



# INFORME SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACIÓN INFANTIL (0 - 3 AÑOS)

JULIO 2015

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



INFORME SOBRE  
LA IGUALDAD DE  
OPORTUNIDADES  
EN LA EDUCACIÓN  
INFANTIL  
(0-3 AÑOS)

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Julio de 2015

Informe sobre la igualdad de oportunidades en la educación infantil (0 - 3 años)

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

# ÍNDICE

<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS</b> ...	7
<b>3. LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS EN CATALUÑA: ALGUNOS DATOS RELEVANTES</b> ..	9
<b>4. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: DESIGUALDADES SOCIALES Y TERRITORIALES</b> .....	13
<b>4.1. Desigualdades sociales</b> .....	13
<b>4.2. Desigualdades territoriales</b> .....	15
<b>5. TENDENCIAS ACTUALES Y RETOS PENDIENTES EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO</b> .....	21
<b>5.1. La financiación de la educación infantil de primer ciclo</b> .....	21
• La reducción de la financiación pública destinada a la educación infantil de primer ciclo	
• La modificación del modelo de financiación a tercios entre la Generalitat, los ayuntamientos y las familias	
• El retraso en el pago de las subvenciones a los titulares de los centros	
<b>5.2. La provisión de oferta</b> .....	27
• Del esfuerzo en la creación de plazas a la reducción del alumnado escolarizado	
• La insuficiencia de plazas de guardería en determinados municipios	
• El cierre de centros y aulas en determinados municipios para ajustar la oferta y la demanda	
• Las dificultades de acceso a la educación infantil de primer ciclo en los municipios más pequeños: los municipios sin oferta	
• Los avances en la promoción de la escolarización pública	
<b>5.3. La accesibilidad económica</b> .....	45
• El incremento de los costes de escolarización para las familias	
• El debilitamiento de las medidas de accesibilidad económica a la oferta	
• El carácter restrictivo de los criterios de renta en el otorgamiento de ayudas en determinados municipios	
• El carácter discriminatorio de los criterios de otorgamiento de ayudas en determinados municipios	
• Diferencias de cuotas en función del municipio de residencia	
• Déficits de accesibilidad económica al servicio de comedor escolar de las guarderías	
<b>5.4. La admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo</b> .....	60
• La falta de consideración del criterio de renta en la admisión de alumnado	
• El carácter discriminatorio de determinados criterios de admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo	
• Los déficits en la regulación de la admisión a las guarderías sufragadas con fondos públicos a partir del inicio del curso escolar	
• La escolarización de 0 a 3 años como estrategia de atracción de la demanda en el proceso de admisión en P3	

**5.5. La atención a la diversidad** .....67

- Desigualdades de acceso y garantías de atención adecuada de los niños con necesidades educativas especiales
- Déficits de provisión de plazas para niños con pluridiscapacidades y con estados de salud frágiles

**5.6. Las garantías de calidad de la oferta** .....70

- Carencias relacionadas con el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 282/2006
- La necesidad de revisar las ratios previstas por norma para adecuarlas a las necesidades de los niños
- El impacto de las medidas de austeridad en la calidad de la oferta
- Los déficits de control en los procesos de externalización de la gestión de las guarderías municipales
- La falta de regulación de servicios que funcionan de manera análoga a las guarderías

**6. CONCLUSIONES: LA EQUIDAD EN EL ACCESO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA OFERTA** .....81

**7. RECOMENDACIONES** .....85

## 1. PRESENTACIÓN

La educación infantil de primer ciclo es un ámbito estratégico fundamental a la hora de promover los derechos y las oportunidades de los niños. Además de ser un recurso básico para las familias para conciliar su vida laboral y familiar, este ámbito ofrece a los niños oportunidades de desarrollo personal, social, cognitivo y emocional con plenas garantías en una etapa temprana determinante para su trayectoria vital futura. Entre la población socialmente menos favorecida, además, la escolarización temprana ayuda a prevenir y a combatir los efectos privativos que la pobreza infantil genera en el desarrollo de los niños. En esta línea, en los últimos tiempos, los principales organismos internacionales, como la OCDE o la UNESCO, han hecho hincapié en la importancia de promover políticas educativas que garanticen una atención y un cuidado adecuados de la primera infancia.

De entrada, conviene aclarar que, si bien la escolarización temprana de los niños no agota la capacidad de los poderes públicos de desarrollar políticas de atención y cuidado de la primera infancia –y éstas se fundamentan no sólo en las guarderías, sino también en la provisión de otros servicios de atención infantil y en las políticas sociolaborales y familiares en general (licencias parentales, flexibilidad en el trabajo, etc.)– este informe limita el análisis al ámbito de la educación infantil de primer ciclo exclusivamente.

Durante años la educación infantil de primer ciclo ha sido uno de los ámbitos educativos con más quejas presentadas, fundamentalmente relacionadas con la falta de oferta pública suficiente para atender la demanda existente. De acuerdo con esta realidad, en el mes de septiembre de 2007 el Síndic de Greuges entregó al Parlamento el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, que ponía el acento en cuatro grandes temas: la disponibilidad de oferta, la provisión territorial, la accesibilidad económica y la calidad. Asimismo, identificaba varias carencias estructurales: desigualdades sociales y déficits relacionados con la accesibilidad económica a la oferta educativa; baja escolarización pública e insuficiencia de oferta pública; importantes desigualdades territoriales en la provisión de

oferta; déficits relacionados con los criterios de prioridad en el acceso y con la gestión del proceso de admisión de alumnado; déficits relacionados con el acceso a los servicios de apoyo a la escolarización, con el control y la supervisión de la calidad educativa de la oferta y con el reconocimiento educativo de la educación infantil de primer ciclo; carencias de regulación del conjunto de los servicios de atención a la primera infancia, y déficits relacionados con las condiciones de calidad de la atención, especialmente referidos al cumplimiento de los requisitos de ratio y de cantidad y calificación de los profesionales previstos en la normativa.

Ante estas carencias, el informe del Síndic formulaba recomendaciones en el ámbito de la oferta de plazas, como dar continuidad al plan de creación de oferta escolar pública o fijar tasas de escolarización pública mínimas obligatorias para combatir las desigualdades territoriales. Bajo el punto de vista de la equidad del sistema, el informe destacaba la necesidad de incorporar nuevos criterios de acceso que diesen un mayor peso a la renta en el proceso de admisión y priorizasen la accesibilidad de los grupos sociales con mayor riesgo de exclusión social (hogares monoparentales o de rentas bajas) o promover políticas de accesibilidad en cuanto a los costes, con una mayor extensión de las políticas de transferencia que dieran apoyo económico a las familias con dificultades de acceso. Y, finalmente, en lo que concierne a la calidad del sistema, el informe destacaba las propuestas encaminadas a regularizar los servicios que actúan de forma equivalente a las guarderías sin autorización del Departamento de Enseñanza: un mayor control del cumplimiento de la normativa en cuanto a ratios y calificación de profesionales, el establecimiento de protocolos de coordinación entre la Administración local y educativa en el proceso de concesión de licencias de actividad relacionadas con la educación y cuidado de los niños de 0 a 3 años o el acceso de los centros de educación infantil de primer ciclo a los servicios de apoyo a la escolarización, entre otros.

Por aquel entonces, en el año 2007 sólo se habían aprobado, por una parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que integraba nuevamente la etapa 0-3 en el sistema educativo, después de que

la LOCE (2/2002) hubiese concebido la educación preescolar separadamente de la oferta propiamente escolar; y, por otra parte, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, que establecía las condiciones de calidad de la atención al alumnado en esta etapa. Asimismo, estaba en pleno proceso de desarrollo el Plan de creación de 30.000 plazas públicas previsto en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008, que se derivaba de la aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad. En definitiva, a pesar de las carencias que, a criterio de esta institución, existían, se estaban configurando unas nuevas bases para formular políticas públicas que garantizaran mejor la cantidad y la calidad de la oferta de educación infantil de primer ciclo.

Actualmente, transcurridos varios años desde la presentación del *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, el Síndic constata algunos progresos en la consolidación de la educación infantil de primer ciclo y el cumplimiento de algunas de las recomendaciones formuladas. La aprobación de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (LEC), reconoce plenamente el carácter educativo de esta etapa y su integración en el sistema educativo, y también clarifica el marco competencial de las diferentes administraciones públicas implicadas. La continuidad de las políticas de promoción de la oferta pública ha permitido crear entre los cursos 2003/2004 y 2011/2012 más de 30.000 plazas públicas adicionales. En concreto, de acuerdo con los datos facilitados por el Departamento de Enseñanza, el total de plazas creadas de 2004 a 2012 es de 40.493, 10.493 más de las previstas en el mapa de guarderías de creación de plazas de guardería para el periodo 2004-2008 (que se alargó hasta el 2012). Cabe destacar que, por ejemplo, en el curso 2013/2014 había 8.300 plazas ocupadas de guardería más, y casi 17.000 plazas ocupadas de titularidad pública más que en 2007, año en el que se presentó el informe extraordinario mencionado. En el año 2010 el Departamento de Enseñanza presentó el Decreto 101/2010, de 3 de agosto,

de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil, y el año 2013 presentó el documento *Currículum y orientaciones del primer ciclo de educación infantil*, actuaciones que refuerzan el carácter educativo de esta etapa y desarrollan su currículum. Además, hoy en día, el Síndic recibe menos quejas relacionadas con la gestión del proceso de admisión de alumnado y con el cumplimiento de las ratios de alumnado y de los requerimientos de dotación y calificación de los profesionales que tiempo atrás.

