal com ja s'ha exposat precedentment, aquest descens de la demanda social ha estat provocat per la baixada de la natalitat; per l'increment de les taxes d'atur, que han provocat alhora una reducció de les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar de les famílies i també més dificultats econòmiques, i per altres factors relacionats amb les condicions d'accés a l'oferta (increments de preus, eliminació dels ajuts que atorgava el Departament d'Ensenyament, etc.).

Segons el Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol, de la Diputació de Barcelona, amb una mostra anual d'aproximadament trenta ajuntaments en les edicions dels darrers anys, destaca que el nombre de sol·licituds per cada plaça pública oferta ha mantingut una tendència decreixent, especialment des de l'any 2009, de 2,0 sol·licituds per plaça l'any 2009 fins a 1,4 de l'any 2013 (vegeu la taula 7).

Taula 7. Evolució del nombre de sol·licituds per cada plaça oferta d'escoles bressol públiques (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sol·licituds / places	1,7	2,0	1,8	1,8	1,7	1,4

Font: Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol, Diputació de Barcelona.

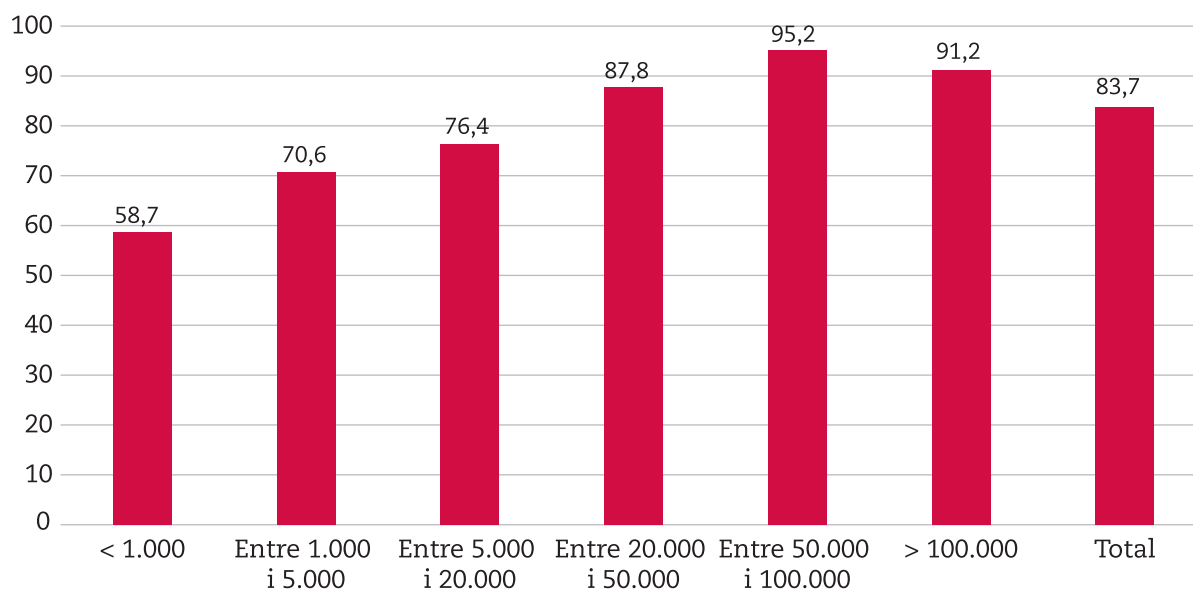
Tot i que la pèrdua d'alumnat global no s'ha traduït en un decrement de la taxa d'escolarització, aquesta pèrdua suposa, en certa mesura, no aprofitar, encara que sigui parcialment, la inversió realitzada

pels poders públics en la darrera dècada en la creació de places i, consegüentment, també d'oportunitats educatives per a la primera infància, especialment si es té present que aquestes places ja creades

(amb un cost de 5.000 euros per plaça creada aproximadament) han quedat vacants i una part s'ha acabat suprimint. Si bé es tracta d'una etapa de provisió no universal, l'educació infantil de primer cicle està fortament afectada per desigualtats socials d'accés, de manera que el descens de la natalitat i el decrement de les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar de les famílies poden representar una oportunitat per treballar, sense la necessitat de crear noves places obligatòriament, la millora de l'accés dels col·lectius socialment menys afavorits, que presenten nivells d'escolarització comparativament més baixos.

En aquest sentit, convé destacar que, tot i que hi ha municipis amb dèficit d'oferta pública, el decrement de la demanda social ha provocat que en altres municipis, especialment de grandària reduïda, tinguin places vacants després del període ordinari de matrícula. Segons el Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona, promogut per la Diputació de Barcelona, que va comptar amb la participació de 143 ajuntaments en l'edició de l'any 2014 (més de la meitat de municipis amb escola bressol municipal de la província de Barcelona), l'ocupació de les places és del 83,7% del total, percentatge que disminueix com més petit és el municipi (vegeu el gràfic 4).

Gràfic 4. Ocupació de les escoles bressol públiques de la província de Barcelona (2014)

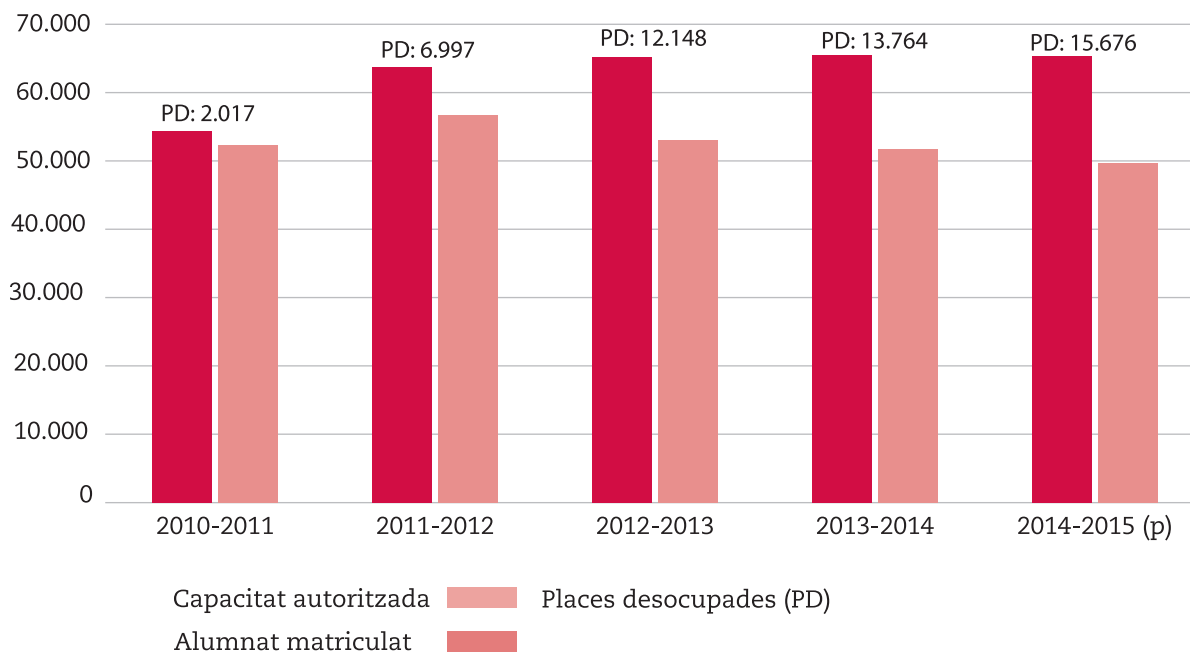


Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona, Diputació de Barcelona.

El Departament d'Ensenyament informa que per al curs 2014/2015 la capacitat màxima autoritzada va ser de 65.319 places, i que la matrícula va ser de 49.643 alumnes (provisional) (vegeu el gràfic 5). El diferencial entre capacitat autoritzada i places ocupades ha anat creixent en els darrers anys i se situa al voltant de les 15.000 places. De fet, el mateix Departament d'Ensenyament assenyala que la implantació del Pla de creació de 30.000 places per al període 2004-2008, que ha tingut continuïtat en la generació d'oferta fins al 2012, ha provocat algunes irracionalitats, com ara que l'oferta

s'ubiqui per sobre de la demanda en alguns municipis.

En concret, el mapa de llars d'infants de Catalunya ha creat places en 560 municipis (del total de 947 municipis de Catalunya). En 412 d'aquests municipis estava inicialment prevista la creació de places i als 148 restants, no. Dels 560 municipis de Catalunya que han creat places, 127 ho han fet per sobre del padró en edat compresa entre els 0-3 anys (tot i que aquests municipis, en alguns casos, poden atendre demanda procedent d'altres municipis veïns sense oferta).

Gràfic 5. Evolució de l'ocupació de les escoles bressol públiques a Catalunya (2010-2015)


Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Aquesta situació s'ha fet més evident en municipis de grandària més reduïda ubicats en zones amb menys densitat de població. De fet, la taula mostra que, arran de la implantació del Pla de creació de places, els municipis més petits de

20.000 habitants han assolit taxes de cobertura pública molt per sobre de l'objectiu previst, mentre que els municipis de més de 20.000 habitants han incrementat aquestes taxes dins dels nivells previstos (vegeu la taula 8).

Taula 8. Evolució de la cobertura pública de la població de 0 a 3 anys establerta pel mapa de llars d'infants de Catalunya 2004-2008 (2004, 2011)

Grandària del municipi	2004	Objectiu de cobertura pública	2011	Variació 2004-2011
Fins a 20.000 hab.	22,2%	Entre 25 i 30%	46,0%	+ 23,8 punts
De 20.000 a 50.000 hab.	12,1%	Entre 20 i 25%	21,5%	+ 9,4 punts
Més de 50.000 hab.	9,8%	Entre 15 i 20%	16,5%	+ 6,7 punts

Font: Departament d'Ensenyament.

En tot cas, un cop feta la inversió en la creació de places públiques, als municipis amb més oferta que sol·licituds la disponibilitat de places no ocupades pot ser aprofitada per

incentivar l'escolarització de col·lectius amb menys disposició i oportunitats d'accedir-hi, com succeeix amb els infants de famílies socialment desfavorides.

RECOMANACIONS

- Cal que els ajuntaments estudiïn mesures per consolidar la demanda d'educació infantil de primer cicle que evitin la supressió de l'oferta, especialment als municipis amb més places que sol·licituds en el sector públic, i per estimular la demanda dels col·lectius socials menys representats, que pateixen desigualtats d'accés.
- Cal que els ajuntaments desenvolupin polítiques de subjectivitat orientades a valoritzar la participació a l'educació infantil de primer cicle, especialment dels infants socialment desfavorits, i que combatin les desigualtats no només relacionades amb l'origen econòmic, sinó també amb el capital educatiu i cultural de la família (acompanyades de mesures de foment de l'accessibilitat econòmica a l'oferta).

5.2.2. La manca de suficiència de places d'escola bressol en determinats municipis

Malgrat el decrement de la demanda de places i l'existència de places vacants en determinats municipis, aquestes mateixes dades exposades en la taula 7 de l'epígraf anterior indiquen que encara hi ha un dèficit d'oferta pública en molts municipis, que, tot i ser més baix que en anys precedents, segons el Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol (amb dades d'una mostra de 34 municipis de la província de Barcelona), se situa al voltant del 40%. L'oferta pública en aquests municipis cobreix el 71,4% de les sol·licituds de preinscripció presentades.

Aquestes xifres fluctuen enormement en funció del municipi de referència. A la ciutat de Barcelona, per exemple, el dèficit de places és més gran: el curs 2013/2014, la demanda atesa a les escoles bressol públiques va ser només del 55,1% (vegeu la taula 9). Internament, a més, hi ha importants desigualtats pel que fa al nivell de cobertura de la demanda: mentre hi ha districtes com ara Nou Barris i Ciutat Vella que atenen més del 70% de la demanda existent, n'hi ha d'altres com l'Eixample, les Corts o Gràcia que només ho fan per sota del 50%. És important destacar que l'esforç de creació de places fins al curs 2012/2013 i el descens de la demanda a partir del curs 2011/2012 han permès millorar la satisfacció de la demanda (vegeu les taules 9 i 10).

Taula 9. Evolució de la cobertura de la demanda de places d'escola bressol públiques en el procés de preinscripció a la ciutat de Barcelona (2007-2014)

Grandària del municipi	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Places vacants / Sol·licituds (*100)	42,5	37,2	34,0	38,4	56,7	59,3	59,2
% Demanda atesa	42,5	37,2	34	38,1	53	57,7	55,1
Places vacants	2.471	2.695	2.752	3.315	5.400	5.123	4.279
Sol·licituds	5.810	7.236	8.099	8.643	9.522	8.636	7.226
Alumnat matriculat	4.169	4.426	4.638	5.287	7.147	8.148	8.274

Font: Consorci d'Educació de Barcelona.

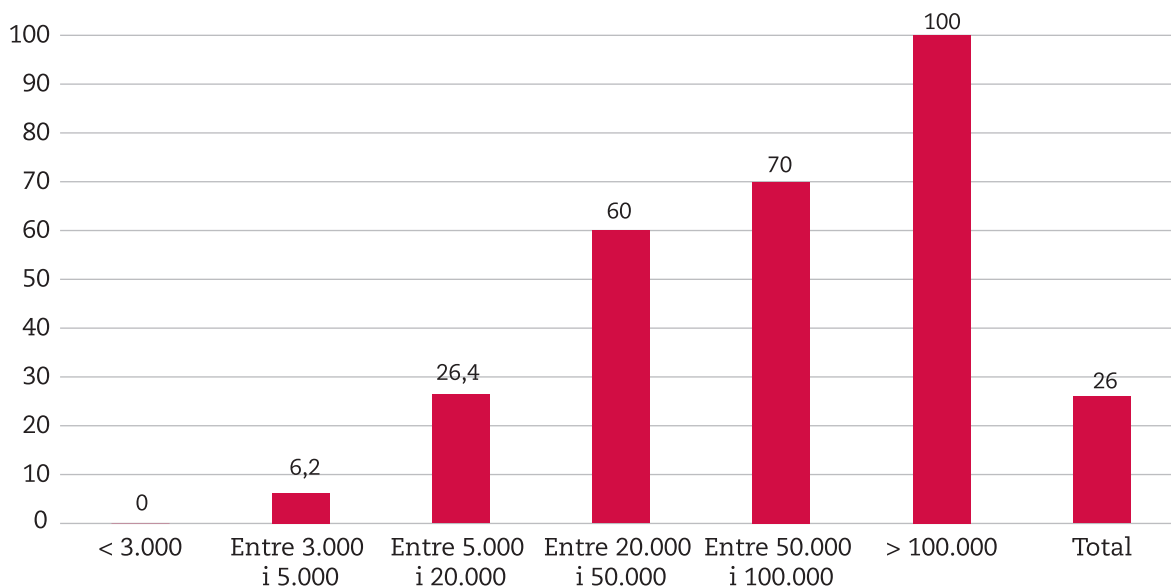
Taula 10. Evolució de la cobertura de la demanda de places d'escola bressol públiques per districtes en el procés de preinscripció a la ciutat de Barcelona (2007-2014)

Districte	Places públiques vacants (2007/2008)	Demandes de plaça (2007/2008)	Demanda atesa (2007/2008)	Places públiques vacants (2013/2014)	Demandes de plaça (2013/2014)	Demanda atesa (2013/2014)	Taxa d'escolarització 0-2 anys (2012/2013)	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys (2012/2013)
Ciutat Vella	251	434	57,8	240	331	70,7	30,8	21,3
Eixample	177	742	23,9	282	1.100	25,6	43,5	14
Sants-Montjuïc	322	608	53	479	790	56,7	38,1	19,2
Les Corts	106	276	38,4	158	388	40,7	55,2	16,7
Sarrià-St. Gervasi	52	159	32,7	252	482	50,2	57,7	11,7
Gràcia	145	336	43,2	295	604	48,8	36,4	12
Horta-Guinardó	350	682	51,3	570	825	63,4	35,5	19,4
Nou Barris	477	790	60,4	617	670	76,7	36,5	24,5
Sant Andreu	313	655	47,8	481	700	63,7	38,4	20,6
Sant Martí	278	1.128	24,6	905	1.336	62,9	46,5	25,3
Barcelona ciutat	2.471	5.810	42,5	4.279	7.226	55,1	42	18,8

Font: Consorci d'Educació de Barcelona.

D'acord amb el Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona, de la Diputació de Barcelona, que proporciona dades d'una mostra de 143 ajuntaments en l'edició de l'any 2014, en el 26% de municipis

estudiats (37 dels 143 municipis), especialment els municipis més grans de 20.000 habitants, hi havia escoles bressol públiques amb llista d'espera (vegeu el gràfic 6).

Gràfic 6. Municipis amb escoles bressol públiques amb llista d'espera a la província de Barcelona (2014)


Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona, Diputació de Barcelona.

Davant d'aquesta realitat, el Síndic recorda que el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil de primer cicle i els requisits dels centres, estableix que l'Administració educativa i l'Administració local han d'impulsar una oferta suficient per atendre la demanda de places de primer cicle de l'educació infantil, i que en la creació de places a les llars d'infants de titularitat pública s'han de prioritzar les zones socialment desafavorides, s'ha de respectar

l'equilibri territorial i s'han de tenir en compte les fluctuacions de la demanda.

Des d'aquesta perspectiva, és important que tothom que sol·liciti plaça a l'educació infantil de primer cicle tingui oportunitats d'accés, bé en el sector públic, bé en el privat, però també que la provisió pública sigui suficient, si no per atendre tota la demanda, com a mínim, per garantir l'accés dels infants socialment menys afavorits i amb menys oportunitats d'accés al sector privat.

RECOMANACIONS

- Cal que els ajuntaments analitzin la demanda existent i la demanda atesa en l'oferta pública i privada disponibles i, d'acord amb les disponibilitats pressupostàries, que amplii l'oferta pública si les places existents al municipi no són suficients per atendre les necessitats d'escolarització presents o si hi ha demanda socialment menys afavorida que no s'escolaritza per la manca de places públiques suficients.
- Cal que els ajuntaments, en col·laboració amb el Departament d'Ensenyament, amplii l'oferta en funció de l'evolució de la demanda, especialment si la demanda s'incrementa en el futur, quan la conjuntura econòmica millori.
- Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i les entitats municipalistes estudiïn l'establiment d'un nivell d'escolarització idoni (amb possibles variacions per característiques del municipi), al qual els diferents municipis haurien d'aproximar les seves taxes d'escolarització.
- Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i els ajuntaments planifiquin la programació de l'oferta als diferents municipis de Catalunya amb l'objectiu de fer convergir els nivells d'escolarització pública dels municipis amb la mitjana catalana (o amb el nivell d'escolarització establert com a idoni).

El cas de l'accés a una escola bressol de Montgat

La persona interessada presenta una queixa relacionada amb la impossibilitat que el seu fill accedeixi a una escola bressol. L'escola bressol esmentada té 61 places, de les quals 8 són per a l'aula de 0-1, 13 per a la d'1-2 i 40 per a la 2-3, d'acord amb la capacitat màxima de l'equipament autoritzada pel Departament d'Ensenyament.

L'estudi de la queixa constata que les places disponibles són insuficients per atendre la demanda existent, especialment en el grup d'1-2 anys. Per al curs 2014/2015, les sol·licituds han fet que hi hagi 6 infants en llista d'espera per al grup de 0-1 (14 sol·licituds), 26 per al grup d'1-2 (31 sol·licituds) i 10 per al grup de 2-3 (34 sol·licituds).

L'Ajuntament de Montgat informa que, actualment, no és possible ampliar el nombre de places de l'escola bressol municipal perquè no hi ha espai suficient i no hi ha disponibilitat pressupostària per assumir les obres d'ampliació de l'equipament que caldrien. Els estudis demogràfics, a més, preveuen que el municipi experimenti un decreixement de la població d'aquesta edat en els propers anys, circumstància que cal tenir en compte en la planificació futura de l'oferta.

Les dades de demanda i oferta aportades per l'Ajuntament de Montgat, però, també constaten que la queixa sobre la insuficiència d'oferta al municipi per atendre la demanda existent es fonamenta en baixos nivells comparats de provisió de places d'educació infantil de primer cicle.

Globalment, els nivells d'escolarització de la població de 0 a 2 anys al municipi se situen per sota de la mitjana catalana. La taxa d'escolarització total és del 28% (125 alumnes per a un total de 443 infants potencialment usuaris del servei), quan la taxa d'escolarització mitjana a l'educació infantil de primer cicle per al conjunt de Catalunya se situa al voltant del 35%.

Alhora, la provisió d'oferta pública al municipi també és comparativament baixa. Mentre que la taxa d'escolarització pública a Montgat se situa en el 13,8% dels infants de 0 a 2 anys, la taxa d'escolarització pública al conjunt de Catalunya és del 22%.

A més, el Síndic també recorda que, malgrat la davallada demogràfica prevista per a aquest grup de població en el futur, la reducció de les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar de les famílies per efecte de la crisi econòmica ha fet decreixer la demanda actualment, però aquesta demanda pot créixer novament en el futur.

5.2.3. El tancament de centres i aules en determinats municipis per ajustament oferta-demanda

En els darrers anys, la reducció de la demanda de places d'educació infantil de primer cicle i la reducció del finançament d'aquesta oferta per part del Departament d'Ensenyament (tant del sector públic com del privat) –que ha generat a aquests serveis importants problemes de sostenibilitat econòmica– han provocat que diversos municipis hagin reduït la seva oferta pública i privada, bé per mitjà del tancament de centres, bé per mitjà de la supressió d'unitats.

Aquest procés de reducció de l'oferta, que s'ha produït sobretot entre els cursos 2011/2012 i 2012/2013, ha tingut un impacte més gran en el sector privat perquè en el cas del sector públic els ajuntaments han aconseguit garantir amb l'increment de finançament propi la continuïtat del servei. Així, per exemple, la taula 11 constata que, en termes agregats, entre els cursos 2011/2012 i 2012/2013 el nombre de centres d'educació infantil en el sector privat s'han reduït en 13, i que aquest sector ha perdut un 8,2% del nombre d'unitats, mentre que en el sector públic el nombre de centres s'ha incrementat en 3 i el nombre d'unitats ha decrescut un 5,6%.

Taula 11. Variació de l'oferta d'educació infantil de primer cicle a Catalunya (cursos 2011/2012 i 2012/2013)

		Centres			Unitats	Alumnat	Personal educador	
		Total	Llars d'infants	Centres educació infantil	Centres de primària	Total	Total	Total
2011/2012	Total	1.684	1.489	25	170	6.952	92.003	11.119
	Públic	923	923	-	-	4.179	56.765	7.382
	Privat	761	566	25	170	2.773	35.238	3.737
2012/2013	Total	1.674	1.487	19	168	6.490	84.244	10.360
	Públic	926	926	-	-	3.945	53.064	6.925
	Privat	748	561	19	168	2.545	31.180	3.435
Diferència	Total	-10	-2	-6	-2	-462	-7.759	-759
	Públic	3	3	-	-	-234	-3.701	-457
	Privat	-13	-5	-6	-2	-228	-4.058	-302

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Amb tot, en valors absoluts, convé destacar que el curs 2012/2013 la reducció del nombre d'unitats en els sectors públic i privat ha estat força similar, al voltant de les 230 per sector. A més, la taula 12, que conté les dades per municipis, evidencia que si bé el

curs 2012/2013 hi ha 19 municipis que han incrementat el nombre de centres públics i 52, el nombre d'unitats, n'hi ha 16 que han tancat, com a mínim, una escola bressol pública i 183 més que han reduït aules a l'oferta pública existent.

Taula 12. Variació de l'oferta d'educació infantil de primer cicle de titularitat pública a Catalunya (cursos 2011/2012 i 2012/2013)

Municipis que incrementen el nombre de centres públics	19
Municipis que redueixen el nombre de centres públics	16
Municipis que incrementen el nombre d'unitats en el sector públic	52
Municipis que redueixen el nombre d'unitats en el sector públic	183

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

En el marc de les actuacions de supervisió dutes a terme pel Síndic arran dels tancaments de centres i unitats en el sector públic en diversos municipis, aquesta institució constata que el nombre de sol·licituds a l'educació infantil de primer cicle ha experimentat un decreixement en els darrers anys i que, malgrat els tancaments, l'oferta vigent actualment cobreix generalment (no en tots els casos) la demanda existent. És a dir, la supressió de grups i unitats tendeix, amb caràcter general, a ajustar oferta i demanda, i a eliminar la despesa pública destinada a sufragar les situacions de sobreoferta.