Pese a estos progresos, existen carencias estructurales, como son las desigualdades sociales de acceso y las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta, que persisten, así como retrocesos en ámbitos como el de las garantías de equidad. Tal y como se expone en el marco de este informe, la crisis económica y las dificultades presupuestarias de las administraciones públicas han afectado enormemente al desarrollo de este ámbito educativo, no sólo porque el incremento de la precariedad económica por parte de muchas familias y la disminución de las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar han modificado el comportamiento de la demanda, sino también porque las medidas de austeridad aplicadas han puesto en cuestión la sostenibilidad financiera de la oferta y han obligado a revisar los modelos de gestión de los centros, así como la provisión y las condiciones de acceso a las plazas existentes para garantizar la sostenibilidad financiera de la oferta.

Precisamente, en este contexto de revisión de las políticas públicas relacionadas con la educación infantil de primer ciclo, este nuevo informe tiene por objetivo, por una parte, hacer balance y actualizar nueve años más tarde el análisis profundo del año 2007; y, por otra parte, identificar tanto los déficits que continúan sin resolverse como las principales transformaciones experimentadas en los últimos años (en positivo y en negativo) y que, a criterio del Síndic, están afectando a este ámbito educativo desde la perspectiva de la defensa de los derechos de los niños.

## 2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño reconoce a los niños el derecho a la educación en igualdad de oportunidades (art. 28).

La Convención establece únicamente el carácter obligatorio y gratuito de las enseñanzas primarias, pero reconoce el derecho a la educación de todos los niños sin limitaciones en función de la edad y en base a la igualdad de oportunidades.

Partiendo de esta premisa, el Comité de Derechos del niño, en su Observación general núm. 5, sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, ha reconocido de forma específica el derecho de los niños en la primera infancia a la educación, y ha establecido que este derecho comienza al nacer y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño a alcanzar el máximo nivel de desarrollo posible (art. 6.2).

En este sentido, la Convención dispone que los Estados deben garantizar al máximo la supervivencia y el desarrollo del niño (art. 6.2), y ha previsto como primero de los objetivos el de la educación (art. 29.1), precisamente, que ésta está encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

De este modo, el Comité ha remarcado la estrecha relación que mantienen el derecho a la educación de los niños más pequeños (entendidos, por el Comité, hasta ocho años), el derecho a alcanzar el máximo desarrollo y el principio de no-discriminación a través de la igualdad de oportunidades.

En cuanto a la responsabilidad en el ejercicio del derecho a la educación de los niños más pequeños, la Convención atribuye la responsabilidad primordial en la crianza y el desarrollo del niño a los padres y tutores (artículo 18.1 de la Convención). Del mismo modo, el Comité ha atribuido la responsabilidad primordial

de la educación en la primera infancia también a los padres y tutores.

No obstante, más allá de la responsabilidad de los padres, la Convención también establece la obligación de los estados de proveer de ayudas a los progenitores para la crianza y de garantizar que se creen instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños (art. 18.1).

En la Observación general relativa a los derechos en la primera infancia el Comité todavía va un paso más allá de la asistencia a los padres y hace un llamamiento a los Estados para que los niños pequeños tengan garantizado el acceso a programas y servicios educativos, especialmente los grupos más vulnerables de niños pequeños.

En este sentido, el Comité señala que “las pruebas obtenidas mediante investigación demuestran que los programas de educación de calidad pueden repercutir de forma muy positiva en la transición, con éxito, los niños pequeños en la escuela primaria, en sus metas educativas y en su integración social a largo plazo”.

En Cataluña, la educación de los niños de hasta tres años se incluye dentro del sistema educativo y, por tanto, le resultan aplicables los principios que lo rigen, así como los derechos que con carácter general se reconoce a los alumnos.

Dentro de los principios generales del sistema, la LEC se refiere a la equidad como garantía de igualdad de oportunidades. Esto obliga a las administraciones a interpretar tanto esta ley como el conjunto de normas que rigen el sistema educativo (y dentro de éste la educación infantil de primer ciclo) de acuerdo con este principio, que también aparece recogido como el derecho de los alumnos a “disfrutar de igualdad de oportunidades”.

La regulación del primer ciclo de educación infantil en la LEC establece como objetivo de estas enseñanzas el desarrollo del niño, así como prevenir y compensar las desigualdades de origen social, económico o cultural. La LEC recoge así de forma expresa el carácter relevante del primer ciclo de educación infantil en la compensación de desigualdades y su papel

clave como instrumento para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades.

En cuanto al acceso, hay que señalar que la educación infantil de primer ciclo no tiene reconocida la gratuidad. No obstante, se reconoce a los alumnos el derecho a acceder a la educación en condiciones de equidad (art. 21.2.a). De aquí se deriva la necesidad de que ningún alumno pueda resultar excluido por motivos relacionados con la falta de capacidad económica y, por tanto, la obligación de las administraciones de establecer medidas que garanticen el acceso.

La obligación de garantizar el acceso en condiciones de equidad y el objetivo compensador de desigualdades de la educación infantil hacen necesario

establecer mecanismos para asegurar que el acceso a estas enseñanzas no se vea condicionado por la situación económica de las familias y poder hacer efectivo así el derecho a la educación en la primera infancia en igualdad de oportunidades.

Con este objetivo, la LEC establece la obligación del Departamento de Enseñanza de subvencionar la creación, la consolidación y el sostenimiento de plazas para niños de 0 a 3 años en guarderías de titularidad municipal, así como la posibilidad de subvencionar la escolarización de niños en guarderías de titularidad privada, con el objetivo de satisfacer “necesidades de escolarización de niños en entornos socioeconómicos o culturales desfavorecidos y en zonas rurales” (art. 198.2 y 3).

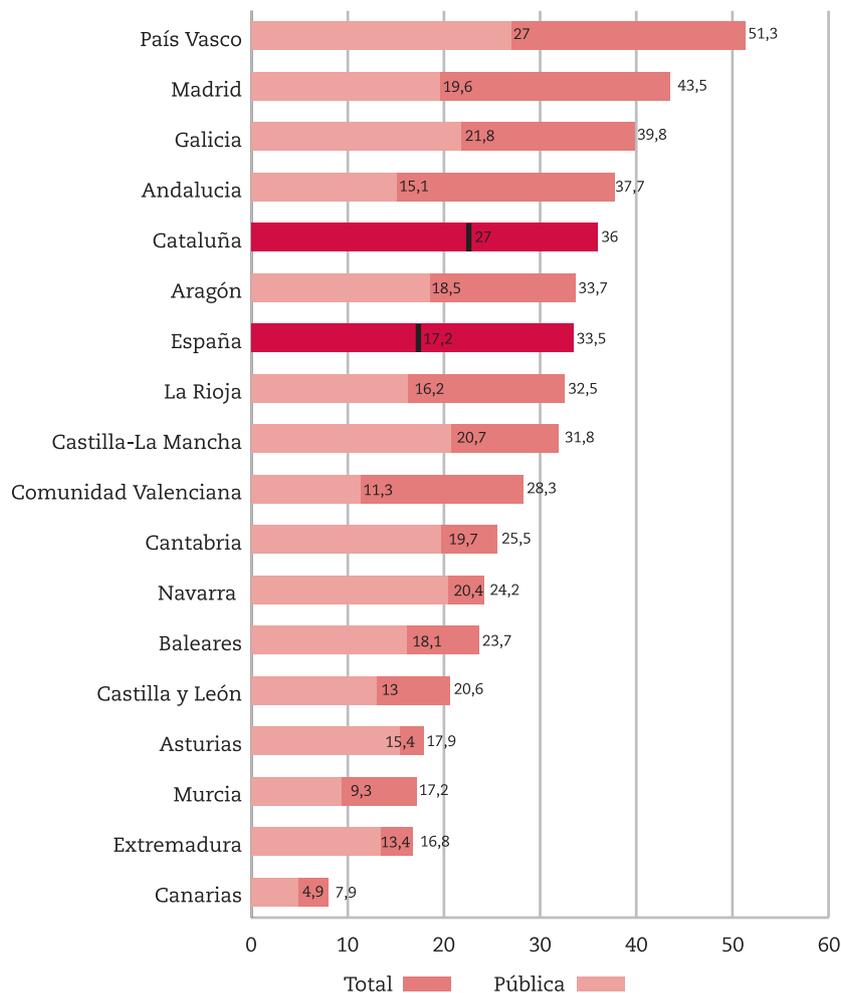
### 3. LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS EN CATALUÑA: ALGUNOS DATOS RELEVANTES

El Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña, del año 2007, destacaba que el análisis comparado a nivel internacional evidencia la baja diversificación de políticas de atención a la primera infancia en nuestro país, muy centradas en la escolarización, y el corto alcance de las licencias parentales (comparativamente cortas y mal retribuidas), que restringen las oportunidades de cuidado de los hijos por parte de las familias. No obstante, este análisis comparado también sitúa a Cataluña en una buena posición a escala europea en la escolarización de los niños de 0 a 2 años, ya que se sitúa en el grupo de países con tasas de escolarización en esta edad y también en la edad de 3 a 5 años más

elevadas. Apuesta por un modelo de atención y cuidado de la primera infancia basado en la provisión escolar, de carácter claramente profesionalizado y de calidad, lo que explica las elevadas tasas de escolarización comparada existentes en Cataluña, a diferencia de otros muchos países que optan por modelos más diversificados.

A nivel estatal, el análisis comparado por comunidades autónomas también sitúa a Cataluña en una posición positiva, con una tasa de escolarización del 36,0%, por encima de la media española (33,5%). Pese a que es la quinta comunidad con unos niveles de escolarización más elevados y que presenta tasas sensiblemente inferiores a las comunidades autónomas pioneras, el País Vasco (51,3%) y Madrid (43,5%), Cataluña es la segunda comunidad con una tasa de escolarización pública más elevada (22,7%), después también del País Vasco (27,0%) (Véase gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de escolarización total y pública de 0 a 2 años por comunidades autónomas (2013-2014)



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza

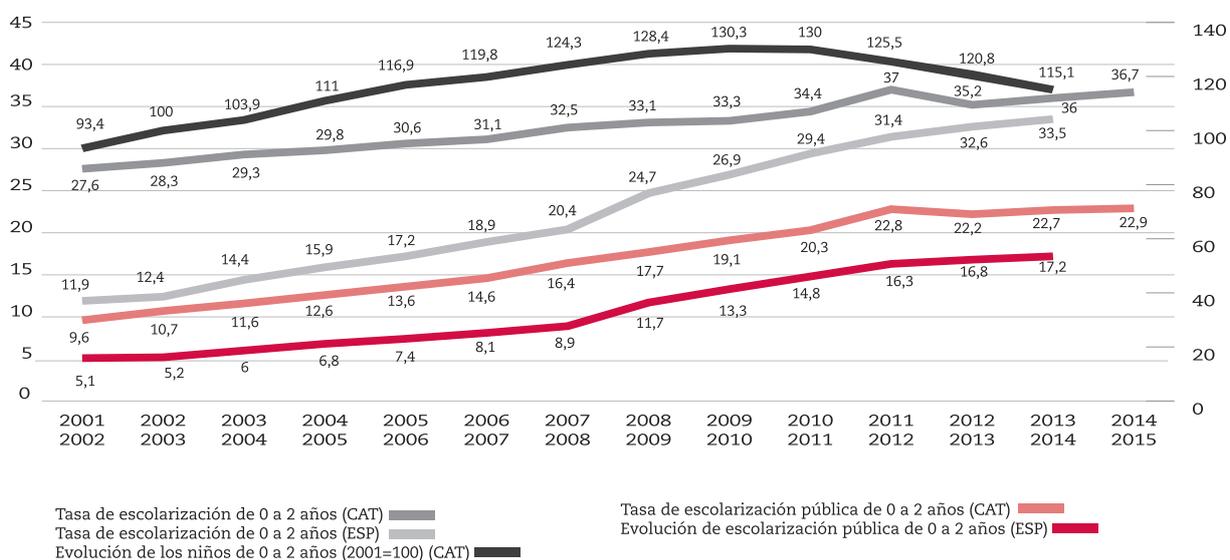
Pese a esta buena posición comparada, el análisis de los datos evolutivos pone de manifiesto que la evolución de la tasa de escolarización total en el Estado ha sido más positiva que en Cataluña desde el año 2001, a pesar de que el comportamiento de la tasa de escolarización pública ha sido muy similar (véase gráfico 2).

A excepción del curso 2012/2013, en el que se produjo un retroceso, en la última década la tasa de escolarización total en Cataluña ha experimentado un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, con una tendencia al estancamiento en los últimos tres cursos. Este comportamiento se explica fundamentalmente por la evolución de la tasa de escolarización pública, que mantuvo

una tendencia claramente positiva hasta el curso 2011/2012 y un claro estancamiento a partir de entonces (Véase gráfico 2).

Cabe destacar, sin embargo, que a partir del mismo curso 2012/2013 esta evolución no se fundamenta en el incremento de la oferta y del número de alumnado escolarizado, como hasta entonces, sino en la reducción demográfica de la población en edad teórica de escolarización, debido al descenso de la natalidad. Pese al decremento del número de alumnado escolarizado, la tasa de escolarización de 0 a 2 años no decrece (a excepción del curso 2012/2013) porque el número de niños de 0 a 2 años residentes en Cataluña decrece en proporción a un ritmo superior.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de escolarización pública y total de 0 a 2 años en Cataluña (2001-2015)**



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza (Estadística de Enseñanza) y del Idescat (padrón de habitantes).

Nota: el dato del curso 2014/2015 es provisional. Para calcular la tasa de escolarización de 0 a 2 años, se ha hecho una estimación de la población empadronada de este grupo de edad a partir de la evolución de esta población en los últimos tres años, que experimenta un decrecimiento del 3,96% anual.

El cambio de tendencia experimentado a partir del curso 2011/2012 en la evolución del alumnado escolarizado se observa claramente en el gráfico 3. Mientras que entre los cursos 2001/2002 y 2011/2012 se incrementa en más de 40.000 el número de alumnado de educación infantil de primer ciclo, a un ritmo aproximado

de 4.000 por año, a partir de entonces el número de niños de 0 a 2 años escolarizados tiende a decrecer, con una reducción de 12.000 alumnos en tres cursos, también a un ritmo medio de 4.000 por año. Entre los cursos 2011/2012 y 2014/2015 la educación infantil de primer ciclo ha perdido un 12,7% de alumnado.

Esta reducción se explica en buena parte por el decremento de la natalidad y, por consiguiente, de la población de 0 a 2 años potencialmente participante en este ámbito educativo, que se reduce entre los años 2011 y 2014 en un 11,4%. Sin embargo, éste no ha sido el único factor que ha incidido en el comportamiento de la demanda. También han podido incidir en esta evolución, por una parte, la crisis económica, que, debido al incremento del desempleo, ha reducido las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar y ha precarizado la situación económica de muchas familias; y, por otra parte, la reducción del gasto público en este ámbito, que ha supuesto un empeoramiento de las condiciones de accesibilidad económica a la oferta en muchos municipios (incrementos de cuotas, reducción de ayudas, etc.).

La evolución del alumnado de educación infantil de primer ciclo en el sector privado se mantiene relativamente estable en este periodo, con una pérdida acumulada entre los cursos 2001/2002 y 2014/2015 de aproximadamente 3.000 alumnos, a pesar de que desde el curso 2007/2008, después de un periodo de crecimiento (6.000 alumnos más), se inicia un periodo de leve decrecimiento sostenido (con una pérdida de 9.000 alumnos desde el curso 2007/2008).

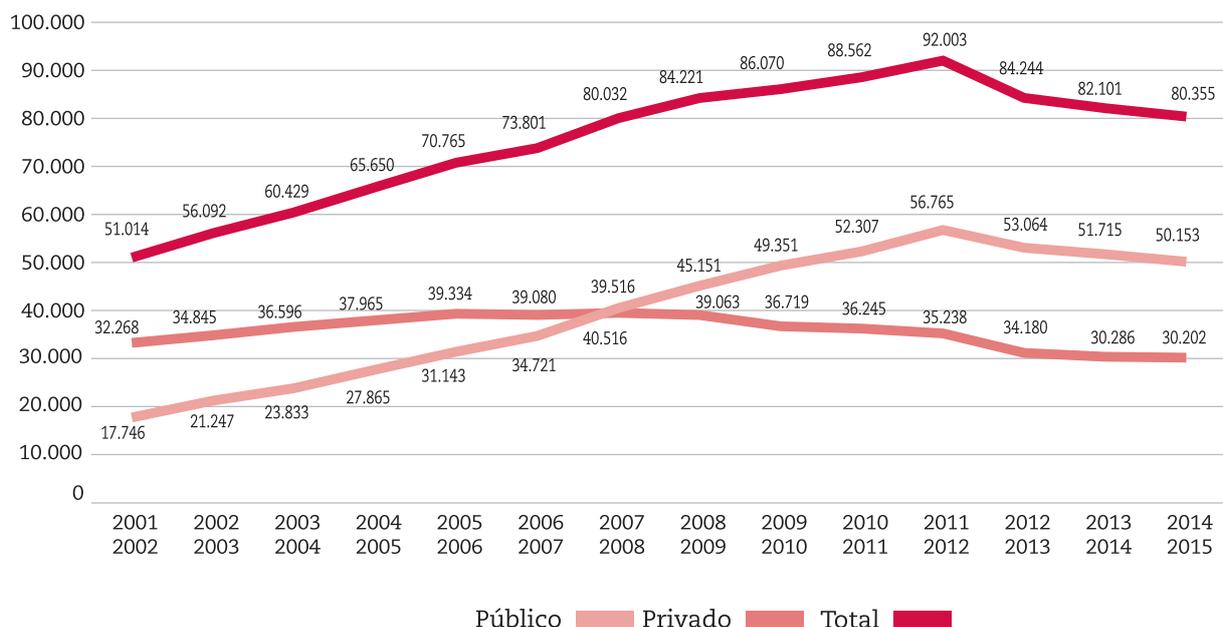
En todo caso, como se expone precedentemente, los cambios en la evolución de la participación en la educación de los niños de 0 a 2 años están

fuertemente marcados por el comportamiento de la provisión de oferta y por el acceso de alumnado en el sector público. Entre los cursos 2001/2002 y 2011/2012, este sector experimenta un crecimiento de casi 40.000 alumnos aproximadamente, lo que triplica la oferta, con un incremento en valores relativos del 220%.