Amb tot, el Síndic també recorda que l'escolarització de 0 a 3 anys és un instrument molt important per promoure el dret dels infants a l'educació en igualtat d'oportunitats, a banda de ser un servei bàsic per fomentar la conciliació de la vida familiar i laboral dels progenitors, i que la davallada de la demanda

es deu en part al context econòmic actual, caracteritzat per un increment de la incidència de l'atur (que redueix les necessitats de conciliació) i de les dificultats econòmiques per part de moltes famílies (que augmenten les dificultats d'accés al servei, addicionalment a l'increment de quotes).

Des d'aquesta perspectiva, doncs, el Síndic demana als ajuntaments que estiguin atents a l'evolució de la demanda d'escolarització en aquesta etapa educativa i que, si escau, aquest cessament de l'activitat sigui temporal.

Alhora, el Síndic també ha constatat que en alguns casos la supressió d'oferta s'ha produït en municipis que no tenien oferta pública suficient o oferta alternativa, la qual cosa limita les oportunitats de les famílies per escolaritzar els fills en aquesta etapa fins al punt d'obligar-les a desplaçar-se a municipis veïns.

RECOMANACIONS

- Cal que els ajuntaments estiguin atents a l'evolució de la demanda d'escolarització en aquesta etapa educativa i que, en cas de tancament de centres o unitats, aquest cessament de l'activitat sigui temporal, mentre no hi hagi demanda.
- Cal que els ajuntaments i les diputacions catalanes analitzin fins a quin punt l'increment de quotes ha contribuït a desincentivar la demanda al municipi.

Tancament d'una escola bressol municipal a Santa Eulàlia de Ronçana

El Síndic rep una queixa relacionada amb el tancament d'una escola bressol pública a Santa Eulàlia de Ronçana.

Les dades aportades per l'Ajuntament de Santa Eulàlia de Ronçana constaten que el nombre de sol·licituds a l'educació infantil de primer cicle ha experimentat un decreixement en els darrers tres anys, especialment el curs 2012/2013. En concret, el curs 2010/2011 hi havia 144 sol·licituds, mentre que el curs 2012/2013 aquest nombre va decreixer fins a les 102 sol·licituds.

Les dades també evidencien que una part significativa d'aquestes sol·licituds no ha desembocat en matrícula, i que, ja començat el curs, alguns dels infants matriculats han abandonat el centre. A inici de curs, hi havia 85 alumnes, mentre que actualment el municipi té 75 alumnes.

Finalment, les dades posen de manifest que, malgrat la supressió d'una escola bressol amb 94 places, l'oferta vigent disposa de 19 places vacants, la qual cosa significa que no hi ha infants que s'hagin quedat sense plaça.

Tancament de la llar d'infants d'Olivella

El Síndic rep una queixa relacionada amb el tancament de l'única escola bressol del municipi d'Olivella.

Després d'estudiar el contingut de la queixa, el Síndic constata que no es tracta d'un tancament definitiu, sinó d'una suspensió temporal de la prestació del servei per al curs 2012/2013. Els motius argüïts per a aquesta suspensió temporal són la reducció de l'alumnat matriculat (d'aproximadament 50 alumnes els cursos precedents a 21 alumnes matriculats) i la reducció de la partida pressupostària transferida pel Departament d'Ensenyament en concepte de manteniment de places d'escola bressol (de 1.800 €/any per infant matriculat en cursos precedents a 875 €/any a partir del curs 2011/2012), circumstàncies que, a criteri de l'Ajuntament d'Olivella, feien inviable la continuïtat del servei en les actuals condicions de restricció pressupostària.

L'Ajuntament d'Olivella, en conèixer aquests canvis, va intentar en un primer moment reorganitzar el servei per reduir costos, amb l'eliminació del servei d'acollida i amb la reducció de l'oferta de places de quatre unitats diferenciades per edats a dues unitats mixtes, per donar cabuda a la demanda existent, amb una previsió inicial de 27 alumnes per al curs 2012/2013, que posteriorment va quedar reduïda a 21 alumnes.

Amb tot, el Síndic també constata que, amb la suspensió temporal de la prestació del servei, el municipi d'Olivella, que té 3.600 habitants i més d'un centenar d'infants residents de 0 a 2 anys d'edat, es queda sense oferta d'educació infantil de primer cicle i obliga les famílies interessades a desplaçar-se diversos quilòmetres a municipis veïns per escolaritzar els fills en una escola bressol, circumstància que perjudica ostensiblement l'accessibilitat de l'escolarització en aquesta etapa.

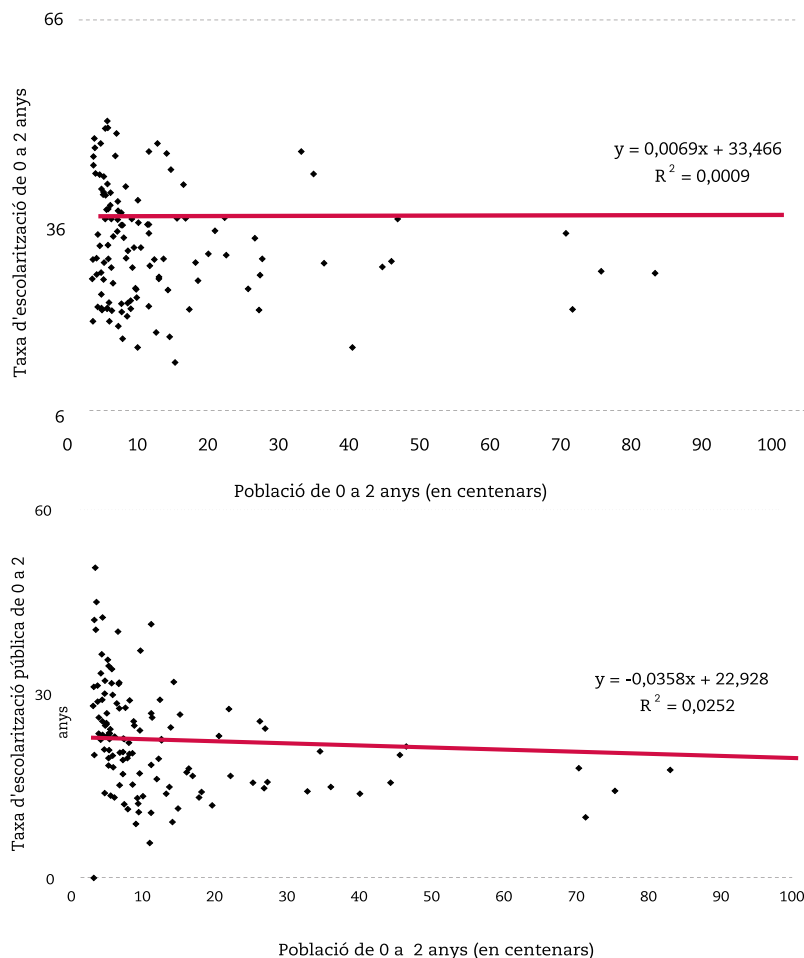
L'Ajuntament d'Olivella va comprovar que les escoles bressol públiques dels municipis veïns tinguessin prou oferta de places per garantir l'escolarització alternativa de l'alumnat matriculat al centre, i confirma que aquesta escolarització alternativa es va produir, com a mínim, en 15 dels 21 alumnes. Segons les informacions facilitades per l'Ajuntament d'Olivella, però, com a mínim, 4 dels 21 alumnes matriculats per al curs 2012/2013 no van optar per una escolarització alternativa, i en dos casos més es desconeix la seva situació actual.

5.2.4. Les dificultats d'accés a l'educació infantil de primer cicle als municipis més petits: els municipis sense oferta

Al marge de les desigualtats territorials exposades en el capítol 4, els nivells d'escolarització a l'educació infantil de primer cicle no mantenen una relació

lineal amb la grandària del municipi. Per als municipis més grans de 10.000 habitants, el gràfic 7 mostra que no hi ha una relació estadísticament significativa entre els nivells d'escolarització de la població de 0 a 2 anys i la grandària del municipi, ni prenent com a referència el conjunt de l'oferta ni la provisió pública.

Gràfic 7. Relació entre l'escolarització a l'educació infantil de primer cicle i la grandària del municipi per municipis més grans de 10.000 habitants a Catalunya (2013/2014)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Idescat.

Per als municipis més petits de 10.000 habitants, les taxes d'escolarització total i pública es tendeixen a incrementar a mesura que es redueix la dimensió del municipi, quan aquests tenen oferta (Diputació de Barcelona, 2013). Tot i això, en aquest grup de municipis, n'hi ha un total de 389 (el 41,1%), que concentra el 2,2% de la població total, que l'any 2013 no disposava d'oferta (vegeu les taules 13 i 14).

Entre aquests municipis hi ha Roquetes (8.287 habitants, amb 264 infants de 0 a 2 anys), Ulldecona (6.904, amb 206), Olivella (3.609, amb 138), Cànoves i Samalús (2.863, amb 81), Sant Llorenç Savall (2.361, amb 67),

Llorenç del Penedès (2.306, amb 77), el Palau d'Anglesola (2.135, amb 62), Castellví de Rosanes (1.760, amb 47), Forallac (1.729, amb 42), la Secuita (1.665, amb 49), Ivars d'Urgell (1.607, amb 42), Llívia (1.536, amb 31), Corbins (1.400, amb 38), Cabrera d'Anoia (1.363, amb 42), Sant Julià del Llor i Bonmatí (1.264, amb 41), Corçà (1.257, amb 39), Castellnou de Bages (1.241, amb 48), la Pobla de Lillet (1.155, amb 10), Vilamalla (1.103, amb 26), Ullà (1.053, amb 35), Flaçà (1.041, amb 27) o el Port de la Selva (980, amb 12), per posar-ne alguns exemples. Aproximadament 5.000 infants de 0 a 2 anys resideixen en municipis sense oferta d'escola bressol.

Taula 13. Municipis amb oferta o sense oferta d'educació infantil de primer cicle per grandària del municipi (2013)

	Menys de 500 hab.	Entre 500 i 1.000 hab.	Entre 1.000 i 2.000 hab.	Entre 2.000 i 3.000 hab.	Entre 3.000 i 5.000 hab.	Entre 5.000 i 10.000 hab.	Més de 10.000 hab.	Total
Sense oferta	302	65	15	4	1	2	0	389
Amb oferta	28	92	94	66	73	84	121	558
% sense oferta	91,5	41,4	13,8	5,7	1,4	2,3	0,0	41,1
% de població resident	1,1	1,5	2,0	2,2	3,7	8,2	81,2	100,0
% de població resident (sense oferta)	0,9	0,6	0,3	0,1	0,0	0,2	0,0	2,2

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Idescat.

Taula 14. Municipis amb oferta o sense oferta d'educació infantil de primer cicle per comarca (2013)

	Nombre de municipis	Municipis sense oferta	%	Municipis sense oferta pública	%
Alt Camp	23	9	39,1	9	39,1
Alt Empordà	68	39	57,4	39	57,4
Alt Penedès	27	1	3,7	1	3,7
Alt Urgell	19	15	78,9	15	78,9
Alta Ribagorça	3	1	33,3	1	33,3
Anoia	33	14	42,4	14	42,4
Bages	35	8	22,9	8	22,9
Baix Camp	28	10	35,7	10	35,7
Baix Ebre	14	3	21,4	3	21,4
Baix Empordà	36	20	55,6	20	55,6
Baix Llobregat	30	1	3,3	1	3,3
Baix Penedès	14	2	14,3	2	14,3
Barcelonès	5	0	0,0	0	0,0
Berguedà	31	21	67,7	21	67,7
Cerdanya	17	13	76,5	13	76,5
Conca de Barberà	22	15	68,2	15	68,2
Garraf	6	1	16,7	1	16,7
Garrigues	24	14	58,3	14	58,3
Garrotxa	21	10	47,6	10	47,6
Gironès	27	10	37,0	11	40,7
Maresme	30	0	0,0	0	0,0
Montsià	12	4	33,3	5	41,7
Noguera	30	19	63,3	19	63,3
Osona	51	19	37,3	19	37,3

	Nombre de municipis	Municipis sense oferta	%	Municipis sense oferta pública	%
Pallars Jussà	14	10	71,4	10	71,4
Pallars Sobirà	15	11	73,3	11	73,3
Pla d'Urgell	16	2	12,5	2	12,5
Pla de l'Estany	11	3	27,3	3	27,3
Priorat	23	22	95,7	22	95,7
Ribera d'Ebre	14	6	42,9	6	42,9
Ripollès	19	12	63,2	12	63,2
Segarra	21	14	66,7	14	66,7
Segrià	38	11	28,9	11	28,9
Selva	26	6	23,1	6	23,1
Solsonès	15	12	80,0	12	80,0
Tarragonès	22	4	18,2	5	22,7
Terra Alta	12	5	41,7	5	41,7
Urgell	20	8	40,0	8	40,0
Val d'Aran	9	6	66,7	6	66,7
Vallès Occidental	23	2	8,7	2	8,7
Vallès Oriental	43	6	14,0	9	20,9
Catalunya	947	389	41,1	395	41,7

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Per accedir a l'educació infantil de primer cicle, aquests infants es veuen obligats a desplaçar-se a municipis veïns, generalment sense disposar dels punts corresponents a la proximitat (circumscrita a l'àmbit municipal), que habitualment determina l'obtenció de plaça en un centre públic (quan tenen més demanda que oferta de places). Les oportunitats reals d'accés a l'educació infantil de primer cicle per a aquests infants queden limitades al nombre de vacants que tinguin les escoles bressol públiques dels municipis veïns, que sovint s'omplen amb sol·licituds del mateix municipi, o a l'oferta privada, sovint més costosa, sempre que hi hagi un municipi geogràficament proper i prou gran per disposar d'escola bressol privada. La distància del lloc de residència respecte als municipis veïns, alhora, dificulta l'accessibilitat geogràfica d'aquests infants a l'educació infantil de primer cicle.

Per garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés, un avenç seria promoure acords entre ajuntaments per garantir que els infants residents en municipis sense oferta tinguessin els punts corresponents a la proximitat en el procés d'admissió d'alumnat, de manera que tinguessin les mateixes opcions d'accés que la resta d'infants residents al municipi on s'ubica el centre.

Convé recordar que el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, estableix que les competències en matèria d'admissió d'alumnat poden ser delegades als ajuntaments i que aquests poden establir, per a tots els centres que imparteixen el primer cicle de l'educació infantil sufragats amb fons públics del seu territori, un barem diferent del que recull la normativa que regula l'admissió d'alumnat, respectant, en tot cas, els

critèris d'admissió que s'hi estableixen (articles 16 i 20). Alhora, el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, atorga als ajuntaments

la capacitat de proposar la delimitació de les àrees de proximitat dels centres pel que fa als ensenyaments sufragats amb fons públics. La zonificació escolar pot incorporar més d'un municipi, si així ho proposen els ajuntaments implicats.

RECOMANACIONS

- Cal fomentar acords entre ajuntaments per al cofinançament d'escoles bressol municipals i per a la conformació d'una zonificació escolar integrada per més d'un municipi, a fi que els infants de municipis propers sense oferta puguin accedir-hi amb la puntuació de proximitat.
- Cal mancomuniar escoles bressol públiques entre els ajuntaments de municipis petits sense prou capacitat financera per crear i mantenir aquest servei només amb el finançament propi.
- Cal que els ajuntaments incorporin en la programació de l'oferta les sol·licituds del mateix municipi, i també les sol·licituds dels infants procedents de municipis veïns sense oferta (si cal, amb acords amb altres ajuntaments de municipis veïns sense oferta per al cofinançament d'escoles bressol municipals).

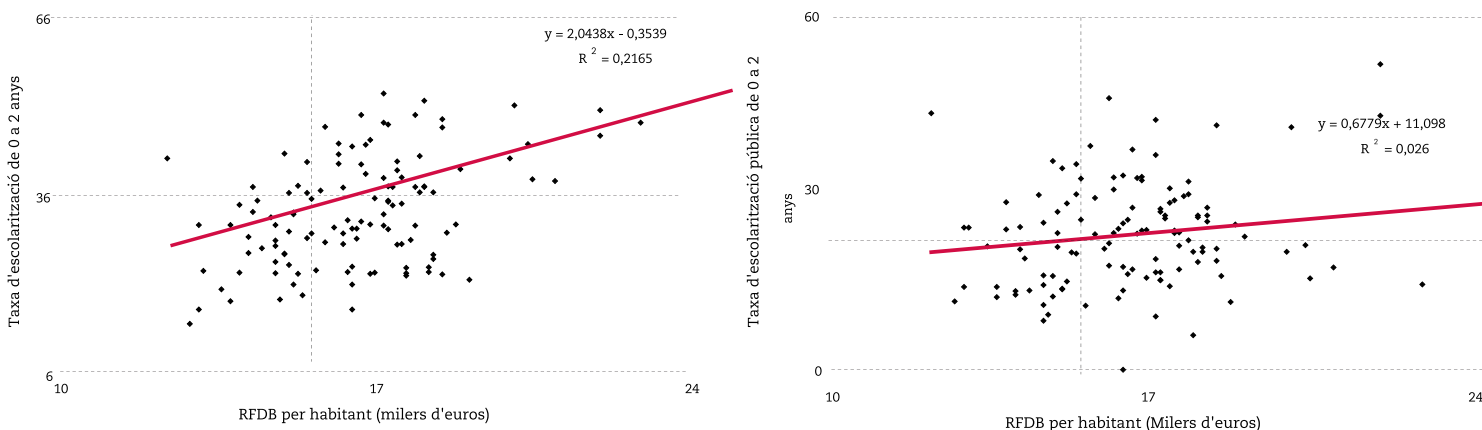
5.2.5. Els avenços en la promoció de l'escolarització pública

Una de les polítiques més efectives per combatre les desigualtats d'accés a l'educació infantil de primer cicle té a veure amb la provisió d'oferta pública, especialment perquè acostuma a tenir menys costos d'escolarització per a les famílies en general i més mesures d'accessibilitat econòmica per a les famílies socialment menys afavorides (beques, bonificacions, tarifació social, etc.), i també perquè la seva programació depèn menys del nivell socioeconòmic del territori (gràcies a la inversió pública), a diferència del que acostuma a passar amb el sector privat. Convé recordar que l'oferta pública, tot i que també depèn de les aportacions econòmiques de les famílies usuàries, està sufragada en més d'un 50% per les administracions públiques, de manera que les famílies cobreixen menys de la meitat del cost real de la plaça, a diferència de les escoles privades

subvencionades, en què aquesta proporció de copagament és més elevada.

La importància del sector públic a l'hora de fomentar l'accés a aquest àmbit educatiu de la població en una situació socioeconòmica més desfavorida s'evidencia quan s'analitza el comportament dels municipis en funció del nivell de renda de la població que hi viu. Amb caràcter general, tal com s'ha constatat anteriorment, els municipis amb una composició social més afavorida (calculada, per exemple, a través de la renda familiar bruta disponible per capita) tenen nivells d'escolarització dels 0 als 2 anys més elevats que els municipis amb una composició social més desfavorida. El gràfic 8 evidencia, però, que aquestes diferències, que són estadísticament significatives, desapareixen si es comparen les taxes d'escolarització pública. En altres paraules, pel que fa a la provisió d'oferta pública, hi ha diferències entre municipis, però aquestes diferències no s'expliquen pel nivell socioeconòmic de la població.

Gràfic 8. Relació entre la taxa d'escolarització total i pública de 0 a 2 anys i perfil socioeconòmic del municipi per municipis més grans de 10.000 habitants (2013-2014)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament (Estadística d'Ensenyament) i de l'Idescat (padró d'habitants).

En l'Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya, de l'any 2007, el Síndic destacava els dèficits de provisió d'oferta pública, atès que representava menys del 50% del conjunt de l'oferta, contràriament al que succeeix en la resta d'ensenyaments del sistema educatiu a Catalunya o en comunitats autònomes com el País Basc, amb nivells elevats d'escolarització. Amb tot, l'informe també advertia que el Pla de creació de 30.000 places públiques per al període 2004-2008, derivat de l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat,

aleshores en curs, havia de corregir, encara que fos parcialment, aquest dèficit.

Si bé Catalunya, amb taxes d'escolarització neta molt superiors a les de l'Estat, s'havia caracteritzat durant les darreres dècades per un model de provisió basat en una forta presència del sector privat, en la darrera dècada aquest dèficit s'ha corregit substancialment: mentre el curs 2001/2002 al voltant de dos terços de l'oferta era de titularitat privada, el curs 2014/2015 quasi dos terços de l'oferta és de titularitat pública (vegeu el gràfic 9).

Gràfic 9. Evolució de les places d'educació infantil de primer cicle en funció de la titularitat a Catalunya (2001-2015)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Fetes aquestes consideracions, però, cal posar de manifest que no sempre el sector públic assoleix més nivells de cobertura als municipis amb una composició social menys afavorida, amb menys oportunitats econòmiques. La taula 15 evidencia que, si bé hi ha municipis com ara Sant Joan de Vilatorrada, Badia del Vallès, Santa Perpètua de Mogoda, Abrera, Cubelles, Parets del Vallès o Mollerussa, amb elevades taxes d'escolarització pública (igual al 30% o superiors) i amb una renda familiar bruta disponible per capita baixa (inferior a la mitjana catalana, per sota dels 16,2 milers d'euros per habitant), també hi ha municipis com ara Badalona, Ripollet, Blanes, Vilaseca, Blanes, Salt, Montornès del Vallès, Salou, l'Hospitalet de Llobregat, Sant Vicenç dels Horts, Tordera, Olesa de Montserrat, Malgrat de Mar, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Mollet del Vallès o

Rubí, que tenen baixes taxes d'escolarització pública (inferiors al 15%) i una renda familiar bruta disponible per habitant també baixa. A diferència dels primers, la majoria d'aquests darrers municipis també té dèficits de provisió d'oferta privada, i en cap cas la seva presència compensa la baixa provisió pública per garantir nivells d'escolarització de 0 als 2 anys equivalents a la mitjana catalana.

Per comprendre la presència del sector públic, de fet, cal remetre's en part a factors de caràcter polític, relacionats amb el compromís assumit per cadascun dels ajuntaments a l'hora de promoure l'escolarització de la primera infància en el seu territori. El Síndic de Greuges, doncs, ha insistit sobre la necessitat d'impulsar l'oferta pública, i més encara als municipis amb més dificultats socials.