A pesar de que en los últimos años se había producido un fuerte crecimiento del sector público (a un ritmo de 4.000 plazas por año), el esfuerzo en el incremento de la oferta pública en los últimos años está marcado por la aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad, y el consiguiente desarrollo del Plan de creación de 30.000 plazas públicas entre 2004 y 2008, que posteriormente se alargó y que tenía por objetivo aumentar considerablemente la oferta existente, específicamente del sector público, y permitir compensar, aunque fuese parcialmente, los déficits de provisión existentes.

Sin embargo, desde el curso 2011/2012 el alumnado de educación infantil de primer ciclo en el sector público ha decrecido de forma significativa. Entre los cursos 2011/2012 y 2014/2015, el sector público ha perdido más de 6.000 alumnos, un 11,6%. Eso significa que de los casi 40.000 nuevos alumnos escolarizados entre los cursos 2001/2002 y 2011/2012 se ha perdido un 16,9% en los últimos tres cursos.

**Gráfico 3. Evolución de las plazas de educación infantil de primer ciclo en función de la titularidad en Cataluña (2001-2015)**



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.



## 4. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: DESIGUALDADES SOCIALES Y TERRITORIALES

### 4.1. Desigualdades sociales

El *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, ya puso de manifiesto que la educación infantil de primer ciclo, lejos de eliminar las desigualdades educativas, contribuye a reproducirlas, especialmente porque los niños que pertenecen a familias con un capital educativo más elevado, que parten a priori de una situación socioeducativamente más favorable para el éxito de su trayectoria escolar, son los que más acceden a estos

recursos educativos, los que antes se socializan y entran en contacto con la institución escolar y los que antes se benefician de su impacto positivo.

Con datos censales correspondientes al año 2011 (véase tabla 1), se constata que los niños de nacionalidad extranjera con progenitores con estudios primarios o inferiores o con una situación profesional menos favorecida (desempleados, ocupados temporales, etc.) participan menos en recursos formativos que los niños de nacionalidad española con progenitores con estudios superiores o con una situación profesional más favorecida. A modo de ejemplo, los niños de 0 a 2 años cuyo padre tiene estudios primarios o inferiores participan en proporción la mitad (32,0%) de lo que participan los niños cuyo padre tiene estudios universitarios (65,1%).

**Tabla 1. Participación en la formación de los niños de 0 a 2 años por perfil socioeconómico en Cataluña (2011)**

	%
<b>TOTAL</b>	<b>55,7</b>
<b>Nacionalidad</b>	<b>%</b>
Española	59,2
Extranjera	40,4
<b>Nivel de estudios del padre</b>	<b>%</b>
Estudios primarios o inferiores	32,0
Estudios secundarios y superiores no universitarios	55,7
Estudios universitarios	65,1
<b>Nivel de estudios de la madre</b>	<b>%</b>
Estudios primarios o inferiores	29,4
Estudios secundarios y superiores no universitarios	53,0
Estudios universitarios	66,0
<b>Situación profesional del padre</b>	<b>%</b>
Ocupado	58,6
Desempleado	41,7
Inactivo	60,0
Empresario	64,3
Autónomo	58,8
Trabajador indefinido	58,0
Trabajador temporal	42,4

Situació profesional de la madre	%
Ocupada	65,3
Desempleada	41,0
Inactiva	52,6
Empresaria	62,0
Autónoma	66,1
Trabajadora indefinida	62,2
Trabajadora temporal	50,3

Fuente: Censo de población (2011).

Esta misma realidad se observa cuando se analiza la presencia de alumnado extranjero en la educación infantil de primer ciclo (véase la tabla 2). Mientras que el 19,8% de los niños de 0 a 4 años residentes en Cataluña son de nacionalidad extranjera, esta proporción es

sólo del 4,0% en la educación infantil de primer ciclo. En otras palabras, la presencia de alumnado extranjero en las guarderías es cinco veces más pequeña de lo que podría esperarse si el acceso a esta etapa educativa estuviese plenamente normalizado.

**Tabla 2. Evolución del porcentaje de alumnado extranjero en la educación infantil de primer ciclo en Cataluña (2010-2013)**

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Alumnado extranjero	3.985	4.133	3.544	3246
% alumnado extranjero sobre alumnado total	4,5	4,5	4,2	4,0
% niños extranjeros sobre niños total (grupo de edad de 0 a 4 años)	19,5	20,2	20,5	19,8

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza y del Instituto Nacional de Estadística (padrón continuo de población).

Estas desigualdades se explican por múltiples causas. Algunas son de carácter socioeconómico y remiten principalmente a los costes de acceso de la oferta y también a las condiciones de ocupación de los progenitores. Los ingresos familiares, especialmente de las familias en una situación social menos ventajosa, no siempre son suficientes para poder cubrir el gasto que supone la escolarización en esta etapa educativa. Además, las familias más acomodadas tienden a tener tasas de ocupación superiores de los dos progenitores. Eso incrementa las posibilidades económicas, así como las necesidades de hacer uso de los servicios de atención a la primera infancia entre este segmento de población.

Con todo, los datos también ponen de manifiesto que existen otras causas de carácter socioeducativo, que hacen referencia principalmente a la concepción de la

escolarización temprana por parte de los progenitores como etapa necesaria para su formación, que son más determinantes que las de tipos socioeconómico. El nivel de estudios de los progenitores, en parte influenciado por la relación entre nivel de estudios y actividad, a pesar de que no solamente, es el factor que mejor explica las diferencias entre las diferentes categorías sociales consideradas.

En todo caso, esta desigualdad de acceso es especialmente preocupante porque la educación infantil puede contribuir a compensar el impacto que ejerce el capital cultural y económico familiar sobre las posteriores trayectorias escolares de los niños. Diferentes trabajos ponen de manifiesto que los niños de familias de clases trabajadoras, de media, obtienen peores resultados académicos y abandonan antes el sistema educativo que los niños de familias de clases medias profesionales,

y que las desigualdades se reducen entre los niños que han sido escolarizados de forma temprana. Es decir, el acceso de los niños a la educación infantil de primer ciclo minimizaría el efecto de determinadas situaciones socioeducativas y socioeconómicas precarias.

Sin embargo, en realidad, la educación infantil de primer ciclo reproduce las desigualdades sociales, más que combatirlas, porque es un ámbito más accesible para los niños de familias socialmente favorecidas, y los niños socialmente menos favorecidos, que se podrían ver más beneficiados por su impacto compensador de desigualdades, participan menos y están menos presentes. Por tanto, hay que focalizar las políticas para garantizar el acceso de estos niños a este ámbito educativo.

## 4.2. Desigualdades territoriales

En cuanto a la provisión territorial, además, el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, también destacaba las importantes desigualdades existentes entre comarcas y municipios en la escolarización de los niños de 0 a 3 años, desigualdades que denotaban la falta de planificación de la oferta escolar durante años. Las desigualdades no sólo tenían que ver con el origen social del alumnado, muy determinado por la capacidad económica de las familias, sino también con el municipio de residencia, que condicionaba (y condiciona) las oportunidades de acceso a la oferta de los niños. Precisamente, mediante la aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad, el Gobierno impulsó el Plan de creación de 30.000 plazas públicas para el periodo 2004-2008, que se prorrogó algún año

más, con la finalidad de que la oferta pública cubriese entre el 15 y el 30% de la población menor de tres años, y a fin de promover una red de guarderías –públicas y privadas– que tuviese capacidad de asegurar una oferta suficiente para el conjunto de la demanda y de reducir las desigualdades territoriales existentes.

En el momento de presentar el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, a finales del año 2007, el Departamento de Educación había comprometido con los ayuntamientos de todo el territorio la creación de casi la totalidad de las 30.000 plazas, y de éstas, se había creado cerca de la mitad. Dicho informe, elaborado en pleno proceso de desarrollo, ya anticipaba que el desarrollo del Plan de creación de 30.000 plazas no acababa de compensar suficientemente estas desigualdades territoriales porque existían diferencias importantes entre comarcas (aunque provisionalmente) en el grado de cumplimiento del plan: en la mitad del proceso de desarrollo, había comarcas con tasas de escolarización bajas que mostraban grados de consecución inferiores al 70%, mientras que había comarcas con tasas de escolarización altas que presentaban grados de consecución superiores al 120%.

En el curso 2012/2013, una vez concluida la implantación del Plan, el Síndic constata que si se toma como referencia la evolución de la dispersión de las tasas de escolarización por municipios mayores de 10.000 habitantes, las desigualdades territoriales se han reducido alrededor de un 20%, a pesar de que las diferencias entre municipios aún son notables y representan un déficit estructural (ver la tabla 3),

**Tabla 3. Evolución de la dispersión de las tasas de escolarización de 0 a 2 años por municipios más grandes de 10.000 habitantes en Cataluña (2004/2005, 2013/2014)**

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

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza (Estadística de Enseñanza) y del Idescat (padrón de habitantes).

En efecto, la tabla 4, que muestra las tasas de escolarización total y pública de todos los municipios mayores de 10.000 habitantes y la evolución del alumnado escolarizado en la educación infantil de primer ciclo y en el sector público desde la puesta en marcha del plan mencionado, evidencia que aún existen importantes desigualdades territoriales en cuanto a la provisión de la oferta y el acceso a las guarderías, y que el comportamiento evolutivo del número de alumnado escolarizado ha sido desigual.

A modo de ejemplo, en el curso 2013/2014 municipios como Berga, Sant Just Desvern, Sant Sadurní d'Anoia, Vilassar de Mar o Sant Andreu de Llavaneres, tenían tasas de escolarización superiores al 50%, y municipios como Salt, Santa Coloma de Gramenet, Sant Pere de Ribes, Montornès del Vallès, Ripollet y Lloret de Mar, tenían tasas de escolarización inferiores al 20%.

Las desigualdades en los niveles de escolarización globales se explican, por una parte, por las diferencias entre municipios por los niveles de renta de su población, que

condicionan a su vez las posibilidades del sector privado de desarrollarse y de obtener demanda; y, por otra parte, por los niveles de desempleo, que determinan las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar de las familias. Y también se explican por factores de carácter político, relacionados con la inversión realizada por las administraciones autonómica y local en la promoción de la oferta pública y con el compromiso asumido por cada uno de los ayuntamientos a la hora de promover la escolarización de la primera infancia en su territorio.

Respecto al curso 2004/2005, en el curso 2013/2014 un 75% de los municipios han incrementado globalmente la oferta (más concretamente, el número de alumnado escolarizado), con numerosos municipios con más del doble de las plazas totales ocupadas y crecimientos superiores al 100%. Las diferencias entre municipios en la evolución de la oferta son grandes, y no existe una relación estadísticamente significativa entre los niveles de escolarización vigentes y el grado de crecimiento de la oferta de plazas ocupadas en este periodo.

**Tabla 4. Escolarización de 0 a 2 años por municipios mayores de 10.000 habitantes en Cataluña (2013/2014)**

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	Evolución del alumnado (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado (respecto al curso 2011/2012) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 2011/2012) (en %)
<b>Cataluña</b>	<b>36,0</b>	<b>22,7</b>	<b>25,0</b>	<b>86,6</b>	<b>-10,7</b>	<b>-9,0</b>
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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	Evolución del alumnado (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado (respecto al curso 2011/2012) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	Evolución del alumnado (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado (respecto al curso 2011/2012) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	Evolución del alumnado (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado (respecto al curso 2011/2012) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	Evolución del alumnado (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 2004/2005) (en %)	Evolución del alumnado (respecto al curso 2011/2012) (en %)	Evolución del alumnado en el sector público (respecto al curso 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

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza (Estadística de Enseñanza) y del Idescat (padrón de habitantes).

## 5. TENDENCIAS ACTUALES Y RETOS PENDIENTES EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO

### 5.1. La financiación de la educación infantil de primer ciclo

#### 5.1.1. La reducción de la financiación pública destinada a la educación infantil de primer ciclo

En los últimos años, debido al actual contexto de crisis económica y de dificultades presupuestarias de las administraciones públicas, la financiación de la educación infantil de primer ciclo ha experimentado cambios sustanciales, especialmente por la reducción de la inversión pública por parte del Departamento de Enseñanza.

Después de años de incrementos de las partidas presupuestarias destinadas a esta etapa, que permitieron impulsar la creación y el mantenimiento de las plazas públicas, a partir del año 2010 el Departamento de Enseñanza inicia un proceso de reducción del gasto público consistente en la reducción de la subvención que otorgaba a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo, en la supresión de la convocatoria de ayudas destinadas a los ayuntamientos para la escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables, y en la reducción de la subvención que destinaba a los centros de titularidad privada de educación infantil de primer ciclo, que tenían por objetivo reducir la cuota a cargo de las familias (véase la tabla 5).

**Tabla 5. Evolución de la financiación por parte del Departamento de Enseñanza de la educación infantil de primer ciclo en Cataluña (2008-2014)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importe destinado a la creación plazas guarderías públicas	37.410.117	28.767.433	30.856.731	15.975.322	10.000.000	10.000.000	4.759.575
Importe destinado a la subvención a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo	79.732.490	85.178.670	80.841.620	67.807.480	36.788.654*	35.960.230*	Pendiente convocatoria
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Importe destinado a la subvención a los ayuntamientos para ayudas de escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables	4.300.000	5.640.000	5.900.000	5.080.000	-	-	**
Importe destinado a la subvención a los centros de titularidad privada de educación infantil de primer ciclo	...	8.800.000	8.800.000	9.000.000	8.800.000	7.500.000	3.000.000

Nota: Departament de Enseñanza

\* Importe financiado mediante el Convenio entre la Generalitat y las diputaciones.

\*\* En los presupuestos de la Generalitat del año 2015 se aprobó una partida presupuestaria de 3 millones de euros para becas comedor para niños de 0 a 3 años.

Cabe señalar que esta reducción también ha ido acompañada de una supresión, desde el año 2012, de la partida de 17 millones de euros que el Departamento de Enseñanza

percibía del Estado destinada a financiar la educación infantil de primer ciclo.

Encuanto a la subvención que el Departamento de Enseñanza destinaba al sostenimiento de

plazas de guardería pública, en el curso 2010/2011 la partida presupuestaria pasó de 1.800 euros a 1.600 euros por plaza/curso, y a partir del curso 2012/2013 pasó a ser de 875 euros por plaza /curso. La tabla 5 muestra que esta reducción ha supuesto que la subvención a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo haya pasado de 85 millones de euros en 2009 a 36 millones de euros en 2013, con una reducción del importe destinado para este concepto del 57,8%.

Dadas las dificultades presupuestarias del Departamento de Enseñanza, además, hay que añadir que la financiación de las guarderías de titularidad municipal para los cursos 2012/2013 y 2013/2014 se ha efectuado a través de las diputaciones provinciales, por acuerdo con el Gobierno. Recientemente, la Generalitat y las diputaciones catalanas han firmado acuerdos para destinar cerca de 35 millones de euros a los gastos de funcionamiento de las guarderías municipales para los cursos 2013/2014 y 2014/2015, y cubrir el coste de mantenimiento para plaza/curso establecido de 875 euros. Esta financiación proviene de la aportación que las diputaciones deben realizar por ley al plan general del PUOSC (Plan único de obras y servicios de Cataluña).

En cuanto a la subvención de los centros de titularidad privada, el módulo de la subvención por alumno / curso pasó de 800 euros para el curso 2011/2012 (y en el caso de que más del 25% del alumnado escolarizado tuviera un grado de discapacidad superior al 65%, de 1.500 euros)<sup>1</sup> a 720 euros por alumno/curso el curso 2012/2013 (1.350 euros por alumno/curso en caso de centros con una elevada presencia de alumnado con discapacidad)<sup>2</sup>, y a 300 euros por alumno/curso el curso 2013/2014 (600 euros en caso de centros con una elevada presencia de alumnado con discapacidad)<sup>3</sup>.

Asimismo, la partida presupuestaria de la subvención pasó de 9.000.000,0 de euros para el curso 2011/2012 a 7.500.000,0 euros para el

curso 2012/2013 y 3.000.000,00 euros para el curso 2013/2014.

En relación con el curso 2011/2012, pues, la partida presupuestaria global prevista por el Departamento de Enseñanza se ha visto reducida en 6.000.000,0 de euros por curso (que representa una reducción del 66,7%), y el módulo, en 500 euros por alumno y curso en general (una reducción del 62,5%), y en 900 euros por alumno y curso en el caso de centros con elevada presencia de alumnado con discapacidad (un 60,0%).