Taula 15. Escolarització de 0 a 2 anys per municipis més grans de 10.000 habitants a Catalunya (2013/2014)

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	RFDB per habitant (milers d'euros)
Sant Andreu de Llavaneres	50,5	50,5	21,9
Sant Joan de Vilatorrada	44,9	44,9	16,1
Badia del Vallès	42,4	42,4	12,3
Premià de Dalt	46,2	42,0	21,9
Sant Joan Despí	48,4	41,3	17,1
Argentona	49,0	40,4	18,4
Vilassar de Mar	51,3	40,1	20,0
Santa Perpètua de Mogoda	37,0	37,0	15,7
Pallejà	49,7	36,4	16,6
Palau-solità i Plegamans	39,1	35,5	17,1
Abrera	43,2	34,5	14,9
Cubelles	41,8	34,0	15,4
Lliçà d'Amunt	33,3	33,3	15,1
Torroella de Montgrí	44,4	32,1	16,4
Sant Feliu de Llobregat	45,5	31,9	16,8
Parets del Vallès	37,5	31,8	16,2
Caldes de Montbui	39,8	31,7	16,7
Mollerussa	35,6	31,6	15,5
Castell/Platja d'Aro	31,3	31,3	16,8
Calonge	31,1	31,1	17,8

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	RFDB per habitant (milers d'euros)
Santa Coloma de Farners	41,9	30,0	17,4
Vallirana	29,8	29,8	16,2
Mont-roig del Camp	29,0	29,0	15,4
Esplugues de Llobregat	49,7	29,0	17,8
Pineda de Mar	32,5	28,9	14,6
Deltebre	28,7	28,7	17,7
Balaguer	47,7	28,4	15,8
Escala, l'	28,0	28,0	17,5
Roses	34,6	27,7	13,9
Cardedeu	40,4	27,6	17,4
Prat de Llobregat, el	37,8	27,5	15,2
Olot	36,7	26,8	18,2
Canet de Mar	41,4	26,8	16,6
Vilafranca del Penedès	37,7	26,6	17,2
Roca del Vallès, la	35,1	26,1	17,2
Martorell	30,1	26,1	15,0
Valls	37,6	25,5	18,0
Manresa	34,5	25,5	17,3
Bisbal d'Empordà, la	25,5	25,5	18,2
Sant Sadurní d'Anoia	52,1	25,2	18,0
Arenys de Mar	37,6	25,0	17,3
Torelló	30,6	24,8	16,5
Franqueses del Vallès, les	29,8	24,8	15,5
Vendrell, el	26,2	24,5	18,2
Cornellà de Llobregat	28,6	24,3	14,7
Palamós	24,2	24,2	16,4
Molins de Rei	40,6	24,0	18,8
Piera	33,4	23,6	14,2
Llagosta, la	31,2	23,5	13,0
Castelló d'Empúries	23,5	23,5	13,1
Cunit	23,3	23,3	16,3
Vilanova del Camí	23,2	23,2	13,9
Vilanova i la Geltrú	35,7	23,1	16,9
Tàrraga	34,8	23,0	17,5
Sant Carles de la Ràpita	23,0	23,0	16,8
Ampostà	22,7	22,7	17,6
Esparreguera	36,6	22,6	15,0

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	RFDB per habitant (milers d'euros)
Corbera de Llobregat	39,2	22,6	17,5
Barberà del Vallès	28,0	22,6	16,2
Seu d'Urgell, la	44,7	22,5	16,7
Montcada i Reixac	28,3	22,4	15,8
Sitges	22,0	22,0	19,0
Lleida	37,6	21,4	17,8
Castellbisbal	41,5	20,9	16,1
Sant Just Desvern	52,2	20,8	25,4
Girona	44,8	20,6	20,3
Sant Feliu de Guíxols	24,0	20,5	17,6
Canovelles	20,4	20,4	13,5
Manlleu	24,5	20,3	15,0
Calafell	24,1	20,2	18,1
Ripoll	47,6	20,0	18,4
Mataró	30,8	20,0	16,0
Calella	37,6	19,9	14,2
Torredembarra	23,3	19,5	18,1
Castellar del Vallès	42,8	19,5	17,9
Barcelona	42,4	19,5	19,9
Lloret de Mar	19,4	19,4	15,3
Sant Celoni	36,6	19,2	15,4
Sant Andreu de la Barca	35,3	18,4	14,3
Berga	53,3	18,3	17,1
Garriga, la	22,9	18,0	18,4
Cerdanyola del Vallès	37,7	17,8	18,0
Gavà	43,1	17,2	16,1
Sant Pere de Ribes	17,0	17,0	16,4
Sant Quirze del Vallès	38,6	16,9	20,9
Figueres	23,1	16,6	17,6
Castelldefels	31,8	16,6	16,6
Sabadell	35,3	16,1	17,2
Cambrils	31,1	16,1	17,1
Terrassa	28,9	15,8	16,5
Sant Boi de Llobregat	31,2	15,6	14,7
Viladecans	26,4	15,5	14,9
Tarragona	29,9	15,5	18,5
Palafrugell	23,2	15,2	16,9

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	RFDB per habitant (milers d'euros)
Masnou, el	38,9	15,1	20,4
Reus	30,5	14,8	17,2
Igualada	48,1	14,8	17,2
Rubí	23,0	14,6	15,2
Sant Cugat del Vallès	48,4	14,1	22,8
Mollet del Vallès	27,7	14,0	14,7
Montgat	27,9	13,8	17,4
Santa Coloma de Gramenet	17,0	13,7	13,0
Sant Adrià de Besòs	31,2	13,7	13,7
Malgrat de Mar	21,2	13,4	15,1
Olesa de Montserrat	33,0	13,3	15,1
Vic	30,6	13,1	16,4
Tordera	27,3	13,1	14,4
Sant Vicenç dels Horts	26,5	13,0	14,1
Hospitalet de Llobregat, l'	29,2	12,4	14,1
Salou	26,3	12,1	14,9
Montornès del Vallès	18,4	12,0	13,7
Granollers	32,0	11,8	16,3
Salt	14,6	11,3	12,8
Banyoles	31,3	11,2	18,7
Vila-seca	25,0	10,7	14,7
Blanes	23,6	10,6	15,6
Ripollet	18,7	9,1	14,8
Premià de Mar	33,0	8,8	17,1
Badalona	23,1	8,1	14,7
Tortosa	36,7	5,7	17,9
Alcanar	21,2	0,0	16,4

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Idescat.

RECOMANACIONS

- Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i els ajuntaments adoptin mesures per garantir i promoure l'existència d'escoles bressol públiques en entorns socials menys afavorits.
- Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i els ajuntaments estableixin mesures per equiparar a la mitjana catalana les taxes d'escolarització dels municipis amb una composició social menys afavorida, si escau amb la creació d'oferta pública, amb la millora de l'accessibilitat econòmica a l'oferta i amb l'estimulació de la demanda.

5.3. L'accessibilitat econòmica

5.3.1. L'increment dels costos d'escolarització per a les famílies

Pel que fa a l'accessibilitat, en l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, el Síndic destacava les desigualtats socials existents i el cost d'escolarització, també importants en el sector públic, com a factor determinant per entendre aquestes desigualtats socials, especialment si no hi ha mesures d'accessibilitat econòmica per facilitar l'accés dels infants de famílies socialment menys afavorides.

Les restriccions pressupostàries aplicades pel Departament d'Ensenyament en l'àmbit de l'educació infantil de primer cicle,

especialment arran de la reducció de la subvenció que atorgava a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública d'educació infantil de primer cicle, han derivat en augments de les quotes o taxes que l'alumnat ha de satisfer per accedir a les escoles bressol públiques o a determinats serveis educatius (menjador, acollida, etc.).

D'acord amb les dades proporcionades pel Panel sobre l'escola bressol municipal de la demarcació de Barcelona, promogut per la Diputació de Barcelona, que va comptar amb la participació de 195 ajuntaments en l'edició realitzada l'any 2010 i 143 ajuntaments en l'edició de l'any 2014, les quotes mensuals als municipis estudiats s'han incrementat entre els cursos 2009/2010 i 2014/2015, de mitjana, un 20,2%, i la de serveis com el menjador escolar, un 32,5% (vegeu la taula 16).

Taula 16. Evolució de les quotes a les escoles bressol públiques de la província de Barcelona (2009-2015)

	Curs 2009/2010	Curs 2011/2012	Curs 2012/2013	Curs 2014/2015	Diferència 2014/2015 – 2009/2010	Diferència 2014/2015 – 2009/2010 (%)	Curs 2014/2015 Màxim	Curs 2014/2015 Mínim
Quota mensual	133,74 €	141,37 €	160,56 €	160,70 €	160,70 €	20,2	255,50 €	66,00 €
Quota matí	93,02 €	101,64 €	109,01 €	124,19 €	124,19 €	33,5	188,00 €	81,40 €
Quota tarda	78,52 €	83,95 €	90,29 €	113,41 €	113,41 €	44,4	188,00 €	61,00 €
Matrícula	88,24 €	80,98 €	87,91 €	96,13 €	96,13 €	8,9	195,00 €	35,00 €
Quota material	54,61 €	41,71 €	47,53 €	26,19 €	-26,19 €	-52,0	164,00 €	1,41 €
Quota menjador	91,02 €	122,59 €	119,77 €	120,63 €	120,63 €	32,5	200,00 €	20,00 €
Menú esporàdic	7,51 €	7,34 €	7,80 €	7,67 €	7,67 €	2,1	13,10 €	3,00 €
Quota acollida	28,96 €	30,64 €	30,08 €	35,60 €	35,60 €	22,9	263,00 €	3,00 €
Quota permanència	31,17 €	30,25 €	29,87 €	30,55 €	-30,55 €	-2,0	84,89 €	2,04 €
Quota altres serveis	28,38 €	33,85 €	28,04 €	31,34 €	2,96 €	10,4	240,00 €	0,80 €

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona, Diputació de Barcelona.

El Departament d'Ensenyament informa que, per a les llars d'infants de la Generalitat de Catalunya, el curs 2012/2013 l'import de les famílies era de 98 euros, mentre que el curs 2013/2014 aquest import va passar a ser de 118 euros (Ordre ENS/72/2013, de 23 d'abril, per la qual es

fixa l'import del preu públic del servei escolar prestat a les llars d'infants de titularitat de la Generalitat de Catalunya per al curs 2013-2014).

D'acord amb el Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol, també

de la Diputació de Barcelona, que disposa d'informació aproximadament de trenta ajuntaments en les edicions dels darrers anys, destaca que el percentatge de copagament de les famílies s'ha anat incrementant progressivament, del 32,8% l'any 2008 al 40,0% l'any 2013 (vegeu la taula 6).

En termes generals, davant dels increments de quotes, el Síndic reconeix que, d'acord amb el que preveu l'ordenament jurídic, aquests increments no suposen formalment una irregularitat per part de les administracions implicades. La LEC no incorpora l'educació infantil de primer cicle entre els ensenyaments declarats gratuïts.

Amb tot, el Síndic també alerta del risc de malmetre un dels pilars fonamentals de l'estat del benestar i un dels drets bàsics, el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, i recorda als poders públics el deure de garantir l'accés a aquests ensenyaments en condicions d'equitat, d'acord amb el que estableixen la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, de compliment obligat a l'Estat espanyol, i la mateixa LEC. Específicament per a l'educació infantil de primer cicle, aquesta llei també estableix que aquesta etapa té com a objectius prevenir i compensar desigualtats

d'origen social, econòmic o cultural (art. 59 LEC).

En aquest sentit, el cost d'accés a l'escola bressol pot representar un obstacle per a la participació de la població socialment menys afavorida, especialment si no es disposa de mesures d'accessibilitat econòmica (ajuts, bonificacions, etc.), o si se'n disposa, especialment per a les famílies que tenen ingressos superiors als llindars de renda establerts per determinar l'accés a aquestes mesures d'accessibilitat econòmica.

Convé recordar, a més, que hi ha notables diferències en les quotes establertes entre municipis, la qual cosa suposa un factor important de desigualtat territorial. La taula 16, per exemple, evidencia que el curs 2014/2015 hi havia municipis que tenien quotes mensuals de 255 euros i d'altres, de 66 euros, o municipis que tenien imports de matrícules, d'acollida o de permanència superiors als 80 euros, i d'altres, amb imports inferiors a 5 euros. En determinats municipis, doncs, els costos d'escolarització són més elevats i suposen un obstacle més gran per a l'escolarització dels infants de 0 a 2 anys que en altres municipis. El nivell de finançament dels ajuntaments i la seva situació financera general condicionen els nivells de copagament de les famílies.

RECOMANACIONS

- Cal que les diputacions catalanes, les entitats municipalistes i els ajuntaments estudiïn l'impacte dels increments de quotes en la demanda d'escolarització dels infants de 0 a 3 anys i que analitzin quin nivell de copagament de les famílies maximitza les oportunitats d'accés a l'educació infantil de primer cicle dels infants que, per nivell de renda, no poden accedir a les mesures d'accessibilitat econòmica establertes (ajuts, bonificacions, exempcions).
- Cal que les diputacions catalanes i les entitats municipalistes estableixin mecanismes de comparació intermunicipal en la gestió econòmica de les escoles bressol públiques que estudiïn les desigualtats territorials existents en el grau de copagament per part de les famílies i les mesures de convergència (bones pràctiques, etc.).

5.3.2. El debilitament de les mesures d'accessibilitat econòmica a l'oferta

Tot i ser un àmbit educatiu amb una forta reproducció de desigualtats socials en l'accés, l'increment de quotes a escoles públiques en nombrosos municipis ha coincidit amb la suspensió, a partir del

curs 2011/2012, de la convocatòria anual per part del Departament d'Ensenyament dels ajuts destinats als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides, i que tenen per objectiu minorar la quota a càrrec de les famílies (vegeu la taula 17).

Taula 17. Evolució de les subvencions del Departament d'Ensenyament als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides (2007-2015)

	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015
Import destinat a la subvenció als ajuntaments per a ajuts d'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides	4.300.000	5.640.000	5.900.000	5.080.000	-	-	-	-
Beneficiaris dels ajuts d'escolarització de la subvenció als ajuntament	4.041	5.470	6.086	7.171	-	-	-	-
% cobertura total (alumnat 0-2 anys sector públic)	10,0	12,1	12,3	13,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Cobertura risc de pobresa per cada 100 infants (infants 0-2 anys amb risc de pobresa)	9,3	9,2	9,9	9,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Beques de menjador per a infants de 0 a 3 anys	-	-	-	-	-	-	-	3.000.000*

Nota: Departament d'Ensenyament.

Nota: * Previsió inclosa en la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya de l'any 2015.

La suspensió de la principal mesura que hi havia per finançar ajuts i promoure l'accessibilitat econòmica a l'educació infantil de primer cicle ha provocat que en la majoria de municipis no hi hagi hagut, com a mínim en els cursos immediatament posteriors, altres mesures enfocades específicament a facilitar l'accés de les famílies socialment menys afavorides.

En aquest sentit, les dades del Panel sobre l'escola bressol municipal de la demarcació

de Barcelona, de la Diputació de Barcelona (amb 143 ajuntaments participants en l'edició de l'any 2014), constaten que el curs 2009/2010 només hi havia un 3% d'ajuntaments sense ajuts a l'escolaritat o sense beques de menjador, mentre que el curs 2011/2012 aquesta proporció va pujar al 65%, després de la supressió de la subvenció per a ajuts que atorgava als ajuntaments el Departament d'Ensenyament.

Taula 18. Evolució de la concessió d'ajuts per part dels ajuntaments a les escoles bressol públiques de la província de Barcelona (2009-2014)

	Curs 2009/2010	Curs 2011/2012	Curs 2013/2014
Beques a l'escolaritat	14%	4%	5%
Beques de menjador	9%	14%	21%
Dos tipus	74%	17%	35%
Cap	3%	65%	39%

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona, Diputació de Barcelona.

A partir d'aleshores, molts ajuntaments han desenvolupat, amb fons propis o d'altres administracions, mesures per garantir l'accés a les escoles bressol públiques dels infants en una situació social menys afavorida, a través de l'establiment de beques o ajuts en funció de la capacitat socioeconòmica de les famílies o de sistemes de tarifació social. Malgrat aquesta progressiva implicació dels ajuntaments en la concessió d'ajuts a partir de fons propis, però, si es pren com a referència les dades del Panel de la Diputació de Barcelona, el curs 2013/2014 aquesta proporció de municipis sense ajuts encara se situa en el 39% (vegeu la taula 18).

Val a dir que, a més, hi ha ajuntaments que tenen regulades bonificacions per a determinats alumnes, inclosos els fills de famílies nombroses i monoparentals o els alumnes amb germans escolaritzats en aquesta etapa, o també sistemes de tarifació social per condicionar les quotes a la renda familiar. Segons dades del Panel sobre l'escola bressol municipal de la demarcació de Barcelona, prop d'un 42% d'escoles tenen bonificacions per a germans al centre; el 37%, bonificacions per a famílies nombroses; el 28%, bonificacions per a famílies monoparentals; el 8,4%, sistemes de tarifació social; o el 8%, altres bonificacions (curs 2013/2014).

En definitiva, la disponibilitat d'ajuts (o de sistemes de bonificació o de tarifació social) no es dona per a l'accés a les escoles bressol públiques de nombrosos municipis, ni tampoc per a les escoles bressol privades subvencionades en

general (només alguns ajuntaments concedeixen ajuts per accedir a escoles bressol privades). És a dir, hi ha municipis que no disposen de mesures d'accessibilitat econòmica a l'educació infantil de primer cicle.

Davant d'aquesta realitat, el Síndic recorda que les polítiques que afavoreixen l'accessibilitat econòmica són bàsiques per garantir el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats de la població en una situació socioeconòmica més desafavorida. Convé recordar que l'educació infantil de primer cicle no té reconeguda la gratuïtat i la LEC no preveu de forma expressa l'establiment d'un sistema de beques o ajuts, com sí que fa en el cas de les activitats complementàries, extraescolars o els serveis de menjador i transport escolars.

Amb tot, aquests ensenyaments formen part del sistema educatiu i, tal com s'ha exposat en l'epígraf anterior, aquest ordenament reconeix amb caràcter general als alumnes el dret a accedir a l'educació en condicions d'equitat i a gaudir d'igualtat d'oportunitats. L'establiment de subvencions o ajuts per al sosteniment de les llars d'infants públiques i privades ja està encaminat a fer efectiu aquest dret d'accés a l'educació en condicions d'equitat, per bé que de manera només parcial, atès que permet reduir de forma universal l'import de la quota que han de satisfer les famílies sense comprometre la sostenibilitat econòmica del servei, però no elimina totalment les desigualtats d'accés de les famílies socialment més desfavorides.

Ajuts a l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys socialment desfavorits a Sant Iscle de Vallalta

En el marc de l'estudi d'una queixa, el Síndic constata que, sense els ajuts atorgats pel Departament d'Ensenyament, el municipi de Sant Iscle de Vallalta no disposa de mesures que fomentin l'accessibilitat dels infants socialment menys afavorits a l'educació infantil de primer cicle.

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic demana a l'Ajuntament de Sant Iscle de Vallalta que estudiï fórmules per desenvolupar polítiques d'accessibilitat econòmica a la llar d'infants municipal, a fi de garantir el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats dels infants socialment desfavorits.

En la resposta rebuda, l'Ajuntament de Sant Iscle de Vallalta exposa el compromís de desenvolupar una convocatòria d'ajuts per al curs 2014/2015, i també informa que, amb recursos de la Diputació de Barcelona, a partir del mes de gener es van tramitar els ajuts corresponents al curs 2013/2014.

RECOMANACIONS

- Cal que el Departament d'Ensenyament restitueixi la convocatòria anual de subvenció als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides que havia estat atorgant fins al curs 2010/2011.
- Cal garantir que tots els ajuntaments, amb el suport del Departament d'Ensenyament o no, disposin d'un sistema d'ajuts (beques, bonificacions i exempcions, etc.) que promogui l'accés en igualtat d'oportunitats a l'oferta d'escoles bressol i llars d'infants públiques de l'alumnat d'educació infantil de primer cicle socialment desfavorit, i també de l'alumnat que forma part de grups específics amb dificultats especials (famílies nombroses, famílies monoparentals, etc.).
- Cal que els ajuntaments estableixin altres sistemes de pagament, com ara la tarifació social, per garantir l'accés de qualsevol infant en igualtat d'oportunitats a les escoles bressol municipals i que el nivell de copagament, especialment si s'incrementa, estigui condicionat pel nivell de renda de les famílies.
- Cal garantir que la subvenció per al funcionament de les llars d'infants públiques i privades s'empra "preferentment per a satisfer les necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals", tal com estableix l'article 198.2 de la LEC (la linealitat en què s'atorguen aquestes subvencions als ajuntaments o als titulars de centres privats no contribueix a discriminar positivament els alumnes socialment desfavorits).

5.3.3. El caràcter restrictiu dels criteris de renda en l'atorgament d'ajuts en determinats municipis

Malgrat que aquesta no és una realitat generalitzada, hi ha nombrosos ajuntaments que estableixen ajuts per facilitar l'accés a l'educació infantil de primer cicle dels infants socialment menys afavorits, generalment en forma de bonificació o de

reducció de la quota d'escolaritat (o també del preu del menjador escolar) per a les famílies de rendes baixes i per a altres col·lectius (famílies monoparentals o nombroses, famílies amb altres infants escolaritzats, etc.). Els criteris i els procediments establerts pels ajuntaments per determinar la concessió d'aquests ajuts, però, són molt heterogenis. Precisament, en el marc d'aquesta heterogeneïtat, el Síndic ha rebut diverses queixes relacionades amb

el caràcter restrictiu dels criteris de renda que determinen l'atorgament d'aquests ajuts.

De vegades, i en alguns municipis, els ajuts establerts pels ajuntaments estan gestionats pels serveis socials i estan adreçats específicament a infants de famílies usuàries d'aquests serveis, les quals es troben en una situació de risc i pateixen situacions de pobresa realment severa. En aquests municipis, altres famílies que pateixen situacions de precarietat econòmica, però que, per manca de circumstàncies de vulnerabilitat afegides, no són usuàries dels serveis socials o no pateixen una situació de pobresa severa, no hi tenen dret. Són ajuntaments que, sovint, no tenen una convocatòria d'ajuts amb criteris objectius que prenguin en consideració la renda familiar, sinó que aquests ajuts tenen una tramitació equiparable a la dels ajuts d'urgència social.

En relació amb els criteris d'elegibilitat, en altres municipis on hi ha aquesta convocatòria

d'ajuts, el Síndic també ha constatat que ocasionalment els criteris de renda familiar previstos són restrictius i no sempre discriminen positivament determinades situacions econòmiques de famílies que pateixen dificultats objectives per assumir la despesa d'escolarització i que, per aquest motiu, opten per quedar-se'n fora. L'estudi d'aquestes queixes ha posat de manifest que, de vegades, com a prova indicativa d'aquest caràcter restrictiu, la partida pressupostària prevista per als ajuts no s'exhaureix per manca de sol·licituds suficients que compleixin els criteris establerts, de manera que hi ha famílies que tenen dificultats d'accés per raons econòmiques que no es poden beneficiar d'aquestes mesures compensatòries.

A tall d'exemple, podeu consultar els casos dels ajuts concedits per l'Ajuntament de Salt i l'Ajuntament de Cabrera de Mar (vegeu els requadres corresponents).

Ajuts a l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys socialment desfavorits a Salt

En el marc d'un expedient de queixa, l'Ajuntament de Salt informa que disposa d'una convocatòria pròpia d'ajuts econòmics per a l'escolarització a l'educació infantil de primer cicle, que substitueix la convocatòria que abans atorgava amb cofinançament del Departament d'Ensenyament. Aquesta convocatòria ha comportat la concessió de prop de 25 ajuts els cursos 2012/2013 i 2013/2014, amb un import dels ajuts concedits que gira al voltant dels 16.000 euros, i de 35 ajuts concedits el curs 2014/2015, amb una despesa de 22.000 euros.

Amb tot, el Síndic constata que el nombre d'ajuts concedits fa pensar, especialment si es té present la composició social del municipi, que l'accés dels infants socialment desfavorits a l'educació infantil de primer cicle és molt baix. I alhora que, malgrat que hi hagi ajuts desestimats, segons les dades aportades per l'Ajuntament de Salt, el pressupost disponible no sempre s'exhaureix per l'incompliment dels criteris establerts en les sol·licituds presentades.

El cas dels criteris previstos en la convocatòria d'ajuts de l'Ajuntament de Cabrera de Mar

Les Bases reguladores dels ajuts socials per a famílies amb fills i filles en edat escolar curs 2013-2014, que preveuen, entre d'altres, ajuts d'escola bressol, incorporen un barem econòmic (fins a 4 punts), basat en els guanys econòmics familiars [(Ingressos mensuals - despeses d'habitatge, fins a un màxim de 600 €/mes) / persones dins el nucli familiar = guanys econòmics], i un barem social (fins a 6 punts), basat en diferents característiques familiars (nombre d'infants, família monoparental, família amb infants en acolliment, per família amb membre amb discapacitat, etc.).

Les Bases estableixen que "en cas que la puntuació econòmica sigui 0 punts, és a dir, que se superin els 400 € mensuals de guanys econòmics, no es continuarà valorant. A no ser que els Serveis Socials considerin que hi ha factors de risc en el menor i/o en el nucli familiar". Malgrat valorar positivament la disponibilitat d'aquests ajuts, el Síndic constata que les famílies amb ingressos mensuals lleugerament superiors a 400 euros per capita (exclosa la part proporcional de les despeses d'habitatge fins a un màxim de 600 euros en total) no tenen garantit l'ajut. Això significa que, tot i que la despesa d'escolaritat per fill pot ser superior al 10% dels ingressos mensuals familiars, proporció significativa en un context de renda baixa, hi ha famílies que poden no rebre aquest ajut.

En les convocatòries d'ajuts els ajuntaments no sempre tenen en compte el càlcul de renda d'acord amb l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC). Convé recordar que, a Catalunya, d'acord amb l'article 2.4 del Reial decret llei 3/2004, de 25 de juny, que preveu que les comunitats autònomes puguin fixar indicadors propis en l'exercici de les competències que constitucionalment els corresponguin, el Govern estableix un llindar que determina els ingressos que donen dret a percebre prestacions, l'IRSC, regulat per la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic. Aquest llindar, que es fixa periòdicament en la llei de pressupostos de la Generalitat, serveix per valorar la situació de necessitat.⁴

En relació amb la intensitat de l'ajut, el Síndic també ha evidenciat que els ajuts atorgats de vegades tenen un impacte baix en la minoració del cost d'escolaritat. Així, per exemple, les Bases de la convocatòria d'ajudes per a

l'escolarització d'infants a les escoles bressol municipals (curs 2014/2015) de l'Ajuntament de Sant Julià de Ramis (vegeu el requadre corresponent) preveuen que, si bé la possibilitat de bonificacions més elevades per puntuació superior, "en el cas de les famílies que compleixin només els criteris de renda la quantia de l'ajut correspondrà al descompte de 10% de la quota mensual d'escolarització a l'escola bressol".

Aquesta situació, que redueix l'impacte compensador d'aquestes mesures d'accessibilitat econòmica, també es produeix en casos de municipis amb quotes molt elevades, la qual cosa provoca que, malgrat que s'apliquin sistemes de tarifació social o bonificacions, la quota resultant per als trams de renda familiar baixos acaba sent poc assumible per a les famílies socialment menys afavorides. El Síndic ho ha constatat, per exemple, a Sant Quirze del Vallès (vegeu el requadre corresponent).