Del mismo modo que con la oferta pública, el Departamento de Enseñanza ha trabajado con las diputaciones para compensar, aunque sea parcialmente, esta reducción de financiación. Como mínimo, la Diputación de Barcelona ha valorado la posibilidad de complementar la subvención de este año del Departamento de Enseñanza con un gasto de 1.500.000 de euros, con un módulo de 256 euros por alumno y curso. En síntesis, si se toma como referencia la evolución de la financiación de la educación infantil de primer ciclo, la tabla 5 muestra que entre los años 2009 y 2014 la partida presupuestaria del Departamento de Enseñanza (con el apoyo de las diputaciones) dedicada a subvencionar el sostenimiento de la oferta de plazas públicas y privadas o a facilitar su accesibilidad económica se ha reducido alrededor de 60 millones de euros, un 60%.

Esta desinversión pública por parte del Departamento de Enseñanza se produce en un contexto caracterizado por la desigualdad estructural en el acceso a la educación infantil de primer ciclo, acentuada aún más por la actual crisis económica.

Cabe recordar que el Comité de los Derechos del Niño ha hecho referencia a la conveniencia de dar apoyo financiero a este ámbito educativo. La Observación general núm. 7 (2005), de realización de los derechos del niño en la primera infancia, establece la necesidad de aumentar la asignación de recursos humanos y financieros a los servicios y

<sup>1</sup> Orden ENS/205/2011, de 28 de julio, por la que se aprueban las bases generales y las bases específicas de diversos programas de subvenciones dirigidos a centros educativos privados, y se abre la convocatoria pública para el año 2011.

<sup>2</sup> Orden ENS/309/2012, de 5 de octubre, por la que se aprueban las bases generales y las bases específicas de diversos programas de subvención dirigidos a centros educativos privados, y se abre la convocatoria pública correspondiente al curso académico 2012-2013.

<sup>3</sup> Orden ENS/357/2014, de 5 de diciembre, de convocatoria de subvenciones destinadas a la escolarización de niños de cero a tres años en las guarderías de titularidad privada de iniciativa social, durante el curso académico 2013-2014.

programas destinados a la primera infancia y recuerda la importancia de que exista una inversión pública suficiente en servicios, infraestructuras y recursos globales específicamente asignados a la primera infancia.

La LEC, cuando se refiere a la financiación del primer ciclo de educación infantil (art. 198), establece el deber del Departamento de Enseñanza de subvencionar la creación, la consolidación y el sostenimiento de plazas para niños de 0 a 3 años en guarderías de titularidad municipal, y la posibilidad de subvencionar la escolarización de niños en guarderías de titularidad privada que desarrollan la actividad con finalidad esencial de servicio, y remite específicamente a desarrollar estas actuaciones preferentemente para satisfacer las necesidades de escolarización de niños en entornos socioeconómicos o culturales desfavorables y en zonas rurales. De hecho, en el caso de la financiación de la oferta de titularidad privada, establece que estas subvenciones deben representar para las familias una disminución del coste de la escolarización.

A criterio del Síndic, no existen suficientes mecanismos para preservar preferentemente la accesibilidad económica a la oferta en entornos socioeconómicos o culturales desfavorables y en zonas rurales, entre otros motivos porque la reducción de la financiación en este ámbito educativo se ha producido de forma lineal.

Por último, hay que poner de manifiesto que la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat para 2015, incorpora por primera vez en los últimos años un incremento de una partida presupuestaria del Departamento de Enseñanza destinada a la educación infantil de primer ciclo, en concreto de 3.000.000 de euros para ayudas a los gastos de comedor para los niños de 0 a 3 años (disposición adicional duodécima), dotación que anteriormente no existía.

Esta misma ley también establece el deber del Departamento de Enseñanza de elaborar una

nueva propuesta de corresponsabilización de costes y de sostenimiento de plazas para niños de 0 a 3 años en guarderías de titularidad municipal para el curso 2015-2016 que incluya el cumplimiento de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad, y la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, el principio de suficiencia financiera y la subvención de guarderías de iniciativa social (disposición adicional decimoséptima).

Esta corresponsabilización de costes por parte del Departamento de Enseñanza también se hace necesaria por las limitaciones que incorpora la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), que modifica el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), con respecto a la gestión por parte de los ayuntamientos de los centros de educación infantil de primer ciclo. Esta ley establece la posibilidad de las comunidades autónomas de delegar a los municipios la creación, el mantenimiento y la gestión de las guarderías de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil (artículo 27.3), pero también que esta delegación debe ir acompañada en todo caso de la financiación correspondiente, para lo cual es necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, y es nula sin esta dotación (artículo 27.6).

En cuanto a las guarderías públicas que no se puedan encuadrar en el régimen jurídico de delegación, y sí dentro de las competencias diferentes a las propias o a las atribuidas por delegación, la LRSAL, que modifica el artículo 7.4 de la LBRL, también establece que los ayuntamientos sólo pueden ejercer competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, entre otros.

## RECOMENDACIONES

- El Departamento de Enseñanza debe hacerse nuevamente corresponsable de los costes de sostenimiento de la oferta de educación infantil de primer ciclo a partir del curso 2015/2016, y establecer, conjuntamente con las diputaciones y las entidades municipalistas, las bases de un nuevo modelo de financiación de esta etapa educativa que garantice la inversión pública y los sistemas de subvención y ayuda a la educación infantil de primer ciclo necesarios para posibilitar el mantenimiento y la consolidación de la oferta de guarderías, y el acceso de cualquier niño en condiciones de igualdad de oportunidades
- El Departamento de Enseñanza y otras administraciones públicas deben establecer subvenciones para las escuelas ubicadas en entornos sociales menos favorecidos, tal y como prevé el artículo 198.2 de la LEC, y evitar que tanto la financiación como las medidas de austeridad se apliquen linealmente, de forma que se garanticen el mantenimiento y la consolidación de las guarderías de titularidad pública y privada ubicadas en estos entornos sociales menos favorecidos.
- El Departamento de Enseñanza, las diputaciones y los ayuntamientos deben estudiar el impacto de las medidas de austeridad aplicadas en los últimos cursos sobre el mantenimiento y el acceso a la oferta, e incorporar en el nuevo modelo de financiación las medidas compensatorias que procedan para evitar que estas nuevas condiciones de financiación reviertan negativamente en la provisión de oferta y en la equidad en el acceso.

### 5.1.2. La modificación del modelo de financiación a tercios entre la Generalitat, los ayuntamientos y las familias

Específicamente en lo que concierne al sector público, esta reducción de las aportaciones que realizaba el Departamento de Enseñanza, que, hoy en día, asumen las diputaciones catalanas, ha alterado el modelo de cofinanciación de los tercios que en los últimos años y hasta el curso 2011/2012 regía la provisión de plazas públicas: aproximadamente un tercio del coste de la plaza era sufragado por el Departamento de Enseñanza; un tercio, por los ayuntamientos, y un tercio, por las familias.

Actualmente, para garantizar la sostenibilidad de las guarderías públicas, algunos ayuntamientos han optado por trasladar íntegramente la parte de financiación que ha dejado de aportar el Departamento de Enseñanza a las cuotas que satisfacen las familias, lo cual, como

se expone posteriormente, ha hecho que, a pesar de que se hayan establecido sistemas tarifarios en función de la renta, se hayan producido incrementos que dejan fuera del acceso al servicio a las familias con rentas más bajas. Sin embargo, en numerosos ayuntamientos, especialmente cuando la propia situación financiera lo ha permitido, los incrementos de cuotas a las familias han sido más moderados y se ha incrementado la aportación propia.

Los datos facilitados por el Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías, de la Diputación de Barcelona, que dispone de información anual de aproximadamente treinta ayuntamientos en las ediciones de los últimos años, ponen de manifiesto que, como mínimo en esta muestra de municipios, del modelo de tercios imperante en el año 2010 se ha ido pasando progresivamente a un modelo de cofinanciación en el que los ayuntamientos y las familias han incrementado su aportación hasta el 50% y 40%, respectivamente (véase la tabla 6).

**Tabla 6. Evolución del porcentaje de financiación de las guarderías públicas (2008-2013)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Familias	32,8	32,9	33,0	33,4	36,7	40,0
Ayuntamiento	36,3	36,5	35,6	37,3	39,0	50,7
Otras instituciones	30,9	30,6	31,4	29,4	24,3	9,4

Fuente: Círculo de Comparación Intermunicipal de guarderías, Diputación de Barcelona.

Desde la perspectiva de la defensa del derecho a la educación en igualdad de oportunidades, tal y como se expone más adelante, el Síndic ha destacado que la modificación del modelo de tercios, que ha comportado un incremento de los niveles de copago por parte de las familias, perjudica la accesibilidad económica a la educación infantil de primer ciclo, especialmente de los niños de familias socialmente menos favorecidas.

Toda dinámica que suponga un incremento de los costes de acceso a este servicio

educativo para las familias usuarias sin un despliegue simultáneo de sistemas de accesibilidad económica (becas, tarificación social, bonificaciones, etc.) para las que tienen una situación social más desfavorable, y sin medidas que eviten que esta reducción de la inversión pública afecte linealmente a todas las guarderías y todas las familias, estén o no en contextos socialmente desfavorecidos, conlleva necesariamente un retroceso en el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

## RECOMENDACIONES

- Es necesario preservar el modelo de financiación de tercios, especialmente con respecto a la parte correspondiente a la aportación de las familias (o establecer un modelo alternativo que favorezca la accesibilidad económica), sobre todo en las guarderías públicas ubicadas en entornos sociales menos favorecidos.

### 5.1.3. El retraso en el pago de las subvenciones a los titulares de los centros

Al margen de la reducción de la financiación pública de las guarderías públicas y privadas, el Síndic también ha recibido numerosas quejas de ayuntamientos y de titulares de centros privados por la dilación en el pago de las subvenciones por parte del Departamento de Enseñanza desde el curso 2010/2011, así como por la incertidumbre del importe previsto en la partida presupuestaria finalmente destinada. Los titulares de estos servicios no sólo han recibido la subvención después de muchos meses de finalizar el curso escolar, sino también han tenido conocimiento del importe de la subvención

que finalmente recibirían una vez iniciado el curso escolar.

A modo de ejemplo, la convocatoria de las subvenciones para las guarderías de titularidad privada para el curso 2013/2014, a través de la Orden ENS/357/2014, se hace el 5 de diciembre de 2014, seis meses después de finalizar el curso, mientras que la convocatoria para el curso 2011/2012, a través de la Orden ENS/205/2011, se hizo el 28 de julio de 2011, justo antes de iniciar el curso. Y también, en el marco de una queja, el Síndic constata que el abono de la subvención al ayuntamiento titular de la guardería municipal para el curso 2011/2012 se realiza el día 30 de agosto de 2013 (Q 01386/2012).

Esta situación, provocada por las dificultades presupuestarias que atraviesa la Generalitat, ha provocado una enorme complejidad en la gestión financiera de las guarderías públicas y privadas, hasta el punto de que en ocasiones se han aplicado incrementos de cuotas a las familias a medio curso escolar o se han reclamado aportaciones adicionales a las familias una vez finalizado el curso.

Sobre los incrementos de las aportaciones de las familias una vez iniciado el curso, el Síndic ha remitido a los ayuntamientos y titulares de centros privados que los cambios en las cuotas deben comunicarse con suficiente antelación para que las familias puedan tener conocimiento de ello en el momento de la matrícula, de modo que puedan tener información adecuada respecto al precio de la cuota que deben satisfacer a lo largo de todo el curso y planificar la atención de sus hijos con conocimiento de causa. Al respecto, el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, que regula el proceso de preinscripción y matrícula (art. 4), y la propia Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, (art. 25.1. f), mencionan específicamente el deber de información a las familias, que incluye el precio de las cuotas de escolarización y otras aportaciones económicas que tengan que realizar.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además, establece que las administraciones públicas deben respetar el principio de confianza legítima en su actuación (art. 3).

En relación con este asunto, el Departamento de Enseñanza recuerda las dificultades presupuestarias que sufre, y añade que en el mes de junio de 2015 ya había liquidado la totalidad del gasto correspondiente al funcionamiento y el sostenimiento de plazas de guarderías para el curso 2010/2011, y prácticamente la totalidad del gasto correspondiente al curso 2011/2012 (véase el informe relativo al cumplimiento de la Moción 176/X, sobre las guarderías, del Parlamento de Cataluña). En cuanto a la financiación de la oferta privada, el Departamento de Enseñanza también expone que estas subvenciones no tienen carácter recurrente y que al inicio del curso 2013/2014 ya se informó a las organizaciones patronales de la posibilidad de no convocarlas, a fin de que, a la hora de fijar precios de la escolarización de las guarderías, esta circunstancia fuese tenida en cuenta (tal y como ya se ha señalado, la convocatoria correspondiente al curso 2013/2014 se convocó a finales de año 2014, cuando el curso ya había acabado).

### RECOMENDACIONES

- Es preciso que el Departamento de Enseñanza y otras administraciones públicas clarifiquen ante los titulares de la oferta pública y privada el modelo de financiación de la educación infantil en Cataluña que se seguirá en el curso 2015/2016 y sucesivos, y hay que garantizar que los ayuntamientos y los titulares de centros privados tengan conocimiento, antes de programar e iniciar el curso, del importe por plaza de las subvenciones para el funcionamiento de las guarderías públicas y privadas.
- Cualquier modificación de la cuota de las guarderías por parte de los ayuntamientos o de los titulares de centros privados debe establecerse con suficiente antelación para que las familias puedan tener conocimiento de ello durante el proceso de preinscripción.

## 5.2. La provisión de oferta

### 5.2.1. Del esfuerzo en la creación de plazas a la reducción del alumnado escolarizado

En relación con la provisión de oferta, hay que poner de manifiesto, de entrada, que a lo largo de la última década los poderes públicos han realizado un esfuerzo destacable en la creación de plazas de educación infantil de primer ciclo, especialmente de titularidad pública, con iniciativas como el Plan de creación de 30.000 plazas públicas que impulsó el Departamento de Educación a partir del año 2004.

En el capítulo 3, correspondiente a la revisión de datos de escolarización de los niños de 0 a 2 años, ya se ha puesto de manifiesto que la creación de 40.000 nuevas plazas durante el periodo comprendido entre los cursos 2001/2002 y 2011/2012 ha permitido incrementar, diez años más tarde, 10 puntos porcentuales la tasa de escolarización total y 13 puntos porcentuales la tasa de escolarización pública.

En el mismo capítulo 3, sin embargo, también se evidencia que, después de años de crecimiento, en el curso 2012/2013 la tasa de escolarización en esta etapa sufrió por primera vez en la última década una bajada de poco menos de 2 puntos porcentuales, con una disminución en un solo curso de casi 8.000 plazas ocupadas (el 8,4%), 3.700 de titularidad pública. Esta reducción del alumnado escolarizado se ha mantenido en los siguientes dos cursos 2013/2014 y 2014/2015, pero a un ritmo inferior, a 2.000

alumnos por curso. Pese a este descenso, el hecho de que la bajada demográfica de este grupo de población en valores relativos haya sido superior a la reducción del número de alumnado ha favorecido que la tasa de escolarización se haya mantenido estabilizada (con un leve incremento) estos dos últimos cursos.

Entre los cursos 2011/2012 y 2013/2014, el 84% de los municipios mayores de 10.000 habitantes ha reducido el alumnado escolarizado. En todo caso, conviene destacar que este descenso del alumnado escolarizado se explica sobre todo por un descenso de la demanda social de plazas seguido por una destrucción de la oferta. Tal y como ya se ha expuesto anteriormente, este descenso de la demanda social ha sido provocado por la bajada de la natalidad; por el incremento de las tasas de desempleo, que han provocado a su vez una reducción de las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar de las familias, así como más dificultades económicas, y por otros factores relacionados con las condiciones de acceso a la oferta (incrementos de precios, eliminación de las ayudas que otorgaba el Departamento de Enseñanza, etc.).

Según el Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías, de la Diputación de Barcelona, con una muestra anual de aproximadamente treinta ayuntamientos en las ediciones de los últimos años, destaca que el número de solicitudes por cada plaza pública ofertada ha mantenido, especialmente desde el año 2009, una tendencia decreciente, de 2,0 solicitudes por plaza en el año 2009 hasta 1,4 del año 2013 (véase la tabla 7).

**Tabla 7. Evolución del número de solicitudes por cada plaza ofertada de guarderías públicas (2008-2013)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solicitudes / plazas	1,7	2,0	1,8	1,8	1,7	1,4

Fuente: Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías, Diputación de Barcelona.