El cas de la tarifació social a Sant Quirze del Vallès

En el marc d'una queixa relacionada amb l'increment de les quotes d'escola bressol, el Síndic va constatar que, tot i que es diferenciava en funció de la renda del nucli familiar, el sistema de tarifació social es basava en unes quotes resultants que comparativament a altres municipis se situaven en la franja de quotes més altes, amb una afectació sobre l'equitat en l'accés al servei de les famílies amb rendes més baixes.

En el supòsit d'una família de tres membres, la taula següent conté el percentatge que representa el pagament de les quotes d'escola bressol establertes en relació amb els hipotètics ingressos anuals. Així, a tall d'exemple, l'esforç econòmic que havia de fer una família de tres membres amb uns ingressos anuals de 10.000 euros per escolaritzar (amb menjador) un fill a l'escola bressol d'aquest municipi equival al 28,6% dels seus ingressos. Aquest esforç relatiu disminuïa a mesura que s'incrementaven els ingressos familiars, malgrat l'augment de les quotes. Amb caràcter general, però, la quota que s'havia de pagar representava una quantitat força significativa sobre els ingressos econòmics d'una unitat familiar, fins al punt de dificultar ostensiblement l'accés en determinades circumstàncies.

Així, les quotes finalment resultants, tot i que s'establien a partir d'un model de tarifació en funció de la renda, difícilment permetien complir la funció compensadora de les desigualtats socials que el marc normatiu vigent atribueix al primer cicle d'educació infantil, ni fer efectiu el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats. En aquest sentit, cal tenir present que, més enllà de la reducció de la subvenció del Departament d'Ensenyament, el gruix de la despesa era assumit per les famílies a través de les quotes, amb una aportació que segons la informació facilitada representava el 77 % del cost, davant del 7% assumit per l'Ajuntament.

Per tot l'anterior, el Síndic va suggerir que es valoressin les quotes resultants del model de tarifació establert i la seva idoneïtat per garantir l'accés dels infants amb famílies en una situació econòmica més desafavorida.

⁴ La mateixa Llei 13/2006, de 27 de juliol, entén per situació de necessitat qualsevol contingència que té lloc o apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix de fer front a les despeses essencials (les pròpies de la manutenció, les derivades de l'ús de la llar, les que faciliten la comunicació i el transport bàsic, i també totes les que són imprescindibles per a viure dignament) per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar o la unitat de convivència a la qual pertany.

Ingressos anuals	Quota mensual jornada 5 hores (sense menjador)	% quota + matrícula sobre els ingressos anuals	Quota mensual jornada 5 hores (amb menjador)	% quota + matrícula sobre els ingressos anuals
10.000 €	130 €	15,3	251 €	28,6
15.000 €	130 €	10,2	251 €	19,1
20.000 €	163 €	9,6	284 €	16,2
25.000 €	195 €	9,2	316 €	14,5
30.000 €	228 €	8,9	349 €	13,4
35.000 €	228 €	7,7	349 €	11,5
40.000 €	260 €	7,7	381 €	11,0

El cas dels ajuts de l'Ajuntament de Sant Julià de Ramis: els criteris d'elegibilitat en funció de la renda

BASES DE LA CONVOCATÒRIA D'AJUDES PER A L'ESCOLARITZACIÓ D'INFANTS A LES ESCOLES BRESSOLS MUNICIPALS. CURS 2014/2015

“[...]”

2. DESTINATARIS

Podran tenir la condició de beneficiaris/àries dels ajuts d'escola bressol aquí regulats les persones que reuneixin tots i cadascun dels requisits següents:

- Estar empadronats al municipi de Sant Julià de Ramis- Medinyà
- Tenir un nen/a admès a l'escola bressol municipal per al curs 2014-2015.
- Presentar la sol·licitud en el termini i la forma esmentats a la base 3era d'aquestes bases.
- No tenir deutes de naturalesa tributària amb l'Ajuntament de Sant Julià de Ramis.
- No trobar-se en cap dels supòsits que impedeixen tenir la consideració de beneficiari, d'acord amb el que estableix l'article 13.2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.
- No tenir deutes amb l'escola bressol municipal per quotes vençudes.
- No superar els llindars màxims de renda familiar, corresponent al darrer exercici fiscal liquidat, que s'estableix a continuació:
 - Famílies de dos membres: 21.102,00 €
 - Famílies de tres membres: 27.711,00 €
 - Famílies de quatre membres: 32.870,00 €
 - Famílies de cinc membres: 37.301,00 €
 - Famílies de sis membres: 41.580,00 €
 - Famílies de set membres: 45.870,00 €
 - Famílies de vuit membres: 49.644,00 €

[...]

5. CRITERIS OBJECTIUS D'ATORGAMENT

L'atorgament dels presents ajuts es realitzarà mitjançant la valoració dels criteris objectius següents:

1. Existència de circumstàncies especials o dificultats a la família

- Quan el pare, mare o tutor legal o germans acreditin una discapacitat reconeguda: 1 punt per cada persona discapacitada
- Per família monoparental: 1 punt. S'entén per família monoparental la formada pel pare/mare sol/a amb infants, sempre que aquests convisquin amb aquell o aquella i en depenguin econòmicament de forma exclusiva.

- Per família nombrosa: 1 punt
- Per família amb infant en acolliment: 1 punt
- Per germans al centre: 1 punt
- Per dos progenitors en actiu / un en el cas de les famílies monoparentals: 2 punts
- Per situacions de risc social, acreditades per tenir expedient de seguiment a Serveis Socials, i on consti que la família i/o menor estiguin inclosos en un pla d'intervenció o de treball per risc d'exclusió social: 2 punts.

6. QUANTIA INDIVIDUALITZADA DE L'AJUT

- En el cas de les famílies que compleixin només els criteris de renda la quantia de l'ajut correspondrà al descompte de 10% de la quota mensual d'escolarització a l'escola bressol.
- En el cas de les famílies que compleixin els criteris de renda i tinguin 1 punt de la baremació, la quantia de l'ajut correspondrà al descompte del 20% de la quota d'escolarització a l'escola bressol
- En el cas de les famílies que compleixin els criteris de renda i tinguin 2 o més punts, la quantia de l'ajut correspondrà al descompte del 30% de la quota d'escolarització a l'escola bressol.
- En el cas de les famílies que tinguin 4 o més punts, la quantia de l'ajut correspondrà al 40% de descompte de la quota mensual d'escolarització a l'escola bressol."

RECOMANACIONS

- Cal que els ajuntaments revisin els criteris de renda i socials que ordenen la concessió dels ajuts o que en determinen la intensitat, de manera que s'asseguri que els factors de renda siguin una condició suficient per accedir als ajuts i que la intensitat de l'ajut garanteix que cap família es queda fora del servei per raons econòmiques.
- Cal que els ajuntaments garanteixin que totes les famílies amb ingressos inferiors a l'indicador de renda de suficiència de Catalunya reben ajut econòmic.
- Cal que les diputacions estudiïn bones pràctiques en la determinació dels criteris per a l'atorgament d'ajuts (o altres mesures d'accessibilitat econòmica), a partir de les experiències dels municipis.

5.3.4. El caràcter discriminatori dels criteris d'atorgament d'ajuts en determinats municipis

En altres casos, si bé els criteris de renda poden ser més comprensius, les queixes remetent a l'establiment de criteris discriminatoris en la concessió dels ajuts, especialment pel requisit de no tenir deutes amb l'Administració local o el requisit d'anys d'empadronament, per accedir a ajuts en l'àmbit de l'educació. Vegeu com a exemple els casos de l'Ajuntament de Tarragona o de l'Ajuntament de Reus, respectivament, en els quadres corresponents.

La manca de deutes amb l'Administració local com a requisit per accedir a les bonificacions de les quotes de les llars

d'infants es fonamenta jurídicament per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que estableix en l'article 13.2.e) que no poden percebre subvencions les persones que no es trobin al corrent en el compliment de les obligacions tributàries. A criteri del Síndic, però, l'aplicació d'aquests requisits en l'accés a les bonificacions del preu públic de les llars d'infants municipals no és adequada des de la perspectiva de la defensa dels drets dels infants per diversos motius.

Primer, perquè la Llei 38/2003, quan defineix la condició de beneficiari en l'article 11.1, estableix que té aquesta consideració la persona que hagi de fer l'activitat que en fonamenta l'atorgament. En el cas d'una subvenció adreçada a bonificar la participació d'un infant a l'educació infantil de primer

cicle, la consideració de beneficiari hauria de recaure en l'infant, que és qui fa l'activitat, no pas els seus progenitors.

Segon, perquè els deutes han estat contrets pels progenitors, i l'exclusió de la possibilitat d'accedir a aquesta bonificació, que pot condicionar l'accés al servei, perjudica l'infant, que no és responsable de la contracció d'aquests deutes. La mateixa Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, de compliment obligat, estableix en l'article 2.2 que les actuacions dels progenitors no poden condicionar l'accés als drets dels infants: és a dir, les activitats dels progenitors (el fet de no estar al corrent de les obligacions tributàries, per exemple) no poden justificar excloure l'infant del seu dret a accedir a aquest servei municipal.

Tercer, perquè, si bé l'ordenament jurídic admet la incorporació de criteris d'exclusió en relació amb la concessió de determinades prestacions socials, aquestes prestacions no haurien de remetre a drets fonamentals. En aquest sentit, cal destacar que la Constitució espanyola de 1978 regula en l'article 27, com a dret fonamental, el dret a l'educació, i estableix que tothom hi té accés, sense distinció. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 també preveu en l'article 21 que totes les persones tenen dret a l'educació i a accedir-hi en condicions d'igualtat.

Quart, perquè l'ordenament jurídic també disposa que l'establiment de criteris en l'accés a ajuts i a serveis ha de complir determinades condicions, i especialment ha de respectar el principi d'igualtat i de no-discriminació. Així ho preveu la legislació de caràcter general, com ara la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (art. 5 i 9), o la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (art. 8), o la legislació específica en matèria d'infància i educació, com ara la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (art. 2 i 6), la Llei 14/2010, del 27

de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (art. 9) o la mateixa Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants (art. 2, 27 i 28). Segons aquest ordenament jurídic, tots els infants, especialment els que presenten necessitats socials més grans, han de poder accedir en condicions d'igualtat als ajuts socials i educatius.

En aquest sentit, cal destacar que l'existència de bonificacions es justifica per la necessitat de compensar desigualtats socials en l'accés a l'oferta, i les persones deutores poden trobar-se en aquesta situació per raó de la seva situació socioeconòmica, de manera que aquesta mesura podria estar impeding a les famílies que ho necessiten l'accés a les bonificacions. L'exclusió de l'accés a les bonificacions pot provocar, en realitat, l'exclusió de les famílies amb més dificultats econòmiques per accedir a un servei, circumstància que no s'hauria de condicionar al compliment de les obligacions tributàries, d'acord amb l'ordenament jurídic vigent.

I, cinquè, perquè, des del moment que aquesta decisió pot perjudicar l'accés d'infants socialment desfavorits a l'oferta d'educació infantil de primer cicle no té en compte el seu interès superior, principi rector de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, entre d'altres. En aquest cas, l'interès de l'infant és, sense dubte, participar a l'educació infantil de primer cicle. Condicionar l'accés a aquesta oferta al compliment de les obligacions tributàries per part dels progenitors vulnera, a criteri d'aquesta institució, aquest principi inspirador, especialment quan hi ha infants socialment desfavorits, perquè aquesta decisió no està basada primerament en la consideració de l'interès superior de l'infant, en el sentit que no promou l'exercici efectiu del seu dret a l'educació.

La manca de deutes amb l'Administració local com a requisit per sol·licitar ajuts a Tarragona

El promotor de la queixa manifesta la seva disconformitat amb la impossibilitat per a les famílies deutores de taxes, multes o impostos municipals d'accedir a les bonificacions que preveu l'Ajuntament de Tarragona per a les quotes de les llars d'infants municipals. Segons afegeix, malgrat l'existència d'estratègies per acordar amb les famílies un pagament en quotes ajornades, molts infants més petits de tres anys de famílies amb greus dificultats econòmiques podrien quedar exclosos de l'accés a aquests serveis, tot i que, de vegades, les places que aquestes famílies no ocupen resten buides.

L'informe tramès per l'Ajuntament de Tarragona confirma que les ordenances municipals, publicades en el BOPT en data 22 de maig de 2012, que estableixen les quotes aplicables per al servei de llars d'infants referides als cursos 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015, i també les bonificacions (que poden arribar a ser de fins al 90%), especifiquen que “per poder aplicar les bonificacions o els descomptes les famílies i els usuaris hauran d'estar al corrent de pagament amb l'Ajuntament de Tarragona”.

El criteri d'aplicar les bonificacions a les famílies que les sol·licitin a condició que estiguin al corrent de pagament amb l'Ajuntament, segons la mateixa Administració local, és una facultat potestativa que es va implantar en les consideracions dels preus públics per a les llars d'infants municipals amb vista al curs 2012/2013, en un context de davallada molt important de les aportacions i les subvencions de l'Administració de la Generalitat a les places de llars d'infants municipals, i de necessitat de disminuir el dèficit i l'endeutament municipal, tot d'acord amb el pla d'ajustament pressupostari que, obligatòriament, els ajuntaments havien hagut de presentar a la Generalitat i a l'Estat.

Amb tot, l'informe de l'Ajuntament de Tarragona constata que el primer curs d'aplicació de les bonificacions en les quotes de les llars d'infants respecte als deutes de les famílies amb l'ajuntament, hi ha 32 famílies amb ajut denegat, 6 famílies que han regularitzat/negociat el deute i 15 famílies que s'han donat baixa del servei. En la consideració de baixa s'inclouen motius aliens a les bonificacions (canvi de residència, renúncia a la plaça, etc.), tot i que també s'admet que les bonificacions poden tenir un pes important.

De fet, el mateix Ajuntament de Tarragona es mostra obert a estudiar mesures per a les famílies especialment vulnerables o en risc que es veuen excloses de les bonificacions per aquest motiu, amb protocols perquè, mitjançant la intervenció dels Serveis Socials municipals, es resolguin els deutes familiars amb l'Ajuntament per altres conductes o procediments, o a modificar directament el criteri esmentat, a fi que els deutes no siguin una causa determinant en la concessió d'una bonificació de la quota per a les llars d'infants municipals o en l'accés a aquest servei.

En la resolució emesa, el Síndic demanava a l'Ajuntament de Tarragona que no condicionés l'accés a les bonificacions del preu públic a les llars d'infants públiques al compliment per part dels progenitors de les obligacions tributàries o, altrament, que preveïés mesures per impedir que cap infant socialment desfavorit es quedés fora d'aquest accés per aquest incompliment.

En la resposta rebuda, l'Ajuntament de Tarragona manifesta la voluntat de proposar al Consell Plenari Municipal l'aprovació del següent punt: “Treure de l'annex de preus públics per al servei municipal de llars d'infants, apartat “Consideracions generals i específiques”, el paràgraf següent relatiu a l'aplicació de bonificacions o descomptes a les famílies i usuaris: En tot cas per poder aplicar les bonificacions o els descomptes les famílies i usuaris hauran d'estar al corrent de pagament amb l'Ajuntament de Tarragona”. Per tant, a partir del curs següent, l'accés a les bonificacions del preu públic de les llars d'infants públiques ja no quedarà condicionat al compliment de les obligacions tributàries.

Pel que fa al requisit d'anys d'empadronament per poder accedir als ajuts, el Síndic també manifesta que l'establiment de criteris per determinar l'accés a determinats recursos públics ha de respectar el principi d'igualtat i de no-discriminació, esmentat anteriorment.

Objectivament, l'aplicació del requisit d'anys de residència mínims exclou de l'accés a aquests ajuts les persones nouvingudes al municipi pel fet que fa menys temps que hi viuen. Respecte a aquesta exclusió, cal assenyalar que, si bé l'ordenament jurídic admet la incorporació de criteris d'exclusió vinculats al temps de residència en relació amb la concessió de determinades prestacions socials, aquestes prestacions no poden remetre a drets fonamentals, com ara el dret a l'educació. Quan es parla de les garanties del dret a l'educació, també cal incorporar-hi el sistema de beques i ajuts, encara que aquests facin referència a l'accés a l'educació infantil de primer cicle.

Aquests ajuts tenen per objectiu promoure l'accés a aquest àmbit educatiu dels infants de famílies amb dificultats econòmiques. El temps de residència no té cap relació directa positiva amb la vulnerabilitat social que es pretén compensar: els infants que fa més temps

que viuen al municipi no tenen més problemes socioeconòmics que els infants nouvinguts al municipi. És més, hi ha infants que pateixen aquestes dificultats econòmiques que fa menys de dos anys que hi viuen. L'antiguitat de residència al municipi, doncs, no suposa cap situació de desavantatge social que hagi de ser compensada, ni manté cap relació directa amb l'objecte de subvenció. La incorporació d'aquest requisit, en canvi, situa en una posició de desavantatge social, d'exclusió real en l'accés als ajuts, les persones que han modificat recentment la seva residència i han vingut a viure al municipi, i que poden patir aquesta situació de desavantatge social que es vol combatre o compensar.

En definitiva, a criteri del Síndic de Greuges, aquest requisit és discriminatori perquè exclou de l'accés a les garanties d'un dret fonamental, com és el dret a l'educació, la població nouvinguda al municipi, alhora que no s'adequa a la finalitat de la subvenció, la compensació de desigualtats econòmiques en l'accés al servei. Així doncs, no es pot justificar objectivament d'acord amb aquesta finalitat legítima, ni es pot defensar que els mitjans per assolir aquesta finalitat siguin necessaris i adequats, d'acord amb els criteris de proporcionalitat i de raonabilitat que caldria esperar.

RECOMANACIONS

- En cas que s'hagi establert, cal suprimir el requisit d'anys d'empadronament en les bases de les convocatòries per a l'atorgament dels ajuts per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys a les escoles bressol municipals.
- No s'ha condicionar l'accés a les bonificacions del preu públic a les llars d'infants públiques al compliment per part dels progenitors de les obligacions tributàries o, altrament, s'han de preveure mesures per impedir que cap infant socialment desfavorit quedi fora d'aquest accés per aquest incompliment.

Requisit d'anys d'empadronament per accedir als ajuts a l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys socialment desfavorits a Reus

La persona interessada presenta una queixa pel desacord amb l'establiment del requisit de dos anys d'empadronament en les bases de la convocatòria per a l'atorgament de les subvencions per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys a les escoles bressol municipals de Reus.

En relació amb l'accés als ajuts per a l'escolarització d'alumnat a l'educació infantil de primer cicle, l'informe de l'Ajuntament de Reus exposa el següent:

- Les dificultats pressupostàries actuals de les administracions públiques obliguen a establir requisits per procurar que els ajuts arribin a qui més ho necessita.
- Aquest requisit no suposa cap mena de mesura discriminatòria perquè no es vincula a cap ètnia o origen nacional, ètnic o social, sinó a l'antiguitat de residència al municipi.
- El requisit no exclou de l'accés als ajuts totes les persones nouvingudes al municipi, sinó les que no hi treballen, perquè el temps de residència es complementa amb el fet de treballar-hi.
- Cap de les sol·licituds denegades o desestimades van ser pel motiu de no tenir dos anys d'empadronament a la ciutat (o bé treballar-hi).

L'Ajuntament de Reus disposa d'un programa de foment de l'escolarització de famílies en situacions socioeconòmiques desfavorides ("T'ajudem a créixer") que no té cap requisit d'empadronament. De fet, dels dinou beneficiaris el curs 2013/2014, tres tenien progenitors amb un temps de residència inferior als dos anys.

En relació amb aquestes consideracions, el Síndic recorda que l'establiment d'un requisit de temps de residència al municipi pot deixar sense ajut les persones que, sense aquesta antiguitat, també ho necessitin. Que no hi hagi sol·licituds denegades per l'incompliment d'aquest requisit no significa que no hi hagi persones nouvingudes al municipi que necessitin aquest ajut i se n'hagin vist excloses, perquè potser ja no van presentar la sol·licitud, o perquè potser ja no van optar a accedir a l'oferta per raons diverses, com ara les dificultats econòmiques que pateixen algunes de les famílies nouvingudes al municipi.

L'existència d'un programa adreçat a l'atenció de les situacions socioeconòmiques més desfavorides sense requisits de temps de residència no justifica l'establiment de criteris discriminatoris en una convocatòria diferent d'ajuts, entre altres motius, perquè hi poden haver persones que no participen en aquest programa que quedin excloses de l'ajut pel temps de residència.

El caràcter discriminatori no es dona necessàriament per la vinculació d'un requisit a una determinada ètnia o origen social, sinó per l'establiment d'un requisit que no té cap relació objectiva amb la finalitat que es pretén assolir, que és compensar les desigualtats d'accés a l'educació infantil de primer cicle, alhora que situa en una posició de desavantatge en l'accés a aquests ajuts les persones que en poden tenir necessitat.

En definitiva, si bé l'existència dels ajuts és un instrument clau i necessari per compensar les desigualtats d'accés existents a l'educació infantil de primer cicle, l'establiment d'un requisit d'anys de residència pot deixar fora d'aquestes mesures compensatòries persones nouvingudes que en poden tenir necessitat.

5.3.5. Les diferències de quotes en funció del municipi de residència

En relació amb els costos d'escolarització, l'activitat del Síndic també ha constatat que hi ha municipis que estableixen tarifes diferenciades a les escoles bressol municipals en funció del municipi de residència, concretament amb un sobrecost en la quota d'escolarització i en la d'altres serveis per als infants residents en altres municipis.

L'aplicació de quotes diferenciades entre els alumnes d'un mateix centre s'ha accentuat especialment arran de la reducció de la partida pressupostària que rebien els ajuntaments del Departament d'Ensenyament per al manteniment de les places públiques, com a mesura per reduir el dèficit generat pels centres.

A criteri del Síndic de Greuges, l'establiment de tarifes diferenciades per als usuaris del servei de llar d'infants en funció de si estan empadronats al municipi o no també és contrari al dret a la igualtat de tracte. Els mateixos tribunals han assenyalat que l'establiment de bonificacions o tarifes diferenciades en funció de l'empadronament comporta una diferència de tracte que no està fonamentada "en un criteri objectiu i raonable, d'acord amb judicis de valor generalment acceptats", la qual cosa fa que no siguin jurídicament assumibles perquè comporten un tracte discriminatori. En el cas de discriminacions tarifàries basades en l'empadronament dels usuaris els

tribunals han considerat que no es donen les circumstàncies objectives i raonables que poden justificar la diferència de tracte.

En aquest sentit, cal tenir en compte que el servei prestat de llar d'infants o d'altres serveis com el de menjador és el mateix per a tots els infants, i no hi ha elements objectius que el distingeixin, amb independència del lloc d'empadronament.

D'altra banda, cal recordar que la normativa que regula l'admissió als centres docents ja preveu la prioritat de l'alumnat resident al municipi, de manera que ja hi pot accedir de forma preferent. L'ordenament jurídic permet discriminar positivament els residents en l'accés, però no preveu discriminar negativament els no residents en el cost, atès que el cost del servei és igual per a tots els infants.

Les escoles bressol municipals estan sufragades pels ajuntaments però també per altres ens públics. Les famílies no residents, si bé no han contribuït a través de la fiscalitat a sufragar part del cost que assumeix l'Ajuntament, no hi tenen un accés preferent per raó de proximitat i ocupen places de llar d'infants no ocupades per infants residents al municipi, la qual cosa fa pensar que altrament potser restarien vacants i farien més deficitari el servei. La participació d'infants a l'oferta, sigui quin sigui el seu municipi de residència, beneficia l'ajuntament que n'és titular, atès que aquestes famílies ocupen places a l'escola i ja contribueixen a sufragar part del cost del servei.

RECOMANACIONS

- En cas s'hagi establert, cal que els ajuntaments suprimeixin les diferències en les quotes de les llars d'infants municipals i d'altres serveis escolars complementaris, com ara el menjador, establertes en funció de l'empadronament al municipi o no.

Les quotes a la llar d'infants municipal de Llorenç del Penedès (Q-04762/2013)

La promotora de la queixa exposava la seva disconformitat pel fet que el curs 2013/2014 la quota bàsica fos de 170 euros per als infants empadronats a Llorenç del Penedès i 185 per als infants no empadronats, i pel fet que el servei de menjador amb carmanyola fos gratuït per als infants empadronats i, per contra, tingués un cost de 2 €/dia per als no empadronats. Les tarifes de despeses de material o de dinar i berenar amb servei d'àpats per als alumnes empadronats també eren més baixes que per als no empadronats.

5.3.6. Els dèficits d'accessibilitat econòmica al servei de menjador escolar de les escoles bressol

La necessitat d'avançar encara més en la integració de l'educació infantil de primer cicle al sistema educatiu s'evidencia per la feblesa de les mesures orientades a garantir el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats de l'alumnat escolaritzat, mesures que, en canvi, estan presents en altres ensenyaments obligatoris però també no obligatoris. És el cas, per exemple, de les mesures d'accessibilitat econòmica al servei de menjador escolar.

En l'*Informe sobre la malnutrició infantil a Catalunya*, presentat al Parlament de Catalunya l'any 2013, el Síndic destacava que en la majoria de municipis no hi havia beques de menjador escolar per als infants escolaritzats en escoles bressol, de manera que, en cas que patissin dificultats econòmiques familiars, ja no es quedaven a dinar, sense poder tenir garantit, com a mínim en cas de pobresa severa, un àpat diari en condicions adequades. En els darrers anys, a més, aquesta manca de beques s'afegia a un increment de les quotes d'accés

al servei de menjador escolar aplicades en molts municipis per compensar la reducció de la partida pressupostària que el Departament d'Ensenyament transferia als ajuntaments per al manteniment de les places d'escola bressol públiques.

En aquest sentit, cal destacar que, com ja s'ha exposat, la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya preveu, per primera vegada, una partida de 3 milions d'euros per a beques de menjador escolar en aquesta etapa, i que administracions com ara la Diputació de Barcelona han aprovat en els darrers anys aportacions als ajuntaments per ajudar a finançar el servei de menjador de les escoles bressol municipals (amb una dotació l'any 2015 d'1,5 milions d'euros per als ajuntaments de la demarcació).

En tot cas, val a dir que nombrosos ajuntaments han anat regulant l'atorgament d'ajuts de menjador per als alumnes matriculats en escoles bressol municipals i que es troben en situació socioeconòmica desfavorida, a fi de minorar el preu del menjador escolar a càrrec de les famílies, però amb dotacions pressupostàries molt desiguals. D'altra banda, molts altres ajuntaments continuen sense disposar d'aquests ajuts.

RECOMANACIONS

- Cal que els ajuntaments i el Departament d'Ensenyament garanteixin una convocatòria d'ajuts de menjador escolar per als infants de 0 a 3 anys escolaritzats en escoles bressol que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides als municipis de Catalunya amb aquesta oferta.

5.4. L'admissió d'alumnat a l'educació infantil de primer cicle

5.4.1. La manca de consideració del criteri de renda en l'admissió d'alumnat

L'accés desigual a l'educació infantil de primer cicle també està reforçat pels criteris de prioritats establerts pel Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, que no contribueixen a reduir les desigualtats socials existents.

En l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, el Síndic ja destacava que els criteris establerts en la normativa general d'admissió no donaven prioritats d'accés a les famílies de rendes baixes (només els perceptors de rendes mínimes d'inserció, que són una minoria) o les famílies d'altres grups socials desfavorits, com ara les monoparentals, de manera que la situació socioeconòmica no s'acostumava a discriminar en l'accés. En el cas de les llars monoparentals o de rendes baixes, el Síndic demanava que s'incorporessin criteris que en prioritzessin l'admissió, bé a través de la normativa que regula l'admissió d'alumnat aprovada pel Departament d'Ensenyament, bé a través de la normativa específica de cada municipi, d'acord amb les competències assignades.

D'aleshores ençà, el Síndic ha constatat avenços pel que fa a la discriminació positiva en l'accés a les escoles bressol de les famílies monoparentals, gràcies a l'aprovació l'any 2012 del Decret 10/2012, de 31 de gener, de modificació del Decret 75/2007, esmentat més amunt, que incorporava com a criteri complementari de prioritats el fet de formar part de família monoparental (de manera equivalent a les famílies nombroses), però no hi ha hagut avenços significatius pel que fa a la consideració del criteri de renda en l'admissió d'alumnat, fonamental per combatre les desigualtats socials en l'accés a l'educació infantil de primer cicle.

En els darrers anys, el Síndic ha rebut diverses queixes relacionades amb el caràcter restrictiu de l'aplicació del criteri de renda en l'admissió d'alumnat, que només pot ser al·legat per

l'alumnat amb progenitors perceptors d'una renda mínima d'inserció, d'acord amb el que estableix el Decret 75/2007. Cal recordar que l'any 2014 hi ha menys de 5.000 infants menors de tres anys amb pares beneficiaris de la renda mínima d'inserció, al voltant del 2%, i que la taxa de risc de pobresa de la població infantil l'any 2013 gira al voltant del 27%.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges recorda que la LEC, en l'article 159, sobre competències dels ens locals, estableix que els ajuntaments tenen, entre d'altres, competències per gestionar l'admissió d'alumnes en els ensenyaments del primer cicle d'educació infantil, i establir-ne el procediment i els barems, d'acord amb el que estableix l'article 47.6 (article que preveu que els ajuntaments puguin establir altres criteris generals de prioritats, a més dels que estableix el Decret d'admissió d'alumnat).

Així mateix, el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, estableix en l'article 16, sobre admissió d'alumnat, que els ajuntaments que assumeixin competències en matèria d'admissió d'alumnat poden establir el corresponent procés, el qual s'ha de regir, en tot cas, pel que preveu la normativa que regula l'admissió d'alumnat. Així, els ajuntaments poden establir, per a tots els centres que imparteixen el primer cicle de l'educació infantil sufragats amb fons públics del seu territori, un barem diferent del que recull la normativa que regula l'admissió d'alumnat, respectant en tot cas els criteris d'admissió que s'hi estableixen.

Finalment, el Decret 75/2007 preveu en la disposició addicional quarta, sobre admissió de l'alumnat a les llars d'infants o a les escoles bressol, que "els ajuntaments que hagin assumit la competència en matèria d'admissió d'alumnat del primer cicle d'educació infantil dels centres públics es regiran pels criteris establerts en aquest Decret i per la resta que estableixin en exercici de les seves competències i podran elaborar el seu propi barem per a cada un d'aquells".

En relació amb aquest assumpte, malgrat que els ajuntaments tenen marge de discrecionalitat per establir criteris de prioritats en l'accés al sector públic, l'estudi de les queixes evidencia que els criteris que

regulen l'admissió d'alumnat a escala local no amplien la consideració del criteri de renda ja previst per la normativa d'admissió de caràcter general i no discriminen positivament l'alumnat de rendes baixes i mitjanes-baixes en l'accés.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes posa de manifest que en totes les comunitats autònomes, a excepció de Madrid (que també utilitza la percepció de la renda mínima d'inserció, com ja passa a Catalunya), la normativa general que regula l'admissió d'alumnat, no específicament a l'educació infantil de primer cicle, discrimina positivament nivells de renda més elevats que els de Catalunya, sempre amb l'IPREM⁵ o l'SMI⁶ com a element de referència (a excepció del País Basc, que adopta un llindar de renda determinat més elevat que l'IPREM). De fet, hi ha nombroses comunitats autònomes que atorguen punts a nivells de renda superiors a l'IPREM o l'SMI.

La institució del Síndic de Greuges ha fet nombroses resolucions en què se sol·licitava que s'ampliés el criteri de renda a altres supòsits no exclusivament restringits als perceptors de la renda mínima d'inserció, que són les situacions de pobresa més extrema, i se substituís la prioritat d'accés dels perceptors de rendes mínimes d'inserció per un criteri de renda que abastés una

proporció més alta de la població que experimenta dificultats econòmiques.

Convé recordar que l'ordenament jurídic reconeix el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats com un principi bàsic del sistema educatiu. El Síndic recorda a les administracions competents que els criteris de prioritat en l'admissió tenen una gran incidència a l'hora de promoure l'equitat en la participació dels infants en una situació socioeconòmica desfavorida a l'educació preobligatòria, i que les mesures de foment de la igualtat d'oportunitats dels infants a l'hora d'accedir a l'educació infantil de primer cicle són especialment pertinents quan l'accés no hi està garantit i quan hi ha desigualtats d'accés.

Aquestes mesures de discriminació positiva en l'admissió d'alumnat són especialment pertinents en l'actual conjuntura social i econòmica, caracteritzada per un increment del nombre de famílies que experimenten situacions de pobresa, per un increment dels costos d'accés a l'oferta pública i privada per la reducció de les subvencions del Departament d'Ensenyament als ajuntaments i als titulars dels centres per al manteniment de les places, i per la supressió de les subvencions del Departament d'Ensenyament als ajuntaments per a l'escolarització de 0 a 3 anys dels infants socialment desfavorits.

RECOMANACIONS

- D'acord amb la discrecionalitat de què disposen els ajuntaments en la formulació dels criteris d'admissió a les escoles bressol públiques, i a fi de promoure-hi l'accés en igualtat d'oportunitats, cal regular un criteri de renda més comprensiu, no limitat a les situacions de percepció de la renda mínima d'inserció.

5.4.2. El caràcter discriminatori dels criteris d'atorgament d'ajuts en determinats municipis

En l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, el Síndic va posar de manifest que els criteris d'admissió a l'educació infantil de primer cicle incorporats pels ajuntaments, en alguns casos podien contribuir a discriminar negativament, sovint de manera indirecta,

les famílies que es troben en determinades situacions de precarietat econòmica, especialment a causa de criteris de prioritat que tenen a veure amb la situació laboral dels progenitors o amb el temps de residència al municipi.

Malgrat això, en el marc de la seva activitat, el Síndic ha constatat que hi ha municipis que encara incorporen criteris relacionats amb el fet de tenir progenitors que treballen

⁵ Indicador públic de renda d'efectes múltiples.

⁶ Salari mínim interprofessional.

i que tenen més dificultats de conciliació de la vida laboral i familiar o criteris relacionats amb els anys d'empadronament.

En relació amb el criteri de prioritat en l'accés dels fills amb progenitors que treballen, i no pas el dels fills amb progenitors que estan en situació d'atur, el Síndic recorda que la situació d'atur denota una predisposició a treballar, i les transicions entre situacions d'ocupació i de desocupació, en un sentit o en l'altre, poden ser freqüents en el període d'un curs escolar. El fet de treballar en el moment de la preinscripció no garanteix una situació d'ocupació durant tot el curs escolar, igual que succeeix amb les persones que estan desocupades, que poden treballar durant el curs escolar.

Precisament, l'activitat laboral (ocupació o atur, però predisposició a treballar) és una condició més estable en el temps i permet discriminar positivament les persones que o bé tenen en el present problemes de conciliació o bé poden tenir aquests problemes en un futur immediat.

Si bé és cert que les necessitats de conciliació en el present poden ser més importants entre els progenitors que treballen, també ho és que la manca de discriminació positiva dels fills amb progenitors en situació d'atur perjudica, de fet, les oportunitats d'inserció laboral d'aquests progenitors (per problemes de conciliació). Cal tenir present que el fet de no treballar i voler fer-ho (persones aturades) no representa una situació privilegiada respecte al fet de treballar. Així mateix, cal tenir en compte que les oportunitats econòmiques (i d'accés al sector privat o a serveis alternatius) de les famílies ocupades acostumen a ser superiors a les de les famílies amb algun membre a l'atur. Per aquest motiu, doncs, la prioritització de les persones ocupades sobre les desocupades (però actives) es podria considerar un greuge.

En conseqüència, per evitar el greuge, el Síndic de Greuges demana que es prioritzi l'accés no només de les famílies ocupades, sinó també de les que estan laboralment actives (encara que estiguin a l'atur).

En relació amb el criteri d'anys d'empadronament, el Síndic recorda que, objectivament, quan hi ha més demanda

que oferta, l'aplicació del criteri d'anys d'empadronament minva les oportunitats d'accés a l'educació infantil de primer cicle dels infants nouvinguts o que fa menys temps que resideixen al municipi.

El criteri de temps de residència no té cap relació amb les necessitats d'escolarització que poden presentar els infants, i pot deixar els infants socialment menys afavorits sense opcions d'accedir a l'oferta. Val a dir que la població socialment menys afavorida tendeix a experimentar una mobilitat territorial més elevada, a causa de processos migratoris en la cerca de millors oportunitats. Els processos de reagrupament familiar i la precarietat més gran en les seves condicions de vida, entre altres factors, fan que una part significativa de la població nouvinguda al municipi sigui immigrada i de nacionalitat estrangera.

Per discriminació, s'entén l'acció de donar un tracte d'inferioritat o de desavantatge social a determinades persones o grups per raó de determinades condicions de caràcter divers que els afecten, i de promoure'n la diferenciació, segregació o exclusió en l'accés a determinats recursos i oportunitats socials que han de ser accessibles a tothom. En aquest sentit, la incorporació d'un criteri que generi un tracte desigual o excloent, *per se*, no pot ser considerat com a discriminatori. De fet, l'ordenament jurídic preveu la incorporació de criteris discriminatoris sempre que aquesta discriminació sigui positiva, és a dir, que tingui per objectiu compensar determinades desigualtats reals o de fet i afavorir les persones i els grups que pateixen desavantatges socials. El mateix article 9 de la Constitució espanyola així ho preveu.

Contràriament, la incorporació d'aquest criteri de prioritat suposa que grups de població socialment menys afavorits puguin quedar exclosos de l'accés a aquest servei o tinguin menys opcions d'accedir-hi.

El Síndic recorda que l'objectiu de les escoles bressol és garantir el dret a l'educació dels infants, especialment quan disposen de menys recursos socials i educatius a la llar, i també la conciliació de la vida laboral i familiar.

L'antiguitat de residència al municipi no suposa cap situació de desavantatge social que hagi de ser compensada, ni manté cap relació directa amb l'objecte del servei. La incorporació d'aquest requisit, en canvi, situa en una posició de desavantatge social en l'accés les persones que han modificat recentment la seva residència i han vingut a viure al municipi, les quals, indirectament, en bona part integren grups socialment desafavorits.

Tal com s'ha apuntat, a més, la Constitució espanyola de 1978 regula en l'article 27, com a dret fonamental, el dret a l'educació, i estableix que tothom hi té accés, sense distinció. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 també preveu en l'article

21 que totes les persones tenen dret a l'educació i a accedir-hi en condicions d'igualtat.

És en aquest sentit que el Síndic considera discriminatori el temps de residència al municipi com a criteri de prioritat: genera desigualtats en l'exercici d'un dret fonamental, com és el dret a l'educació, sense que aquesta desigualtat tingui relació amb la finalitat de la prestació del servei ni es pugui justificar objectivament d'acord amb aquesta finalitat legítima, ni defensar-se sobre la base que els mitjans per assolir aquesta finalitat siguin necessaris i adequats, d'acord amb els criteris de proporcionalitat i de raonabilitat que caldria esperar.

RECOMANACIONS

- En cas que s'hagi establert, cal que els ajuntaments suprimeixin el criteri de prioritat en l'admissió a l'educació infantil de primer cicle referit al fet de tenir progenitors que treballen o, alternativament, que estudiïn la possibilitat de discriminar positivament en l'accés a les escoles bressol municipals els infants amb progenitors que estan laboralment actius (ocupats o desocupats), i no només els que estan ocupats.
- En cas que s'hagi establert, cal que els ajuntaments suprimeixin el criteri de prioritat en l'admissió referit als anys de residència al municipi.

Els criteris de prioritat en l'admissió a les escoles bressol de Salt

L'Ajuntament de Salt informa que, d'acord amb les competències que té delegades, els criteris de prioritat que regeixen l'admissió a l'oferta són, a més dels que ja estableix el Decret 75/2007, els següents:

- Situació laboral activa dels dos responsables o família monoparental en situació laboral activa (40 punts).
- Per cada any de residència al municipi d'un dels responsables del menor i que acrediti empadronament a Salt en el moment de la sol·licitud (1 punt, fins a un màxim de 20 punts).
- Formar part d'un part múltiple.

5.4.3. Els dèficits en la regulació de l'admissió a les escoles bressol sufragades amb fons públics a partir de l'inici de curs escolar

En els darrers anys, el Síndic de Greuges ha rebut diverses queixes relacionades amb l'admissió d'alumnat a les escoles bressol un

cop iniciat el curs escolar, sense que s'hagin respectat les llistes d'espera corresponents al procés ordinari d'admissió.

Davant d'aquesta situació, les administracions locals acostumen a respondre que la normativa que regula el procés d'admissió, el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual

s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, i la resolució del Departament d'Ensenyament que anualment el desplega, estableix que la llista d'espera és vigent fins a l'inici del curs escolar. Un cop el curs escolar s'ha iniciat, els centres sufragats amb fons públics no tenen el deure de respectar l'ordenació de sol·licituds presentades en el procés ordinari d'admissió.

L'ordenament jurídic capacita els ajuntaments per regular el procés d'admissió d'alumnat a l'educació infantil de primer cicle, també per a les admissions que es produeixen durant el curs escolar. Els criteris que han de respectar, en tot cas, són els criteris ja establerts per la normativa d'admissió, encara que poden incorporar nous criteris i en poden modificar el barem assignat.

D'una banda, el Síndic demana als ajuntaments que despleguin aquesta regulació en els seus municipis. De l'altra, però, la normativa vigent remet al Decret general d'admissió quan aquesta regulació local no existeix. És aleshores quan es constata que el Decret 75/2007 és inadequat per ordenar l'admissió d'alumnat després de l'inici de curs a l'educació infantil de primer cicle, especialment quan es generen vacants sobrevingudes, ja que es disposa d'una oferta sufragada amb fons públics que no satisfà tota la demanda existent en el procés ordinari d'admissió.

En darrer terme, si no es regula el procediment seguit per a la cobertura de places vacants durant el curs escolar a les escoles bressol i llars d'infants sufragades amb fons públics, bé

per mitjà de normativa local, bé per mitjà del Decret general d'admissió, es podrien vulnerar principis bàsics que han de regir l'actuació de les administracions públiques en l'admissió d'alumnat.

D'una banda, el procediment utilitzat per a l'assignació de places vacants podria no satisfer el principi d'equitat en cas que no es respectés la llista d'espera existent en el procés ordinari d'admissió o que no s'establís un sistema alternatiu que incorporés criteris que fomentin la igualtat en l'accés a l'educació infantil de primer cicle. En el mateix procés d'admissió ordinari, que regeix l'assignació de plaça fins que no s'inicia el curs, s'aplica un seguit de criteris per ordenar les sol·licituds que incorporen aspectes relatius a la proximitat, a la possible discapacitat de l'alumne o a la renda familiar, per exemple.

I, d'altra banda, el procediment utilitzat podria no garantir necessàriament la transparència. En el procés d'admissió ordinari es fan públiques les vacants, les llistes baremades i l'assignació final de places. Les famílies afectades, doncs, haurien de poder conèixer la llista d'espera i les places vacants que es vagin produint al llarg del curs.

D'acord amb això, el Síndic suggereix que s'incorporin millores en el procediment actual que introdueixin la perspectiva de l'equitat en l'assignació de plaça i garanteixin la màxima transparència d'aquest procés envers la ciutadania. Alternativament, es considera més equitatiu i transparent mantenir les llistes d'espera dels centres resultants del darrer procés d'admissió.

RECOMANACIONS

- Cal que el Departament d'Ensenyament incorpori al Decret d'admissió d'alumnat l'obligació dels ajuntaments que han assumit les competències de regular l'admissió a les escoles bressol, especialment pel que fa a la gestió de les llistes d'espera i la matrícula fora de termini, un cop s'ha iniciat el curs i la llista d'espera ha perdut la vigència (d'acord amb el que estableix l'actual Decret general d'admissió). Atès que molts ajuntaments es remetent al Decret d'admissió, convé valorar la possibilitat de regular la matrícula un cop s'inicia el curs, que no pot seguir els mateixos procediments en l'admissió als ensenyaments sufragats amb fons públics de provisió no universal.
- Cal que els ajuntaments regulin l'admissió d'alumnat un cop s'ha iniciat el curs, en cas de baixes durant el curs escolar en municipis amb escoles bressol públiques amb més sol·licituds que places en el període ordinari de preinscripció i matrícula.

5.4.4. L'escolarització de 0 a 3 anys com a estratègia d'atracció de la demanda en el procés d'admissió a P3

Nombrosos centres privats sufragats amb fons públics amb oferta d'educació infantil de segon cycle també disposen d'oferta de primer cycle. En concret, el curs 2012/2013 n'hi havia 187, 168 centres de primària i 19 centres d'educació infantil. En el marc de la seva activitat, si bé aquesta no és una pràctica generalitzada, el Síndic ha tingut coneixement que algun d'aquests centres denega l'accés a l'oferta de primer cycle no subjecta a concert a infants que tenen germans grans escolaritzats en altres escoles i que previsiblement no prosseguiran en el segon cycle d'educació infantil al mateix centre.

Cal recordar, a més, que, d'acord amb la interpretació que fa de la normativa que regula l'admissió d'alumnat, el Departament d'Ensenyament autoritza les famílies que sol·liciten plaça a un centre que disposa d'oferta d'educació infantil de primer cycle a al·legar la condició d'existència de germans o germanes escolaritzats al centre en el procés d'admissió quan l'alumnat que accedeix a P3 té germans escolaritzats al primer cycle al mateix centre. Per tant, un alumne que vol accedir a P3 a un centre amb oferta de primer cycle té garantit l'accés a efectes pràctics si té un germà escolaritzat al primer cycle.

En aquest sentit, el Departament d'Ensenyament defensa que la normativa que regula l'admissió d'alumnat, quan defineix estrictament el criteri de germans escolaritzats al centre, no diferencia en l'aplicació l'etapa educativa en què ha d'estar escolaritzat el germà o germana, ni tampoc si aquesta etapa ha de ser objecte de concert. En efecte, la Resolució ENS/280/2015, de 18 de febrer, per la qual s'aproven les normes de preinscripció i matrícula d'alumnes als centres del Servei d'Educació de Catalunya i altres centres educatius, en els diversos ensenyaments sostinguts amb fons públics, per al curs 2015-2016, estableix en l'annex 1 que, en aplicació del criteri d'existència de germans o germanes escolaritzats al centre educatiu o de pares o tutors legals que hi treballen, "s'entén que un alumne o alumna té germans escolaritzats al centre quan

aquests hi estan escolaritzats en el moment de presentar la sol·licitud de preinscripció".

Amb tot, el Síndic recorda que la LEC estableix que l'accés al sistema educatiu s'ha de produir en condicions d'igualtat i que, per garantir l'exercici efectiu d'aquest dret, el Govern regula un procediment únic d'accés als centres públics i als centres privats sostinguts amb fons públics (art. 4). Entre altres aspectes, aquesta mateixa llei afegeix que en cap cas el procediment d'admissió dels alumnes als ensenyaments de primer cycle d'educació infantil sostinguts amb fons públics no implica el dret d'accés amb relació als ensenyaments posteriors (art. 47.6).

En aquesta mateixa línia, el Síndic també recorda que la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (art. 84.8), i el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics (art. 2.5), preveuen que als centres privats concertats que imparteixen diverses etapes educatives, el procediment inicial d'admissió s'ha de fer al curs que correspongui a la menor edat dels que són objecte de concert.

Si bé aquests preceptes fan referència a l'alumnat que participa directament en el procés d'admissió, a criteri del Síndic de Greuges, és l'esperit de la norma garantir condicions similars als diversos centres educatius i als diferents sectors de titularitat en el procés d'admissió d'alumnat, a fi d'evitar desequilibris en la demanda i de fomentar la igualtat d'oportunitats en l'accés als centres. L'aplicació d'aquest criteri per als que tenen germans o germanes a l'educació infantil de primer cycle suposa un avantatge per als centres privats que disposen d'aquesta oferta respecte de la resta de centres privats i també del sector públic.

I alhora també és l'esperit de la norma que l'accés a l'educació infantil de primer cycle o a altres ensenyaments no sufragats amb fons públics no suposi un avantatge en relació amb la resta d'alumnat que vol accedir al mateix centre, entre altres motius, perquè l'admissió als centres privats que tenen oferta educativa no sufragada amb fons públics, com passa amb l'educació infantil de primer cycle, no es regeix pel

Decret 75/2007, de 27 de març, ni per les garanties objectives d'igualtat que preveu la norma.

La LEC és clara quan impedeix que el procediment d'admissió dels alumnes als ensenyaments de primer cicle d'educació infantil sostinguts amb fons públics es vinculi amb el dret d'accés amb relació als ensenyaments posteriors (art. 47.6). Malgrat que la vinculació de l'alumne amb el centre on està cursant el primer cicle és més forta pel fet d'estar-hi escolaritzat que pel fet de tenir-hi un germà matriculat, la Llei no dona prioritat en l'accés a l'educació de segon cicle.

Així, si la norma prohibeix l'aplicació d'una prioritat que podria tenir més justificació perquè no s'ajusta al principi d'igualtat d'oportunitats, i perquè l'accés a aquest primer cicle no està sotmès a una regulació objectiva de l'Administració educativa, cal entendre que tampoc no admet aquesta prioritat quan el grau de vinculació és més baix, atès que tampoc s'ajustaria al principi d'igualtat d'oportunitats.

Des d'aquesta perspectiva, doncs, l'aplicació del criteri d'existència de germans o germanes en el procés d'admissió al centre en el cas d'alumnat que tingui germans escolaritzats a l'educació infantil de primer cicle pot suposar contravenir determinats

principis que inspiren l'ordenament jurídic vigent i que tenen a veure amb les garanties d'igualtat en l'accés als centres educatius sufragats amb fons públics.

No aplicar el criteri d'existència de germans o germanes en el procés d'admissió al centre en el cas d'alumnat que tingui germans escolaritzats a l'educació infantil de primer cicle, en canvi, permetria evitar algunes situacions que també poden vulnerar el principi d'igualtat d'oportunitats en educació, relacionades amb l'existència d'irregularitats en l'admissió. Per exemple, igual que hi ha centres que en l'admissió d'alumnat permeten al·legar relacions laborals que no s'ajusten a la norma en l'aplicació del criteri d'existència de progenitors treballadors al centre, també hi pot haver centres que emprin la disponibilitat d'oferta de primer cicle per promoure l'accés de determinat alumnat de manera fraudulenta (per exemple, fent prevaler el criteri d'existència de germans o germanes al centre en el cas d'alumnat amb germans que només hagin estat matriculats al centre en el moment de la preinscripció).

Aquestes no són pràctiques generalitzades, però sí que es produeixen en determinats centres privats concertats, i han de ser combatudes per l'Administració educativa perquè vulnereu el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats.

RECOMANACIONS

- Cal evitar les pràctiques d'alguns centres privats amb oferta d'educació infantil de primer i de segon cicle de condicionar l'admissió al primer cicle a la voluntat de continuar l'escolaritat al centre en el futur.
- Cal que el Departament d'Ensenyament interpreti el criteri d'existència de germans o germanes matriculats al centre d'acord amb el principi d'igualtat d'oportunitats en educació (per evitar que tenir germans al primer cicle es pugui al·legar en l'accés al segon cicle) i que reguli de manera més clara aquest aspecte en el nou decret d'admissió d'alumnat o en la normativa que el desplegui (en cas que es mantingui la possibilitat d'aplicar aquest criteri per a l'alumnat que tingui germans o germanes escolaritzats a l'educació infantil de primer cicle, tal com succeeix actualment, cal regular en quines circumstàncies es pot aplicar aquest criteri –quants mesos ha d'estar matriculat el germà o la germana de l'alumne admès, com s'acredita aquesta circumstància, etc.).

5.5. L'atenció a la diversitat

5.5.1. Les desigualtats d'accés i les garanties d'atenció adequada dels infants amb necessitats educatives especials

D'acord amb el seu caràcter inclusiu, les escoles bressol escolaritzen infants amb necessitats educatives especials amb la voluntat de proporcionar-los l'atenció especialitzada que requereixin, en coordinació amb els recursos de l'entorn que ho facin possible. Convé posar de manifest que l'escolarització primerenca de l'alumnat amb necessitats educatives especials, si rep l'atenció personalitzada i especialitzada que necessita, pot incidir positivament en el seu desenvolupament.

En aquest sentit, l'Estadística d'Ensenyament del Departament evidencia

que les escoles bressol a Catalunya han escolaritzat al voltant de 700 infants amb necessitats educatives especials de mitjana en els quatre darrers cursos amb dades disponibles (vegeu la taula 20).

Fetes aquestes consideracions prèvies, però, cal afegir que, proporcionalment, l'alumnat amb necessitats educatives especials té un pes més gran al segon cicle d'educació infantil que al primer cicle. El curs 2013/2014 l'alumnat amb necessitats educatives especials al segon cicle representa el 0,92% del total d'alumnat, mentre que al primer cicle, el 0,70%. Aquesta presència més petita d'alumnat amb necessitats educatives especials a l'educació infantil de primer cicle que als ensenyaments considerats universals és una constant als diferents cursos i podria indicar una certa infrarepresentació (vegeu la taula 19).

Taula 19. Alumnat amb necessitats educatives especials a l'educació infantil de primer cicle (2010-2014)

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Discapacitat intel·lectual	90	83	69	75
Discapacitat visual	29	40	38	32
Discapacitat auditiva	54	62	62	38
Discapacitat motora	153	110	100	54
Trastorn generalitzat del desenvolupament	173	194	141	155
Altres alteracions greus de la personalitat	21	25	16	25
Altres	237	317	242	224
Alumnat amb necessitats educatives especials	757	831	668	574
% alumnat amb necessitats educatives especials sobre alumnat total (1r cicle d'EI)	0,85	0,90	0,79	0,70
% alumnat amb necessitats educatives especials sobre alumnat total (2n cicle d'EI)	0,99	1,04	0,91	0,92

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Tot i que la inclusió escolar ha estat un principi bàsic integrat en la pràctica dels professionals a la majoria d'escoles bressol de Catalunya, fa temps que el Síndic constata, en el marc de la seva actuació, les dificultats que pateixen alguns infants amb discapacitat a l'hora d'accedir a aquesta etapa educativa,

generalment per dèficits en la dotació de recursos especialitzats o de suport que garanteixin una atenció adequada de les seves necessitats educatives especials.

Sovint, els ajuntaments o els titulars de centres privats es limiten a complir la ràtio

mínima de professionals que preveu el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, que és insuficient per garantir l'adequada atenció del conjunt de l'aula en cas de presència de determinades necessitats educatives especials entre l'alumnat, i no mostren disposició a aplicar les mesures necessàries perquè aquests infants tinguin els suports necessaris per assolir el màxim desenvolupament possible. A través de les queixes rebudes, el Síndic constata que no tots els titulars de centres públics, fonamentalment els ajuntaments, aborden, per manca de disponibilitat pressupostària per contractar vetlladors o altres professionals especialitzats, la necessitat de garantir el suport educatiu requerit per atendre les necessitats educatives especials dels alumnes amb discapacitat.

Davant d'aquesta realitat, a més de recomanar específicament que els ajuntaments i els titulars de centre proporcionin la dotació de professionals especialitzats a les escoles bressol per garantir l'atenció adequada dels infants amb necessitats educatives especials, el Síndic ha destacat la necessitat de millorar el caràcter inclusiu de l'educació infantil de primer cicle, com a etapa plenament incorporada al sistema educatiu, i la coresponsabilitat del Departament d'Ensenyament en el suport a l'escolarització d'aquest alumnat.

En l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, el Síndic destacava alguns dèficits relacionats

amb la manca d'accés dels professionals del sector als serveis educatius, de suport a l'escolarització i a les necessitats educatives especials de què disposa el mateix sistema a través del Departament d'Ensenyament (EAP, CREDA, etc.).

D'aleshores ençà, el Síndic ha detectat una disposició cada cop més gran dels serveis educatius del Departament d'Ensenyament a donar suport i a treballar conjuntament amb les escoles bressol que els correspon per zona. Aquesta tendència s'ha vist reforçada jurídicament per l'aprovació l'any 2009 de la LEC, que reconeix aquesta etapa com a part integrant del sistema educatiu. Així mateix, incorpora la inclusió escolar com a principi rector, que preveu el deure del Departament d'Ensenyament, per mitjà dels serveis educatius, de proporcionar suport i assessorament al conjunt de centres, i protegeix el dret a accedir-hi en condicions d'igualtat i a ser atès d'acord amb les pròpies necessitats. L'aprovació l'any 2010 del Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, que preveu tant l'educació inclusiva com a principi com l'atenció especial a la diversitat dels infants, la detecció precoç de les seves necessitats educatives específiques i la intervenció en les dificultats de desenvolupament, tan bon punt es detectin, consolida encara més aquesta tendència.

Tot i aquest ordenament, a la pràctica, encara hi ha casos d'infants que no són admesos a llars d'infants o casos en què els progenitors opten per no inscriure'ls-hi per manca de garanties d'una atenció adequada.

RECOMANACIONS

- Cal incorporar l'atenció de les necessitats educatives especials a l'oferta d'educació infantil de primer cicle en les estructures de treball coordinat entre els ajuntaments i el Departament d'Ensenyament.
- Cal reglamentar els àmbits de coresponsabilitat del Departament d'Ensenyament i dels ajuntaments en l'atenció de les necessitats educatives especials de l'alumnat a l'educació infantil de primer cicle.
- Cal promoure la plena integració de l'educació infantil de primer cicle al sistema educatiu i, consegüentment, afavorir que les escoles bressol i llars d'infants puguin accedir als recursos i als serveis de suport a l'escolarització de què disposa l'Administració educativa (EAP, etc.).

El cas d'un infant amb discapacitat (Q-05355/2010)

L'any 2010 el Síndic va rebre una queixa referida a la inadmissió d'un infant amb necessitats educatives especials a l'escola bressol municipal Sant Pau, d'Anglesola, a les quals el centre no podia donar resposta per la manca de personal vetllador.

El Departament d'Ensenyament va informar que com que l'escola bressol era de titularitat municipal corresponia a l'ajuntament valorar l'adequació de l'atenció oferta pel centre i la necessitat de vetllador. Al seu torn, l'Ajuntament d'Anglesola va manifestar que no s'havia negat a admetre l'infant al centre, però que, per manca de disponibilitat pressupostària, no podia contractar aquest vetllador.

En la resolució emesa, i d'acord amb el dret de qualsevol infant de participar en condicions d'igualtat a l'educació, i el deure dels poders públics de vetllar per l'atenció de les necessitats educatives dels alumnes, el Síndic va demanar, sense èxit, a l'Ajuntament d'Anglesola i al Departament d'Ensenyament que coordinessin la seva actuació, a fi de garantir una valoració de les necessitats educatives especials de l'alumne i l'adequació del suport necessari, amb la finalitat de fer possible l'accés de l'infant amb necessitats educatives especials a l'escola bressol municipal.

5.5.2. Els dèficits de provisió de places per a infants pluridiscapacitats amb estats de salut fràgils

Aquesta problemàtica d'atenció de les necessitats educatives especials de l'alumnat es fa especialment present en el cas dels infants amb pluridiscapacitats,⁷ associades sovint a estats de salut fràgils a causa d'anomalies anatòmiques o fisiològiques o de malformacions o malalties diverses.

D'acord amb el caràcter inclusiu de l'educació infantil de primer cicle, el Departament d'Ensenyament informa que aquests infants disposen del servei d'atenció precoç especialitzat dependent del Departament de Benestar Social i Família i que, paral·lelament, es poden escolaritzar a les escoles bressol del propi municipi, que es coordinen amb els centres de desenvolupament infantil i d'atenció precoç (CDIAP) i amb els serveis educatius que corresponguin.

Aquests infants, però, sovint requereixen atencions especials que no poden proporcionar els professionals que, per normativa, formen part de les escoles bressol ordinàries, i no sempre els ajuntaments i els titulars de centres privats mostren disposició a contractar professionals externs.

A més, en alguns casos, d'acord amb el seu fràgil estat de salut, aquests infants requereixen atencions especialitzades que des dels serveis i recursos normalitzats no sempre es poden proporcionar. En aquest cas, el Departament d'Ensenyament suggereix que no s'escolaritzin en centres ordinaris i planteja el desplaçament a un centre que ofereixi un servei específic.

Històricament, la Fundació Nexxe s'ha ocupat d'atendre aquests infants amb pluridiscapacitat residents a la ciutat de Barcelona o a municipis i comarques properes. No obstant això, les 35 places que ofereix cofinançades pel Departament de Benestar Social i Família tenen actualment llista d'espera (8 infants el mes de juliol de 2015), i no hi ha centres de referència d'aquestes característiques que donin cobertura al conjunt del territori de Catalunya. De fet, de vegades, la fragilitat del mateix estat de salut de l'infant no recomana el desplaçament a indrets allunyats del propi municipi de residència.

En relació amb aquests infants de 0 a 2 anys amb pluridiscapacitat, que no poden ser atesos en contextos escolars normalitzats per la necessitat d'una atenció altament especialitzada (personal mèdic, etc.), el Síndic detecta dificultats d'integració a

⁷ D'acord amb el Departament d'Ensenyament, s'entén per *pluridiscapacitat* aquella discapacitat greu d'origen neurobiològic d'expressió múltiple que s'associa a una deficiència motriu i a una discapacitat intel·lectual severa o profunda que provoquen una restricció extrema de les possibilitats de percepció, d'expressió i de relació.

l'educació infantil de primer cicle per manca de places d'escola bressol distribuïdes en el territori.

En aquest sentit, com a bona pràctica, tot i que encara amb un abast territorial limitat, la Fundació Nexa ha impulsat el projecte Aules, amb la col·laboració del Departament de Benestar Social i la Diputació de Barcelona, per impulsar aules d'atenció especialitzada per a infants amb pluridiscapacitat en altres municipis d'arreu de Catalunya. Aquest projecte compta fins ara amb l'experiència d'una aula ubicada en una escola bressol ordinària de Sant Feliu de Llobregat, amb el suport econòmic de l'Obra Social "la Caixa" i la col·laboració de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat i el Consell Comarcal del Baix Llobregat.

D'altra banda, cal recordar que a partir de l'any 2009, a través de l'Ordre EDU/85/2009, d'11 de març, per la qual s'aproven les bases generals de les línies de subvenció del

Departament d'Educació, les bases específiques dels programes que les integren, i s'obre la convocatòria pública per a l'any 2009, s'introdueix una modificació en les subvencions que tenen per objecte l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys en centres educatius de Catalunya de titularitat privada sense finalitat de lucre, de manera que el mòdul de subvenció per alumne/curs s'incrementa en el cas que més del 25% dels alumnes escolaritzats a la llar d'infants tinguin un grau de discapacitat superior al 65% (el curs 2009/2010, de 800 euros a 1.500,00 euros per alumne/curs). Tot i que aquest finançament diferencial s'ha mantingut al llarg del temps,⁸ aquesta subvenció, tal com succeeix amb les places ordinàries del conjunt d'escoles bressol públiques i privades, s'ha anat reduint progressivament, dels 1.500 euros per alumne/curs el curs 2009/2010 fins als 600 euros corresponents al curs 2013/2014 (per 300 euros per alumne/curs en la resta de centres).

RECOMANACIONS

■ Cal que els departaments d'Ensenyament i de Benestar Social i Família, les diputacions catalanes i els ajuntaments analitzin i promoguin oferta d'educació infantil de primer cicle adequadament distribuïda en el territori que garanteixi l'atenció de les necessitats educatives especials dels infants amb pluridiscapacitat, si escau, per mitjà de l'obertura d'aules en escoles bressol ordinàries d'atenció especialitzada d'aquests infants.

5.6. Les garanties de qualitat de l'oferta

5.6.1. Els dèficits relacionats amb el compliment dels requisits previstos en el Decret 282/2006

El Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, estableix els requisits de dotació i titulació dels professionals i de ràtios d'alumnat que han de complir les escoles bressol i les llars d'infants públiques i privades.

En l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, el

Síndic destacava que els requeriments que estableix la normativa, especialment les ràtios d'alumnes i de professionals, no sempre es complien a la pràctica, i la Inspecció educativa no sempre feia un esforç de supervisió d'aquestes condicions. Hi havia centres que no respectaven les ràtios d'infants, de professionals i de mestres establertes legalment.

En relació amb la dotació de professionals, l'activitat del Síndic de Greuges ha constatat una progressiva adaptació de les condicions dels centres als requeriments establerts en la normativa, després d'anys d'aplicació del Decret 282/2006. Amb tot, les queixes rebudes també evidencien que actualment encara hi ha escoles bressol sense la

⁸ Ordre EDU/123/2010, d'1 de març, per al curs 2010-2011; Ordre ENS/205/2011, de 28 de juliol, per al 2011-2012, i Ordre ENS/309/2012, de 5 d'octubre, per al curs 2012-2013.

proporció de professionals amb la titulació de mestre o equivalent o sense la quantitat de professionals per unitat previstes en la normativa que regula els requeriments a l'educació infantil de primer cicle. Aquests incompliments tendeixen a produir-se més en escoles bressol públiques de municipis petits, en què la provisió de professionals amb l'especialitat és més complexa per raons geogràfiques i demogràfiques, o a escoles bressol privades, en què la gestió financera dels centres acostuma a ser més precària i la supervisió externa, més limitada.

Aquesta realitat constata que la supervisió activa per part de la Inspecció d'Educació sobre les condicions amb què es desenvolupa l'activitat a les escoles bressol continua sent necessària.

En relació amb les ràtios d'alumnat, a diferència del que succeeix amb altres ensenyaments més afectats per les ampliacions de ràtio, és menys freqüent trobar incompliments dels requisits previstos en el Decret 282/2006.

En tot cas, el Síndic recorda que la titulació i el nombre de professionals, i també el nombre d'infants per grup, en els termes previstos en la normativa, no són únicament requisits formals, sinó que són elements que incideixen directament en la qualitat de l'educació i que constitueixen una garantia en el tracte adequat que reben els infants. La Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, del dret a l'educació, estableix que els requisits referents a la titulació i al nombre de professionals i a les ràtios d'alumnat mantenen una estreta relació amb la qualitat de l'ensenyament. Alhora, la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant estableix que els estats han d'assegurar que les institucions, els serveis i els establiments encarregats de la cura dels infants compleixen les normes establertes per les autoritats competents, especialment en matèria de seguretat, sanitat, nombre i competència dels professionals, i també que hi hagi supervisió professional (art. 3.3).

RECOMANACIONS

- Cal que la Inspecció d'Educació garanteixi la supervisió de les condicions dels centres.
- Cal que els ajuntaments i els titulars dels centres privats garanteixin l'adequació de la dotació i la titulació dels professionals de les llars d'infants als requisits que estableix la normativa vigent, i també el nombre d'alumnat per unitat, atès que aquests requisits són de compliment obligat i constitueixen una garantia de qualitat del funcionament del centre i de l'atenció que reben els infants.

L'incompliment de la dotació de professionals en una escola bressol privada

El Síndic va rebre una queixa relacionada amb el suposat tracte inadequat de l'alumnat d'una escola bressol privada (per exemple, el fet que els infants dormien a la trona).

Les visites de la Inspecció d'Educació al centre van evidenciar que no complia la normativa que regula la dotació i la qualificació dels professionals perquè no hi havia cap mestra en la relació de personal lliurada, perquè hi havia professionals sense titulació, perquè el nombre de professionals en presència simultània era més baix i perquè el nombre d'infants per grup superava el màxim permès. En una de les visites, el nombre de professionals no arribava a la meitat del que es requereix normativament, i el nombre d'infants per grup observat superava significativament el nombre màxim permès.

5.6.2. La necessitat de revisar les ràtios previstes per norma per adequar-les a les necessitats dels infants

En l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, presentat pel Síndic al Parlament el 2007, s'assenyalava que un dels factors que més condiciona la qualitat educativa de les escoles bressol té a veure amb les ràtios d'infants per unitat, ja que la manca d'autonomia pròpia dels infants de 0 a 3 anys i la intensitat de la tasca socialitzadora que es requereix en aquestes edats fan que a l'educació infantil de primer cicle sigui imprescindible un cert grau d'atenció personalitzada.

Les ràtios per unitat, precisament, determinen els temps i les possibilitats de dedicació dels professionals a cadascun dels infants escolaritzats. Concentrar en un mateix espai físic un determinat nombre d'infants amb els dèficits de socialització i les necessitats d'atenció bàsica pròpies de l'edat repercuteix negativament sobre les possibilitats de promoure dinàmiques grupals de caràcter educatiu.

Malgrat que hi hagi un compliment generalitzat de les ràtios d'alumnat per grup per part de les escoles bressol a Catalunya, el Síndic també recorda, com ja va fer en l'informe esmentat, que les ràtios establertes en el Decret 282/2006 són elevades per garantir plenament una atenció adequada dels infants.

Les ràtios establertes actualment per decret són superiors a les existents en altres països europeus capdavaners en polítiques d'atenció escolar de la primera infància, com ja s'assenyalava en l'informe.

En aquest sentit, l'Informe de la Comissió Europea al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions sobre la consecució dels objectius de Barcelona sobre les estructures de cura dels infants en edat preescolar, de 3 d'octubre de 2008, torna a incidir en el fet que la ràtio entre el nombre d'adults i d'infants constitueix un

indicador de qualitat dels serveis de cura dels infants. Aquest informe recull que aquesta ràtio és molt heterogènia en funció de l'estat membre de què es tracti. Tanmateix s'assenyala que oscil·la entre 1 adult per 3 infants i 1 adult per 7, i 1 per 6 i 1 per 19 en la categoria d'edat més alta.

Així mateix, la Xarxa Europea d'Atenció a la Infància de la Comissió Europea va publicar l'any 1996 quaranta objectius de qualitat en els serveis infantils. En el número 21 establí que les ràtios de personal haurien de reflectir els objectius del servei i el seu context ampli, i estar directament relacionades amb el grup d'edat i la mida del grup. Normalment haurien de ser superiors, però no inferiors a: 1 adult per cada 4 places per a infants menors de 12 mesos; 1 adult per cada 6 places per a infants entre 12 i 23 mesos; 1 adult per cada 8 places per a infants entre 24 i 35 mesos, i 1 adult per cada 15 places per a infants entre 36 i 71 mesos.

Convé recordar que el Decret 282/2006 estableix que al primer cicle de l'educació infantil pot haver-hi simultàniament, com a màxim, el següent nombre d'infants per grup: 8 infants en grups d'infants menors d'un any; 13 infants en grups d'infants d'un a dos anys; 20 infants en grups d'infants de dos a tres anys (art. 12). El nombre mínim de professionals en presència simultània ha de ser igual al nombre de grups en funcionament simultani més un, incrementat en un de més per cada tres grups (art. 11). Per complir les ràtios proposades pels documents de la Comissió Europea, esmentats més amunt, doncs, mancaria, aproximadament per cada tres grups, la dotació d'un professional més de la quantitat ja prevista en el Decret 282/2006.

Cal recordar que la reducció d'aquestes ràtios ha estat, i és, una de les reivindicacions més esteses entre els professionals del sector. La Xarxa Territorial d'Educació Infantil de Catalunya, per exemple, quan el Decret estava en procés d'elaboració, suggeria que es reduís el nombre màxim d'infants per grup en un 25%.

RECOMANACIONS

- Cal fer un estudi sobre l'adequació de les ràtios d'alumnat i de professionals a l'educació infantil de primer cicle per valorar la necessitat de revisar les ràtios establertes en la normativa que regula aquest àmbit educatiu.

5.6.3. L'impacte de les mesures d'austeritat en la qualitat de l'oferta

L'educació infantil de primer cicle, com succeeix amb altres ensenyaments, també ha rebut l'impacte de les mesures de contenció de la despesa pública aplicades en els darrers anys. A diferència d'altres ensenyaments, que han experimentat un impacte estructural significatiu en les condicions d'atenció educativa i en la seva qualitat (increments de ràtio establerts per norma, reducció del nombre de professorat i de personal de suport, reducció de l'horari escolar per la supressió de la sisena hora als centres públics, etc.), l'impacte de les mesures d'austeritat a l'educació infantil de primer cicle se situa més en les condicions d'accés, fonamentalment en els costos d'escolarització (increments de quotes a les famílies) i en la provisió d'oferta (redimensionament de les places), que no pas en la qualitat del servei prestat, que ha quedat comparativament més preservada.

Feta aquesta consideració de caràcter general, però, el Síndic també constata en el cas del sector públic que molts ajuntaments han desenvolupat mesures per garantir la

sostenibilitat econòmica de les escoles bressol municipals que han impactat en la qualitat: és el cas, per exemple, de municipis que tenien ràtios per sota dels nivells establerts per norma i que han incrementat el nombre de places per grup per situar-se als màxims permesos.

Les dades que proporciona el Cercle de Comparació Intermunicipal d'Escoles Bressol, de la Diputació de Barcelona, que disposa d'informació d'aproximadament trenta ajuntaments, conclouen que en els darrers anys no hi ha hagut una modificació significativa del nombre d'alumnes per educador i del nombre de personal de suport, però sí una reducció de la dedicació de la direcció del centre a tasques de gestió, i també una disminució de les hores de dedicació a tasques no lectives relacionades amb la coordinació, la preparació i la relació amb les famílies dels educadors i dels educadors de suport (vegeu la taula 20). Les dificultats de les administracions públiques de substituir baixes i de contractar nou personal o la reducció de determinat personal de suport o de serveis en alguns centres poden explicar aquesta dedicació més alta del professorat a tasques d'atenció directa de l'alumnat.

Taula 20. Evolució del percentatge de finançament de les escoles bressol públiques (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alumnes per educador/a	14,4	14,8	14,7	14,7	14,7	14,7
Nombre de personal de suport per educador/a	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
% d'hores de direcció dedicades a la gestió del centre sobre el total d'hores treballades	76	73,6	80,5	76,5	76	67,7
% d'hores no lectives dels educadors (tutors d'aula) sobre el total d'hores treballades	17,1	17,8	17,3	15,4	15,2	15,6
% d'hores no lectives dels educadors de suport sobre el total d'hores treballades	14,4	14	12,4	11,2	11,2	10,7
% d'hores de baixa sobre el total d'hores treballades pel personal educador i educador de suport	4,4	4,2	4,6	4,7	5	5,4

RECOMANACIONS

■ Cal preservar els nivells de qualitat de l'oferta i, específicament, les condicions d'atenció educativa de l'alumnat d'educació infantil de primer cicle, en cas que es redefineixi la prestació del servei d'escola bressol per raons financeres.

Canvis en els criteris de funcionament de les escoles bressol de l'Ajuntament de Barcelona

L'any 2012 l'Ajuntament de Barcelona va anunciar la revisió d'alguns dels criteris de funcionament de les escoles bressol municipals, amb mesures que inclouen l'increment de la ràtio per grup d'infants, la disminució del personal de suport durant el temps de migdia i l'externalització de la gestió d'alguns dels centres.

Atès que algunes de les modificacions anunciades poden tenir incidència en la qualitat del servei i en el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, el Síndic va acordar l'obertura d'una actuació d'ofici en relació amb aquestes mesures. Així mateix, el Síndic també va rebre queixes individuals en relació amb aquesta reforma i una queixa de la Comunitat Educativa de les Escoles Bressol, en representació dels educadors, els serveis complementaris i de suport educatiu, la FAPAC, la Plataforma 03BCN, les AMPA, i famílies i els infants.

La xarxa d'escoles bressol de l'Ajuntament de Barcelona funciona amb un alt nivell de qualitat des de la perspectiva dels drets dels infants i la cobertura de les seves necessitats i constitueix un referent en l'àmbit educatiu.

L'Ajuntament de Barcelona, com a titular de la xarxa, ha d'adoptar les mesures necessàries per organitzar el servei i optimitzar-ne el funcionament, especialment en un escenari de limitació dels recursos disponibles. Amb tot, el Síndic no pot deixar d'assenyalar que algunes de les mesures proposades tenen una clara incidència en la qualitat de l'atenció que reben els infants i que d'altres podrien afectar la qualitat si no s'acompanyen de mesures de supervisió i de control adequades.

El nombre d'infants per grup constitueix un element clau per assegurar una atenció individualitzada als infants en un tram educatiu que té per objectiu contribuir al desenvolupament afectiu i emocional dels infants (Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil). En aquest sentit, si bé és cert que la proposta d'infants per grup se situa dins el marge permès per la normativa, cal considerar que es tracta d'una normativa de màxims que se situa dins la franja de ràtios més altes del nostre entorn.

D'altra banda, la introducció del model de gestió indirecta dins una xarxa consolidada i amb llarga tradició pot introduir elements de desigualtat en la qualitat de l'atenció educativa si no s'estableixen formes de control i supervisió centrades també en la funció educativa.

Així, s'observa que en els criteris de valoració de les ofertes per a la gestió indirecta de les escoles bressol l'oferta econòmica té un valor preeminent en relació amb els que tenen a veure amb el projecte educatiu i amb la proposta organitzativa. D'altra banda, en els plecs de clàusules que regiran el contracte de gestió del servei manca la referència a mesures per evitar la rotació del personal i per millorar-ne les condicions laborals establertes per conveni.

Així mateix, tot i que s'assegura el control del compliment dels aspectes formals, no es precisen mecanismes de control de la qualitat educativa durant el funcionament de l'activitat, ni de l'atenció que reben els infants des de la perspectiva de la cobertura de les seves necessitats en el sentit més ampli del concepte.

Finalment, la reducció del personal de suport durant el temps de migdia ha quedat reduïda en trenta minuts, de manera que es manté la dotació actual d'un tècnic/a de suport per cada grup en la franja de les 12 a les 15 hores.

Això no obstant, la importància de les activitats desenvolupades en aquest espai de temps, la necessitat que se'n pugui assegurar el caràcter educatiu i que es puguin desenvolupar en un clima relaxat i tranquil (Decret 101/2010, de 3 d'agost, annex 1, Elements del currículum, Introducció) fan necessari que es faci un seguiment acurat de l'impacte de la mesura de reducció del personal de suport en la franja d'11.30 a 12 hores, especialment en el cas del grup d'infants més petits, que pugui ser avaluat des de la perspectiva de les necessitats dels infants.

Per aquestes raons, tenint el compte els efectes que té en la qualitat de l'atenció que reben els infants, el Síndic ha demanat que es mantingui la ràtio actual d'infants per grup; que es mantingui la política d'increment de places públiques d'escola bressol municipal, atesa la importància de l'escolarització en la primera infància; que s'estableixin mecanismes de control i supervisió de les escoles externalitzades que incideixin en els aspectes pedagògics i de qualitat de l'atenció educativa, i també en els elements que condicionen la qualitat de la provisió del servei (experiència dels professionals, condicions laborals, rotació dels professionals, etc.), amb l'objectiu d'assegurar unes condicions de qualitat de l'atenció equiparables a la resta de centres de la xarxa; que es faci un seguiment acurat de l'impacte de la mesura de reducció del personal de suport en la franja d'11.30 a 12 hores, i que es valori la possibilitat de fer una prova pilot en determinats centres per valorar-ne el funcionament abans d'estendre la mesura a tots els centres, havent escoltat els mestres i els professionals afectats, especialment en el cas del grup d'infants més petits.

5.6.4. Els dèficits de control en els processos d'externalització de la gestió de les escoles bressol municipals

Els diferents informes que ha anat publicant la Diputació de Barcelona en relació amb l'educació infantil de primer cycle, com ara el Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona, situen al voltant del 40,7% el nombre d'escoles bressol públiques amb gestió indirecta el curs 2013/2014, amb un ritme de creixement d'aquest nombre d'ençà del 2000 lleugerament superior al dels centres de gestió directa.

Pel que fa a l'externalització de la gestió d'algunes escoles bressol municipals, el Síndic destaca que és una possibilitat no exclosa per la normativa, i que si bé els dos models de gestió poden tenir elements de valoració positiva també tenen alguns riscos que convé atendre.

Precisament, el Síndic de Greuges ha reiterat en diverses ocasions, especialment des de l'Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya,

presentat pel Síndic al Parlament el 2007, que l'establiment de formes de gestió indirecta requereix, en tot cas, mesures per valorar el projecte educatiu en els plecs de condicions dels concursos d'adjudicació de les concessions de les escoles bressol municipals, actualment encara massa determinats per criteris econòmics (la millor proposta econòmica), i també incorporar mecanismes de control i supervisió sobre la qualitat de l'oferta educativa i sobre la qualitat de l'atenció personal que reben els infants.

En aquest cas, el Síndic encara observa que, tot i que els ajuntaments asseguruen el control del compliment dels aspectes formals, no preveuen mecanismes de control de la qualitat educativa durant el funcionament de l'activitat, des de la perspectiva de la cobertura de les necessitats educatives dels infants, en sentit més ampli (no només les condicions materials). La manca de previsions específiques en els contractes de concessió comporta el risc de centrar l'acció supervisora en el control dels aspectes formals per assegurar el compliment de la llei i no prestar un nivell d'atenció equivalent als aspectes pròpiament de caràcter educatiu.

RECOMANACIONS

■ Cal establir mecanismes de control i supervisió de les escoles de gestió indirecta que incideixin en els aspectes pedagògics i de qualitat de l'atenció educativa, i en aquells elements que condicionen la qualitat de la provisió del servei (experiència dels professionals, condicions laborals, rotació dels professionals, etc.), amb l'objectiu d'assegurar unes condicions de qualitat de l'atenció òptimes i equiparables a la resta de centres públics (en cas que el municipi també tingui escoles bressol amb gestió directa).

5.6.5. La manca de regulació de serveis que funcionen de manera anàloga a escoles bressol

D'una banda, la Convenció sobre els drets de l'infant estableix el deure de les administracions públiques de regular els serveis que atenen infants i d'assegurar que aquests serveis compleixen les normes establertes a través de la seva supervisió (art. 3.3); i, de l'altra, la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació, preveu que els serveis que atenen de manera regular infants menors de sis anys hagin d'estar subjectes al principi d'autorització administrativa (art. 24.2).

En el marc de les resolucions i informes, el Síndic destaca la necessitat que els serveis que atenen de manera continuada infants, especialment d'edats primerenques, compleixin determinades condicions mínimes de qualitat pel que fa a l'atenció educativa (ràtios, qualificació de professionals, característiques del projecte educatiu, etc.), i que aquestes condicions estiguin convenientment regulades per norma.

En aquesta línia, en l'*Informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de l'any 2007, el Síndic ja destacava que, malgrat l'aprovació recent del Decret 282/2006, que regula l'educació infantil de primer cicle, quedaven sense regulació els serveis educatius adreçats a la primera infància que oferien una atenció regular i funcionaven de forma anàloga a les escoles bressol. Aquest decret, que derogava el

Decret 65/1982, de 9 de març, que regulava l'atenció als infants de fins a sis anys no inscrits en centres d'ensenyament, i que, consegüentment, deixava aquests centres no autoritzats sense regulació i sense supervisió per assegurar els drets dels infants que hi són atesos, és només aplicable als centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil.⁹

En resposta a aquesta qüestió, l'any 2009 la Generalitat de Catalunya va aprovar el Decret 94/2009, de 9 de juny, pel qual es regulen les ludoteques. Entre els objectius d'aquesta normativa hi ha garantir la qualitat i el bon funcionament d'aquests serveis, considerats com a tals els centres, els equipaments o els espais delimitats que tenen una finalitat lúdica, socioeducativa, cívica, cultural i inclusiva, i que tenen com a objectiu principal garantir el dret de l'infant i del jove menor d'edat al joc i contribuir al seu desenvolupament. El preàmbul d'aquest decret també estableix com un dels objectius d'aquesta norma el fet de complementar la regulació d'altres serveis dins l'àmbit educatiu en el marc del Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, i així evitar la proliferació de centres que sota el nom de *ludoteca* proveeixen d'un seguit de serveis als infants i menors d'edat sense cap garantia jurídica.

A criteri del Síndic, l'aprovació del Decret 282/2006 i, posteriorment, del Decret 94/2009 ha contribuït a regular els serveis que atenen infants de 0 a 3 anys. No obstant això, aquest ordenament no ha evitat que encara hi hagi

⁹ D'acord amb el preàmbul, no s'inclou en l'àmbit d'aplicació d'aquest decret la prestació de serveis a infants de 0 a 3 anys en centres no autoritzats a impartir el primer cicle d'educació infantil. Això significa que els centres que atenen infants i que funcionen sense haver estat prèviament autoritzats per impartir el primer cicle no són instats a seguir els criteris. En articles posteriors, s'introdueix una definició material dels centres que imparteixen aquest cicle, i s'estableix que són aquells que acullen de manera regular, és a dir continuada i sistemàtica, infants de 0 a 3 anys i els donen servei educatiu segons les condicions descrites. En cap cas, però, es fa referència directa o indirecta als centres no autoritzats que atenen infants de forma regular.

serveis que continuïn funcionant de manera anàloga a escoles bressol o ludoteques, sense que estiguin autoritzats com a tals i sense que garanteixin determinades condicions mínimes.

L'aplicació del Decret 282/2006 i del Decret 94/2009 ha protegit les denominacions d'*escola bressol* i *llar d'infants* o de *ludoteca*, respectivament, i ha afavorit que nombrosos serveis hagin passat formalment a ser considerats com a tals, però no ha evitat els processos de "fugida" del marc normatiu d'alguns altres serveis que han mantingut el mateix tipus de funcionament –servei educatiu d'atenció regular, sense l'acompanyament presencial de la persona legalment responsable, per exemple– sota altres denominacions diferents de la d'*escola bressol* o *ludoteca* (*espais infantils*, etc.).

En aquest sentit, el Síndic suggereix que es desenvolupin mesures normatives que regulin des d'una perspectiva més general els requeriments que han de complir els serveis d'atenció socioeducativa adreçats als infants, subjectes amb una vulnerabilitat especial i que han de ser objectes d'una protecció especial per part dels poders públics, tal com estableixen la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

La necessitat d'una nova regulació, com a mínim dels serveis que funcionen actualment sense aquesta autorització, no només ha de servir per establir aquestes condicions d'atenció dels infants, sinó que també ha de servir per clarificar les responsabilitats competencials entre administracions quant a la supervisió del compliment de la normativa vigent, especialment important en els casos de denúncia per funcionament irregular o no adequat. De fet, l'experiència del Síndic de Greuges constata que, amb caràcter general, el Departament d'Ensenyament no inspecciona els centres que no funcionen sota la seva autorització administrativa, encara que funcionin de manera anàloga, i que el Departament de Benestar Social i Família no supervisa els serveis infantils que hagin quedat exclosos del procediment d'acreditació de les

ludoteques. Aquest mateix departament ha informat aquesta institució que els serveis no autoritzats com a escoles bressol o ludoteques s'han de limitar a complir el que estableix la llicència d'activitat que hagin obtingut per desenvolupar l'activitat.

Sobre aquest posicionament, el Síndic ha fet saber al Departament de Benestar Social i Família, d'una banda, que els requisits previstos per atorgar una llicència d'activitat no garanteixen la qualitat de les condicions d'atenció a la infància, més enllà dels aspectes relacionats amb les condicions de seguretat, ambientals, de salut pública, etc., de competència municipal, ja que aquests requisits ambientals i materials, de compliment obligat en l'atorgament de la llicència d'activitats, no estan pensats per als infants als quals va destinat el servei, ni tenen en compte la seva edat primerenca; i, d'altra banda, que els ajuntaments tenen competència per autoritzar el tipus d'ús d'un establiment a través de la llicència municipal, supervisar que compleixen els requeriments normatius establerts i, fins i tot, regular criteris objectius que formin part del seu àmbit competencial. En canvi, els ajuntaments no fixen requisits per exercir una activitat determinada, com és el cas de l'atenció a la infància, el contingut de la qual no tenen competències per regular.

En aquest sentit, el Síndic recorda que la Llei 12/2009, d'educació, i la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, atorguen aquest paper regulador dels serveis educatius d'atenció a la infància, fonamentalment, al Departament d'Ensenyament, com a departament competent en matèria d'educació, que regula, entre altres aspectes, els requisits que han de complir els centres educatius (art. 158 de la LEC) i el Departament de Benestar Social i Família, com a departament competent en infància i adolescència, que estableix directrius i procediments generals d'actuació dels serveis especialitzats d'atenció als infants i adolescents (art. 22 de la Llei 14/2010).

En la resposta rebuda, el Departament de Benestar Social i Família exposa que s'està treballant de forma interdepartamental i coordinada amb el Departament

d'Ensenyament per cercar una solució a la situació actual i analitzar la necessitat de regular de manera efectiva unes condicions

bàsiques que garanteixin tots els serveis que atenen de manera regular els infants de 0 a 3 anys.

El cas de l'autorització d'un servei al municipi de Castelldefels

A finals de març de 2012, el Síndic va tenir coneixement de la mort d'un infant en un centre privat d'educació infantil de Castelldefels, suposadament, després d'ennuegar-se mentre menjava i de patir una aturada cardiorespiratòria. Per supervisar les actuacions de les administracions en l'autorització i la supervisió d'aquest centre, el Síndic va decidir obrir una actuació d'ofici (O-02709/2012) i va sol·licitar a l'Ajuntament de Castelldefels, al Departament d'Ensenyament i al Departament de Benestar Social i Família informes sobre el tipus d'atenció que rebien els infants en l'esmentat centre i sobre la dotació de professionals.

A finals de maig de 2012 aquestes administracions ja havien tramès els informes sol·licitats, tot i que no aportaven cap informació sobre les condicions d'atenció socioeducativa dels infants que feien ús del servei.

Particularment, l'Ajuntament de Castelldefels exposava que es tractava d'una llar d'infants privada i que, per tant, la competència de supervisar-la era autonòmica, de manera que no podia facilitar dades més precises sobre el funcionament d'aquest centre. I, pel que fa a l'Administració autonòmica, d'una banda, el Departament de Benestar Social i Família, com a departament competent en matèria d'infància, exposava que no tenia informació sobre el funcionament de l'esmentat servei perquè no estava autoritzat com a ludoteca. D'altra banda, el Departament d'Ensenyament també exposava que les qüestions plantejades no podien ser objecte d'informe, atès que, com que no tenia l'autorització administrativa corresponent, no tenia constància dels fets esmentats.

En definitiva, aquest centre atenia regularment infants durant diverses hores al dia sense cap tipus de supervisió (més enllà de la inspecció ambiental necessària per a l'obtenció de la llicència municipal) i sense que cap administració tingués coneixement de les condicions assistencials i educatives de prestació d'aquest servei.

El Síndic també va constatar que el mes de febrer de 2012, i a requeriment dels Serveis Territorials d'Ensenyament al Baix Llobregat, la Inspecció d'Educació va emetre un informe en què feia constar que aquest centre funcionava sense autorització, de manera similar a una escola bressol i sota la denominació d'*escola bressol*. Concretament, el Departament d'Ensenyament informava que aquest centre tenia un rètol a la façana on s'explicitava "escola bressol", i també que el web del centre contenia referències, com ara "nuestra guardería en Castelldefels acoge a niños y niñas de cero a tres años de edad, correspondiente al primer ciclo de Educación Infantil", o "cualquier escuela infantil (o *escola bressol* en catalán) de calidad sabe de la importancia de esta etapa del niño" o "dentro de la oferta disponible de llars d'infants, escoles bressol y otros centros educativos infantiles, el colegio infantil [...] dispone de [...]". que indueixen a confusió les famílies i incompleixen el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, que estableix que les denominacions d'*escola bressol* o *llar d'infants* no poden ser emprades pels establiments no autoritzats per l'Administració educativa per impartir el primer cicle de l'educació infantil (art. 6).

De fet, en el moment en què es va produir la mort de l'infant el centre funcionava com a escola bressol sense estar-hi autoritzat, i la titularitat del centre havia estat instada per la Inspecció d'Educació a cessar l'activitat o bé a regularitzar-ne la situació.

RECOMANACIONS

■ Cal que els departaments d'Ensenyament i de Benestar Social i Família regulin els serveis infantils que funcionen de forma anàloga a escoles bressol i ludoteques, però sense estar-hi acreditats, i que donin compliment a l'obligació establerta tant en la Convenció (art. 3.3) com en la Llei orgànica del dret a l'educació (art. 24.) que els centres que atenen infants de forma permanent disposin d'una regulació i estiguin sotmesos a una supervisió que assegurï els drets dels infants que hi són atesos.

■ Cal que els departaments d'Ensenyament i de Benestar Social i Família i els ajuntaments garanteixin la supervisió de la qualitat dels serveis infantils que funcionen de forma anàloga a escoles bressol i ludoteques, però sense estar-hi acreditats.

6. CONCLUSIONS: L'EQUITAT EN L'ACCÉS I LA CONSOLIDACIÓ DE L'OFERTA

Al llarg de la darrera dècada l'educació infantil de primer cicle ha experimentat un desenvolupament molt positiu, des del punt de vista de la provisió d'oferta, de la consolidació de la demanda social, del reconeixement social i jurídic del seu caràcter educatiu i de la seva importància per al desenvolupament dels infants o de la plena integració d'aquests ensenyaments al sistema educatiu, entre d'altres.

L'increment de més de 40.000 alumnes entre els cursos 2001/2002 i 2011/2012 (un 80,3%) o de quasi 10 punts percentuals de la taxa d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en aquest mateix període (del 27,6% al 37%), especialment a causa de la forta expansió del sector públic, o el desplegament normatiu de les condicions de provisió i dels seus continguts a través del Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, i del Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, són evidències d'aquest avenç i posen de manifest no només la forta inversió pública feta en aquesta matèria, sinó també la importància de les polítiques públiques a l'hora de desenvolupar un determinat àmbit educatiu. Val a dir, però, que el pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2015 estableix una nova partida de 3 milions d'euros per a beques de menjador, que abans no existia.

La crisi econòmica i les dificultats pressupostàries dels poders públics, però, han tingut un fort impacte en aquest procés expansiu, especialment a partir del curs 2011/2012, bé perquè han modificat el comportament de la demanda social, bé perquè han limitat la inversió pública en aquest àmbit.

Des de la perspectiva de les famílies, el fort increment de la taxa d'atur entre els anys 2007 i 2013 (del 6,5% al 23,1%) ha reduït les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar de moltes famílies, i també les

possibilitats econòmiques d'assumir els costos d'escolarització requerits per a uns ensenyaments no reconeguts com a gratuïts.

Fonamentalment per la baixada de la natalitat, però també per l'impacte de la crisi, des del curs 2011/2012 l'educació infantil de primer cicle ha perdut un 12,7% de l'alumnat. Si abans de l'any 2012, i durant una dècada, l'oferta augmentava a un ritme de 4.000 alumnes per curs, els tres darrers cursos les places ocupades també s'han reduït a un ritme mitjà de 4.000 alumnes per curs (2.000 per curs els dos darrers cursos). Després d'un llarg període de creixement sostingut, el curs 2012/2013 la taxa d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys es redueix per primer cop, i des d'aleshores tendeix a l'estancament (amb un lleu increment, tot i la reducció d'alumnat escolaritzat, per la davallada demogràfica de la població de 0 a 2 anys).

I, des de la perspectiva de les polítiques públiques, les mesures de reducció del dèficit i de contenció de la despesa pública en matèria d'educació han afectat notablement la inversió pública en aquest àmbit, fonamentalment per part del Departament d'Ensenyament, que ha reduït progressivament les partides pressupostàries destinades a subvencionar l'oferta pública i privada (que, en part, procedien de fons de l'Estat específics per a l'educació infantil, que s'han suprimit). Davant l'escenari de reducció del pressupost del Departament d'Ensenyament, la inversió pública destinada a l'educació infantil de primer cicle no ha estat tan prioritzada i s'ha vist afectada de la mateixa manera que altres àmbits del sistema educatiu considerats com a no nuclears (activitats complementàries, activitats extraescolars, etc.) o que no atenen necessitats considerades més peremptòries o inajornables (equipaments escolars, etc.). En concret, en relació amb l'any 2009, la partida pressupostària destinada al sosteniment de plaça pública d'educació infantil de primer cicle s'ha vist reduïda en prop de 50 milions d'euros, amb una minoració de l'import destinat a aquest concepte del 57,8%, mentre que la partida pressupostària destinada al finançament de

les escoles bressol privades s'ha reduït en 6 milions d'euros, amb una reducció del 66,7%.

Per al sector públic, el resultat d'aquesta reducció del finançament de l'educació infantil de primer cicle per part del Departament d'Ensenyament ha estat la modificació del model de cofinançament a terços vigent fins aleshores entre l'Administració educativa, els ajuntaments i les famílies. D'una banda, les diputacions catalanes han assumit la despesa que el Departament d'Ensenyament transferia als ajuntaments, un cop ja reduït a més de la meitat l'import a finançar per alumne i curs. I, d'altra banda, com a conseqüència d'aquesta reducció, per garantir la sostenibilitat econòmica del servei, nombrosos ajuntaments han incrementat la partida pròpia, si han tingut capacitat financera, i majoritàriament han incrementat les quotes que han de satisfer les famílies.

Aquest increment de quotes, que també ha estat present en el sector privat a causa de la reducció de la subvenció pública destinada a minorar preus, i que dificulta l'accessibilitat econòmica al conjunt de l'oferta de les famílies socialment menys afavorides, ha coincidit amb la supressió de les subvencions que el Departament d'Ensenyament destinava als ajuntaments titulars de llars d'infants per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobessin en situacions socioeconòmiques desfavorides i amb el fet que molts ajuntaments no han desplegat encara prou mesures amb fons "propis" d'accessibilitat econòmica a l'oferta (convocatòries de beques i ajuts, bonificacions i exempcions, sistemes de tarifació social, etc.).

Aquest informe evidencia, a més, que, quan aquestes mesures d'accessibilitat econòmica hi són, en alguns casos parteixen de criteris d'atorgament restrictius (amb llindars de renda que no discriminen prou determinades situacions econòmiques de famílies amb dificultats o amb intensitats baixes de l'ajut, sense que hi garanteixin l'accés en cas de ser-ne perceptor) i discriminatoris (amb requisits com ara no tenir deutes amb l'Administració o determinats anys d'empadronament al

municipi). Aquests criteris restrictius i discriminatoris, de vegades, limiten encara més les oportunitats d'accés a l'oferta dels infants de famílies socialment desfavorides (immigrades, amb impagaments, etc.). El servei de menjador, a més, també està sotmès a una forta desigualtat d'accés, i a dèficits de desplegament de mesures d'accessibilitat econòmica i de cobertura dels ajuts, quan n'hi ha.

En definitiva, aquest escenari és menys propici avui dia per combatre les desigualtats d'accés existents, bé perquè la situació social de moltes famílies s'ha vist afectada negativament per la crisi econòmica vigent (increment de l'atur, reducció dels ingressos familiars, etc.), la qual cosa redueix les oportunitats de sufragar el cost d'accés a l'oferta per part d'aquestes famílies socialment menys afavorides, bé perquè en haver-se reduït la inversió pública del Departament d'Ensenyament (si bé els ajuntaments i les diputacions catalanes han compensat parcialment aquesta reducció de finançament), la despesa privada requerida s'ha incrementat per efecte dels increments de quotes.

Malgrat aquest debilitament de l'equitat d'accés a l'educació infantil de primer cicle, convé posar de manifest que, malauradament, les desigualtats socials en aquest àmbit tenen caràcter estructural i ja hi eren abans de la crisi econòmica: els infants socialment menys afavorits, amb menys capital social i educatiu familiar, i que parteixen a priori d'una situació socioeducativament menys favorable, són els que menys han participat i participen a l'educació infantil de primer cicle.

Si es té en compte que l'accés dels infants a l'educació infantil de primer cicle redueix l'efecte de determinades situacions de precarietat socioeconòmica i socioeducativa familiar, que les desigualtats educatives en les trajectòries escolars futures es redueixen entre els infants que han estat escolaritzats de forma primerenca, i que aquest àmbit educatiu genera un impacte especialment positiu entre els infants d'entorns familiars menys capitalitzats, aquesta desigualtat d'accés és especialment preocupant perquè redueix el retorn de la inversió pública feta i desaprofita la

possibilitat de generar impacte entre els infants que més beneficis educatius i socials obtindrien de l'escolarització primerenca.

Aquest caràcter estructural de la desigualtat ve reforçat per determinades condicions estructurals. La manca de gratuïtat i la provisió no universal en són algunes, però la manca d'aprofitament dels criteris d'admissió d'alumnat per compensar les desigualtats d'accés, com ara la manca de consideració per part dels ajuntaments del criteri de renda a l'hora d'establir prioritats d'accés (per exemple, no preveure com a criteri que les famílies amb rendes inferiors a l'IRSC tinguin més punts en l'accés a escoles bressol públiques). És més, hi ha ajuntaments que incorporen criteris de prioritats discriminatoris per a l'accés dels infants socialment menys afavorits, com ara el criteri d'anys d'empadronament (que limita les opcions d'accés dels nouvinguts) o de progenitors ocupats (que limita les opcions d'accés dels infants amb pares o mares en situació d'atur).

Si es compara amb fa una dècada, però, l'oferta presenta un avantatge per combatre desigualtats que anys enrere no hi era. Si bé aleshores la provisió de l'educació infantil de primer cicle era eminentment privada (34,8% pública per 65,2% privada el curs 2001/2002), actualment la provisió és fonamentalment pública (62,4% pública per 37,6% privada el curs 2014/2015), gràcies al fort increment de l'oferta de places d'escola bressol municipals (quasi 40.000 entre els cursos 2001/2002 i 2011/2012). Convé recordar que, a priori, l'accés al sector públic hauria de tenir un cost inferior per a les famílies (pel cofinançament públic) i un suport més gran de mesures d'accessibilitat econòmica (ajuts, bonificacions, tarifació social, etc.).

Un altre factor propici té a veure amb la inversió ja feta en la creació de places, recursos que ara es poden redirigir cap a altres reptes dins d'aquest mateix àmbit, i també amb la pressió més baixa de la demanda social, per efecte de la davallada demogràfica i de les necessitats més baixes de conciliació de la vida laboral i familiar per part de les famílies. Aquesta pressió més baixa obre més oportunitats de treballar l'equitat en l'accés dels grups socials menys representats a l'educació infantil de primer cicle (infants d'origen

immigrat, infants de classes treballadores, etc.), especialment quan al municipi hi ha més places d'escoles bressol públiques que sol·licituds. És a dir, les polítiques de promoció de l'equitat poden estimular la demanda en un context de retrocés de l'oferta i la demanda.

En relació amb aquest retrocés de la demanda, que es concreta en els darrers tres cursos escolars en una reducció notable del nombre d'alumnat escolaritzat a l'educació infantil de primer cicle, més que treballar per la igualtat d'oportunitats ha servit per reajustar l'oferta dels ajuntaments, ateses les dificultats pressupostàries i la reducció del finançament rebut. Aquesta reducció de la demanda i de l'oferta de places d'escoles bressol públiques s'ha concretat en el tancament de centres i unitats, especialment el curs 2012/2013, en què 16 municipis van tancar centres públics i 183 van tancar unitats.

Aquest procés actual d'ajustament, si bé té per objectiu principal garantir la sostenibilitat financera de l'oferta, també planteja riscos. Hi ha municipis amb escoles bressol públiques amb places vacants, però també hi ha moltes escoles bressol amb més demanda que oferta (segons la Diputació de Barcelona, el 26% de municipis d'una mostra estudiada de 143 tenia l'any 2014 llista d'espera a les escoles públiques), com succeeix en municipis com ara Barcelona ciutat (amb una demanda no atesa del 44,9% el curs 2013/2014). Pot passar que la reducció de les places no es produeixi sempre en escoles bressol infrasol·licitades o en zones estructuralment sobredotades. I també pot passar que aquesta oferta "destruïda" en període de crisi no es torni a generar immediatament quan la demanda manifesta s'incrementi novament per necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar i millora de la situació econòmica de les famílies.

Adicionalment, convé afegir un nou factor de desigualtat, la desigualtat territorial, que també és estructural a l'educació infantil de primer cicle. Mentre que hi ha municipis que el curs 2013/2014 tenen taxes d'escolarització superiors al 50% (Berga, Sant Just Desvern, Sant Sadurní d'Anoia,

Vilassar de Mar o Sant Andreu de Llavaneres), també hi ha municipis amb taxes d'escolarització inferiors al 20% (Salt, Santa Coloma de Gramenet, Sant Pere de Ribes, Montornès del Vallès, Ripollet i Lloret de Mar).

Tradicionalment, i de mitjana, els municipis amb més oferta (amb taxes d'escolarització més elevades) tendeixen a tenir una renda per capita més elevada i menys atur. L'oferta pública, però, està més homogèniament repartida en el territori, menys condicionada per la composició social del municipi. La creació d'oferta pública, a més, ha permès reduir, encara que de manera parcial, la desigualtat territorial. Destruir places d'escola bressol públiques (i privades), doncs, pot comportar un increment de les desigualtats territorials i una afectació més gran, encara que sigui en alguns casos, en municipis ubicats en entorns socials menys afavorits.

Garantir el dret a l'educació dels infants de 0 a 3 anys, doncs, implica facilitar l'accés a plaça (pública o privada) a tot infant que ho sol·liciti, i també estimular la demanda dels infants socialment menys afavorits, que estan infrarepresentats, les famílies dels quals sovint ni tan sols manifesten la intenció de participar-hi (per raons econòmiques o d'una altra índole).

Des d'aquesta perspectiva, doncs, l'equitat en l'accés i la consolidació de l'oferta són els principals nous reptes que planteja

aquest àmbit educatiu, a criteri del Síndic, i des de la perspectiva de la defensa del dret a l'educació dels infants de 0 a 2 anys en igualtat d'oportunitats.

Juntament amb aquests dos grans reptes, l'oferta també planteja algunes mancances estructurals de qualitat, que continuen sense resoldre's completament. La manca de regulació de serveis que funcionen de manera anàloga a escoles bressol (i que no són ludoteques), els dèficits de control en els processos d'externalització de la gestió de les escoles bressol o els dèficits relacionats amb el compliment dels requisits previstos en el Decret 282/2006 ja van ser apuntats l'any 2007 en l'informe que el Síndic va presentar al Parlament de Catalunya sobre l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys i continuen pendents de resolució plena.

Des de la perspectiva dels drets dels infants, cal dir, però, que, a diferència d'altres ensenyaments que han patit un impacte significatiu en la qualitat del servei educatiu prestat a causa de les mesures d'austeritat aplicades en educació (increments de ràtios, reducció de l'horari escolar, reducció del nombre de mestres en els centres, etc.), sembla que en el cas de l'educació infantil de primer cicle aquestes mesures d'austeritat han afectat més les condicions d'accés que la qualitat del servei prestat, sobretot per l'increment de les quotes.

7. RECOMANACIONS

EL FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ INFANTIL DE PRIMER CICLE

■ El Departament d'Ensenyament s'ha de fer novament coresponsable dels costos de sosteniment de l'oferta d'educació infantil de primer cicle a partir del curs 2015/2016 i ha d'establir, conjuntament amb les diputacions i les entitats municipalistes, les bases d'un nou model de finançament d'aquesta etapa educativa que garanteixi la inversió pública i els sistemes de subvenció i ajut a l'educació infantil de primer cicle necessaris per fer possible el manteniment i la consolidació de l'oferta d'escoles bressol, i l'accés de qualsevol infant en condicions d'igualtat d'oportunitats.

■ El Departament d'Ensenyament i altres administracions públiques han d'establir subvencions per a les escoles ubicades en entorns socials menys afavorits, tal com estableix l'article 198.2 de la LEC, i evitar que tant el finançament com les mesures d'austeritat s'apliquin linealment, de manera que es garanteixin el manteniment i la consolidació de les llars d'infants de titularitat pública i privada ubicades en aquests entorns socials menys afavorits.

■ El Departament d'Ensenyament, les diputacions i els ajuntaments han d'estudiar l'impacte de les mesures d'austeritat aplicades en els darrers cursos sobre el manteniment i l'accés a l'oferta, i incorporar en el nou model de finançament les mesures compensatòries que escaiguin per evitar que aquestes noves condicions de finançament reverteixin negativament en la provisió d'oferta i en l'equitat en l'accés.

■ Cal preservar el model de finançament de terços, especialment pel que fa a la part corresponent a l'aportació de les famílies (o establir-ne un d'alternatiu que n'afavoreixi l'accessibilitat econòmica), sobretot a les escoles bressol públiques ubicades en entorns socials menys afavorits.

■ Cal que el Departament d'Ensenyament i altres administracions públiques clarifiquin davant dels titulars de l'oferta pública

i privada el model de finançament de l'educació infantil a Catalunya que se seguirà el curs 2015/2016 i successius, i cal garantir que els ajuntaments i els titulars de centres privats tinguin coneixement abans de programar i iniciar el curs de l'import per plaça de les subvencions per al funcionament de les llars d'infants públiques i privades.

■ Cal garantir que qualsevol modificació de la quota de les llars d'infants per part dels ajuntaments o dels titulars de centres privats s'estableixi amb prou antelació perquè les famílies en puguin ser coneixedores durant el procés de preinscripció.

LA PROVISIÓ D'OFERTA

Consolidació de la demanda

■ Cal que els ajuntaments estudiïn mesures per consolidar la demanda d'educació infantil de primer cicle que evitin la supressió de l'oferta, especialment als municipis amb més places que sol·licituds en el sector públic, i per estimular la demanda dels col·lectius socials menys representats, que pateixen desigualtats d'accés.

■ Cal que els ajuntaments desenvolupin polítiques de subjectivitat orientades a valoritzar la participació a l'educació infantil de primer cicle, especialment dels infants socialment desfavorits, i que combatin les desigualtats no només relacionades amb l'origen econòmic, sinó també amb el capital educatiu i cultural de la família (acompanyades de mesures de foment de l'accessibilitat econòmica a l'oferta).

Creació de places

■ Cal que els ajuntaments analitzin la demanda existent i la demanda atesa en l'oferta pública i privada disponibles i, d'acord amb les disponibilitats pressupostàries, que ampliïn l'oferta pública si les places existents al municipi no són suficients per atendre les necessitats d'escolarització presents o si hi ha demanda socialment menys afavorida que no s'escolaritza per la manca de places públiques suficients.

■ Cal que els ajuntaments, en col·laboració amb el Departament d'Ensenyament, amplii l'oferta en funció de l'evolució de la demanda, especialment si la demanda s'incrementa en el futur, quan la conjuntura econòmica millori.

■ Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i les entitats municipalistes estudiïn l'establiment d'un nivell d'escolarització idoni (amb possibles variacions per característiques del municipi), al qual els diferents municipis haurien d'aproximar les seves taxes d'escolarització.

■ Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i els ajuntaments planifiquin la programació de l'oferta als diferents municipis de Catalunya amb l'objectiu de fer convergir els nivells d'escolarització pública dels municipis amb la mitjana catalana (o amb el nivell d'escolarització establert com a idoni).

Ajustament oferta-demanda

■ Cal que els ajuntaments estiguin atents a l'evolució de la demanda d'escolarització en aquesta etapa educativa i que, en cas de tancament de centres o unitats, aquest cessament de l'activitat sigui temporal, mentre no hi hagi demanda.

■ Cal que els ajuntaments i les diputacions catalanes analitzin fins a quin punt l'increment de quotes ha contribuït a desincentivar la demanda al municipi.

Provisió territorial (municipis petits)

■ Cal fomentar acords entre ajuntaments per al cofinançament d'escoles bressol municipals i per a la conformació d'una zonificació escolar integrada per més d'un municipi, a fi que els infants de municipis propers sense oferta puguin accedir-hi amb la puntuació de proximitat.

■ Cal mancomunat escoles bressol públiques entre els ajuntaments de municipis petits sense prou capacitat financera per crear i mantenir aquest servei només amb el finançament propi.

■ Cal que els ajuntaments incorporin en la programació de l'oferta les sol·licituds del mateix municipi, i també les sol·licituds dels infants procedents de municipis veïns sense oferta (si cal, amb acords amb altres ajuntaments de municipis veïns sense oferta per al cofinançament d'escoles bressol municipals).

Provisió territorial (municipis ubicats en entorns socials desfavorits)

■ Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i els ajuntaments adoptin mesures per garantir i promoure l'existència d'escoles bressol públiques en entorns socials menys afavorits.

■ Cal que el Departament d'Ensenyament, les diputacions catalanes i els ajuntaments estableixin mesures per equiparar a la mitjana catalana les taxes d'escolarització dels municipis amb una composició social menys afavorida, si escau, amb la creació d'oferta pública, amb la millora de l'accessibilitat econòmica a l'oferta i amb l'estimulació de la demanda.

L'ACCESSIBILITAT ECONÒMICA

Les quotes

■ Cal que les diputacions catalanes, les entitats municipalistes i els ajuntaments estudiïn l'impacte dels increments de quotes en la demanda d'escolarització dels infants de 0 a 3 anys i que analitzin quin nivell de copagament de les famílies maximitza les oportunitats d'accés a l'educació infantil de primer cicle dels infants que, per nivell de renda, no poden accedir a les mesures d'accessibilitat econòmica establertes (ajuts, bonificacions, exempcions).

■ Cal que les diputacions catalanes i les entitats municipalistes estableixin mecanismes de comparació intermunicipal en la gestió econòmica de les escoles bressol públiques que estudiïn les desigualtats territorials existents en el grau de copagament per part de les famílies i les mesures de convergència (bones pràctiques, etc.).

■ En cas s'hagi establert, cal que els ajuntaments suprimeixin les diferències en les

quotes de les llars d'infants municipals i d'altres serveis escolars complementaris, com ara el menjador, establertes en funció de l'empadronament al municipi o no.

Les mesures d'accessibilitat econòmica

■ Cal que el Departament d'Ensenyament restitueixi la convocatòria anual de subvenció als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides que havia estat atorgant fins al curs 2010/2011.

■ Cal garantir que tots els ajuntaments, amb el suport del Departament d'Ensenyament o no, disposin d'un sistema d'ajuts (beques, bonificacions i exempcions, etc.) que promogui l'accés en igualtat d'oportunitats a l'oferta d'escoles bressol i llars d'infants públiques de l'alumnat d'educació infantil de primer cicle socialment desfavorit, i també de l'alumnat que forma part de grups específics amb dificultats especials (famílies nombroses, famílies monoparentals, etc.).

■ Cal que els ajuntaments estableixin altres sistemes de pagament, com ara la tarifació social, per garantir l'accés de qualsevol infant en igualtat d'oportunitats a les escoles bressol municipals i que el nivell de copagament, especialment si s'incrementa, estigui condicionat pel nivell de renda de les famílies.

■ Cal garantir que la subvenció per al funcionament de les llars d'infants públiques i privades s'empra "preferentment per a satisfer les necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals", tal com estableix l'article 198.2 de la LEC (la linealitat en què s'atorguen aquestes subvencions als ajuntaments o als titulars de centres privats no contribueix a discriminar positivament els alumnes socialment desfavorits).

Els criteris d'atorgament dels ajuts

■ Cal que els ajuntaments revisin els criteris de renda i socials que ordenen la concessió dels ajuts o que en determinen la intensitat, de manera que s'asseguri que els factors de renda siguin una condició suficient per accedir als ajuts i que la

intensitat de l'ajut garanteix que cap família es queda fora del servei per raons econòmiques.

■ Cal que els ajuntaments garanteixin que totes les famílies amb ingressos inferiors a l'indicador de renda de suficiència de Catalunya reben ajut econòmic.

■ Cal que les diputacions estudiïn bones pràctiques en la determinació dels criteris per a l'atorgament d'ajuts (o altres mesures d'accessibilitat econòmica), a partir de les experiències dels municipis.

■ En cas que s'hagi establert, cal suprimir el requisit d'anys d'empadronament en les bases de les convocatòries per a l'atorgament dels ajuts per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys a les escoles bressol municipals.

■ No s'ha condicionar l'accés a les bonificacions del preu públic a les llars d'infants públiques al compliment per part dels progenitors de les obligacions tributàries o, altrament, s'han de preveure mesures per impedir que cap infant socialment desfavorit quedi fora d'aquest accés per aquest incompliment.

El servei de menjador

■ Cal que els ajuntaments i el Departament d'Ensenyament garanteixin una convocatòria d'ajuts de menjador escolar per als infants de 0 a 3 anys escolaritzats en escoles bressol que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides als municipis de Catalunya amb aquesta oferta.

L'ADMISSIÓ D'ALUMNAT DE L'EDUCACIÓ INFANTIL DE PRIMER CICLE

Els criteris de prioritat

■ D'acord amb la discrecionalitat de què disposen els ajuntaments en la formulació dels criteris d'admissió a les escoles bressol públiques, i a fi de promoure-hi l'accés en igualtat d'oportunitats, cal regular un criteri de renda més comprensiu, no limi-

tat a les situacions de percepció de la renda mínima d'inserció.

■ En cas que s'hagi establert, cal que els ajuntaments suprimeixin el criteri de prioritat en l'admissió a l'educació infantil de primer cycle referit al fet de tenir progenitors que treballen o, alternativament, que estudiïn la possibilitat de discriminar positivament en l'accés a les escoles bressol municipals els infants amb progenitors que estan laboralment actius (ocupats o desocupats), i no només els que estan ocupats.

■ En cas que s'hagi establert, cal que els ajuntaments suprimeixin el criteri de prioritat en l'admissió referit als anys de residència al municipi.

Les llistes d'espera

■ Cal que el Departament d'Ensenyament incorpori al Decret d'admissió d'alumnat l'obligació dels ajuntaments que han assumit les competències de regular l'admissió a les escoles bressol, especialment pel que fa a la gestió de les llistes d'espera i la matrícula fora de termini, un cop s'ha iniciat el curs i la llista d'espera ha perdut la vigència (d'acord amb el que estableix l'actual Decret general d'admissió). Atès que molts ajuntaments es remetent al Decret d'admissió, convé valorar la possibilitat de regular la matrícula un cop s'inicia el curs, que no pot seguir els mateixos procediments en l'admissió als ensenyaments sufragats amb fons públics de provisió no universal.

■ Cal que els ajuntaments regulin l'admissió d'alumnat un cop s'ha iniciat el curs, en cas de baixes durant el curs escolar en municipis amb escoles bressol públiques amb més sol·licituds que places en el període ordinari de preinscripció i matrícula.

Oferta simultània de primer i segon cycle d'educació infantil

■ Cal evitar les pràctiques d'alguns centres privats amb oferta d'educació infantil de primer i de segon cycle de condicionar l'admissió al primer cycle a la voluntat de continuar l'escolaritat al centre en el futur.

■ Cal que el Departament d'Ensenyament interpreti el criteri d'existència de germans o germanes matriculats al centre d'acord amb el principi d'igualtat d'oportunitats en educació (per evitar que tenir germans al primer cycle es pugui al·legar en l'accés al segon cycle) i que reguli de manera més clara aquest aspecte en el nou decret d'admissió d'alumnat o en la normativa que el desplegui (en cas que es mantingui la possibilitat d'aplicar aquest criteri per a l'alumnat que tingui germans o germanes escolaritzats a l'educació infantil de primer cycle, tal com succeeix actualment, cal regular en quines circumstàncies es pot aplicar aquest criteri –quants mesos ha d'estar matriculat el germà o la germana de l'alumne admès, com s'acredita aquesta circumstància, etc.).

L'ATENCIÓ A LA DIVERSITAT

Les garanties d'atenció adequada dels infants amb necessitats educatives especials

■ Cal incorporar l'atenció de les necessitats educatives especials a l'oferta d'educació infantil de primer cycle en les estructures de treball coordinat entre els ajuntaments i el Departament d'Ensenyament.

■ Cal reglamentar els àmbits de coresponsabilitat del Departament d'Ensenyament i dels ajuntaments en l'atenció de les necessitats educatives especials de l'alumnat a l'educació infantil de primer cycle.

■ Cal promoure la plena integració de l'educació infantil de primer cycle al sistema educatiu i, consegüentment, afavorir que les escoles bressol i llars d'infants puguin accedir als recursos i els serveis de suport a l'escolarització de què disposa l'Administració educativa (EAP, etc.).

La provisió de places per a infants pluridiscapacitats amb estats de salut fràgils

■ Cal que els departaments d'Ensenyament i de Benestar Social i Família, les diputacions catalanes i els ajuntaments analitzin i promoguin oferta d'educació infantil de primer cycle adequadament distribuïda en el territori que garanteixi l'atenció de les

necessitats educatives especials dels infants amb pluridiscapacitat, si escau, per mitjà de l'obertura d'aules en escoles bressol ordinàries d'atenció especialitzada d'aquests infants.

redefineixi la prestació del servei d'escola bressol per raons financeres.

LES GARANTIES DE QUALITAT DE L'OFERTA

El compliment dels requisits previstos en el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres

■ Cal que la Inspecció d'Educació garanteixi la supervisió de les condicions dels centres.

■ Cal que els ajuntaments i els titulars dels centres privats garanteixin l'adequació de la dotació i la titulació dels professionals de les llars d'infants als requisits que estableix la normativa vigent, i també el nombre d'alumnat per unitat, atès que aquests requisits són de compliment obligat i constitueixen una garantia de qualitat del funcionament del centre i de l'atenció que reben els infants.

Les ràtios dels infants per professional i unitat

■ Cal fer un estudi sobre l'adequació de les ràtios d'alumnat i professionals a l'educació infantil de primer cicle per valorar la necessitat de revisar les ràtios establertes en la normativa que regula aquest àmbit educatiu.

Les mesures d'austeritat

■ Cal preservar els nivells de qualitat de l'oferta i, específicament, les condicions d'atenció educativa de l'alumnat d'educació infantil de primer cicle, en cas que es

Els processos d'externalització de la gestió de les escoles bressol municipals

■ Cal establir mecanismes de control i supervisió de les escoles de gestió indirecta que incideixin en els aspectes pedagògics i de qualitat de l'atenció educativa, i en aquells elements que condicionen la qualitat de la provisió del servei (experiència dels professionals, condicions laborals, rotació dels professionals, etc.), amb l'objectiu d'assegurar unes condicions de qualitat de l'atenció òptimes i equiparables a la resta de centres públics (en cas que el municipi també tingui escoles bressol amb gestió directa).

La regulació i la supervisió de serveis que funcionen de manera anàloga a escoles bressol

■ Cal que els departaments d'Ensenyament i de Benestar Social i Família regulin els serveis infantils que funcionen de forma anàloga a escoles bressol i ludoteques, però sense estar-hi acreditats, i que donin compliment a l'obligació establerta tant en la Convenció (art. 3.3) com en la Llei orgànica del dret a l'educació (art. 24.) que els centres que atenen infants de forma permanent disposin d'una regulació i estiguin sotmesos a una supervisió que assegurï els drets dels infants que hi són atesos.

■ Cal que els departaments d'Ensenyament i de Benestar Social i Família i els ajuntaments garanteixin la supervisió de la qualitat dels serveis infantils que funcionen de forma anàloga a escoles bressol i ludoteques, però sense estar-hi acreditats.

SÍNDIC

**EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES**

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