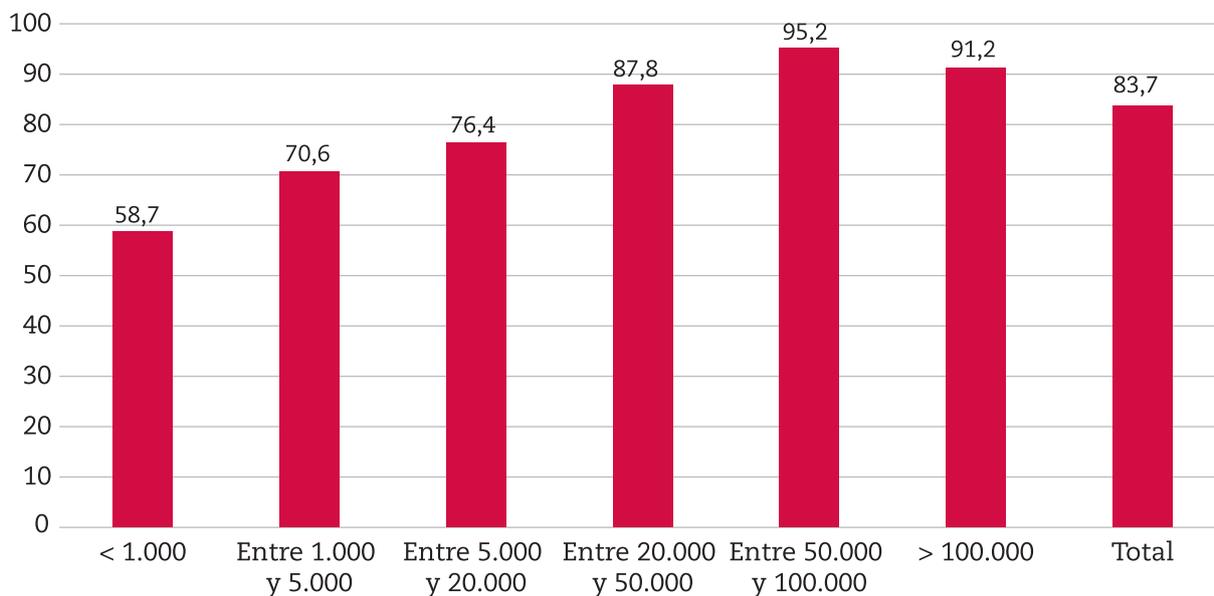
Aunque la pérdida de alumnado global no se ha traducido en un decremento de la tasa de escolarización, esta pérdida supone, en cierta medida, no aprovechar, aunque sea parcialmente, la inversión realizada

por los poderes públicos en la última década en la creación de plazas y, por consiguiente, también de oportunidades educativas para la primera infancia, especialmente si se tiene presente que

estas plazas ya creadas (con un coste de 5.000 euros por plaza creada aproximadamente) han quedado vacantes y una parte se ha terminado suprimiendo. Si bien se trata de una etapa de provisión no universal, la educación infantil de primer ciclo está fuertemente afectada por desigualdades sociales de acceso, por lo que el descenso de la natalidad y el decremento de las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar de las familias pueden representar una oportunidad para trabajar, sin la necesidad de crear nuevas plazas obligatoriamente, la mejora del acceso de los colectivos socialmente menos favorecidos, que presentan niveles de escolarización comparativamente más bajos.

En este sentido, cabe destacar que, a pesar de que existen municipios con déficit de oferta pública, el decremento de la demanda social ha provocado que en otros municipios, especialmente de tamaño reducido, tengan plazas vacantes después del periodo ordinario de matrícula. Según el Panel sobre las guarderías municipales y los servicios a la pequeña infancia en la demarcación de Barcelona, promovido por la Diputación de Barcelona, que contó con la participación de 143 ayuntamientos en la edición del año 2014 (más de la mitad de municipios con guardería municipal de la provincia de Barcelona), la ocupación de las plazas es del 83,7% del total, porcentaje que disminuye cuanto más pequeño es el municipio (véase gráfico 4).

Gráfico 4. Ocupación de las guarderías públicas de la provincia de Barcelona (2014)

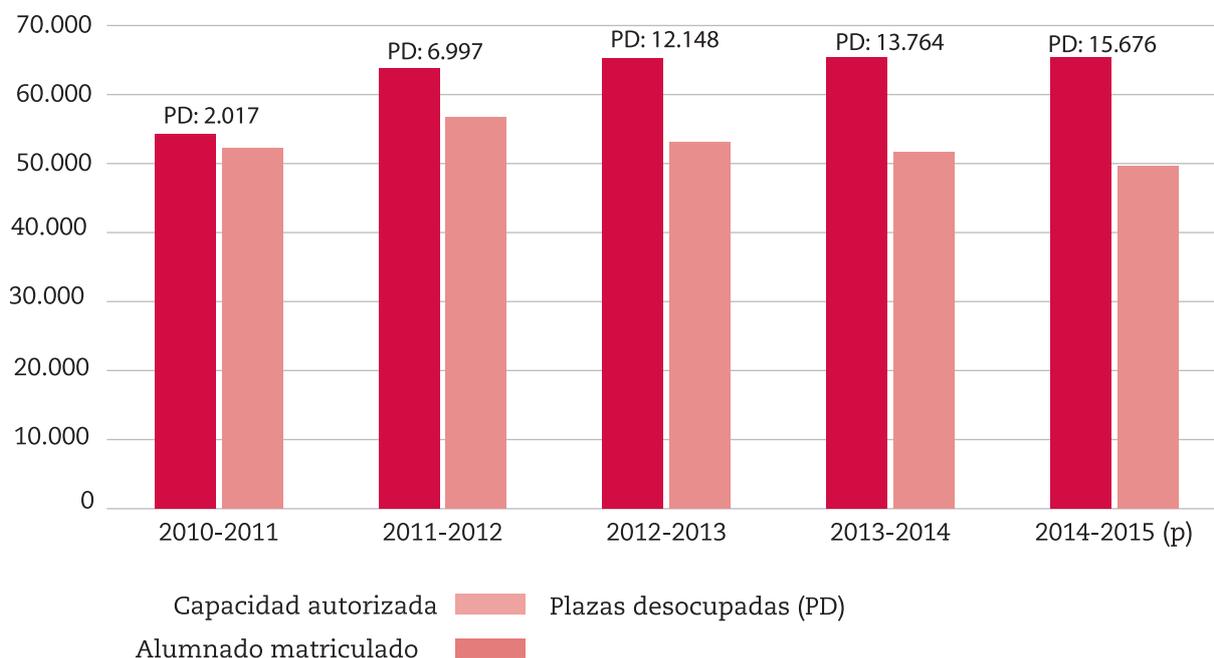


Fuente: Panel sobre las guarderías municipales y servicios a la primera infancia en la demarcación de Barcelona, Diputación de Barcelona.

El Departamento de Enseñanza informa que para el curso 2014/2015 la oferta de plazas públicas fue de 65.319 plazas, y que la matrícula fue de 49.643 alumnos (provisional) (véase el gráfico 5). El diferencial entre capacidad autorizada y plazas ocupadas ha ido creciendo en los últimos años y se sitúa alrededor de las 15.000 plazas no ocupadas. De hecho, el propio Departamento de Enseñanza señala que la implantación del Plan de creación de 30.000 plazas para el periodo 2004-2008, que ha tenido continuidad en la generación de oferta hasta el 2012, ha provocado algunas irracionalidades, tales

como que la oferta se ubique por encima de la demanda en algunos municipios.

En concreto, el mapa de guarderías de Cataluña ha creado plazas en 560 municipios (del total de 947 municipios de Cataluña). En 412 de estos municipios estaba inicialmente prevista la creación de plazas y en los 148 restantes, no. De los 560 municipios de Cataluña que han creado plazas, 127 lo han hecho por encima del padrón en edad comprendida entre los 0-3 años (aunque estos municipios, en algunos casos, pueden atender demanda procedente de otros municipios vecinos sin oferta).

**Gráfico 5. Evolución de la ocupación de las guarderías públicas en Cataluña (2010-2015)**


Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Esta situación se ha hecho más evidente en municipios de tamaño más reducido ubicados en zonas con menor densidad de población. De hecho, la tabla 8 muestra que, a raíz de la implantación del Plan de creación de plazas, los municipios más pequeños de

20.000 habitantes han alcanzado tasas de cobertura pública muy por encima del objetivo previsto, mientras que los municipios de más de 20.000 habitantes han incrementado estas tasas dentro de los niveles previstos (véase la tabla 8).

**Tabla 8. Evolución de la cobertura pública de la población de 0 a 3 años establecida por el mapa de guarderías de Cataluña 2004-2008 (2004, 2011)**

Tamaño del municipio	2004	Objetivo de cobertura pública	2011	Variación 2004-2011
Hasta 20.000 hab.	22,2%	Entre 25 y 30%	46,0%	+ 23,8 puntos
De 20.000 a 50.000 hab.	12,1%	Entre 20 y 25%	21,5%	+ 9,4 puntos
Más de 50.000 hab.	9,8%	Entre 15 y 20%	16,5%	+ 6,7 puntos

Fuente: Departamento de Enseñanza.

En todo caso, una vez realizada la inversión en la creación de plazas públicas, en los municipios con más oferta que solicitudes la disponibilidad de plazas no ocupadas puede ser aprovechada

para incentivar la escolarización de colectivos con menos disposición y oportunidades de acceder, como sucede con los niños de familias socialmente desfavorecidas.

## RECOMENDACIONES

- Los ayuntamientos deben estudiar medidas para consolidar la demanda de educación infantil de primer ciclo que eviten la supresión de la oferta, especialmente en los municipios con más plazas que solicitudes en el sector público, y para estimular la demanda de los colectivos sociales menos representados, que sufren desigualdades de acceso.
- Los ayuntamientos deben desarrollar políticas de subjetividad orientadas a valorizar la participación en la educación infantil de primer ciclo, especialmente de los niños socialmente desfavorecidos, y que combatan las desigualdades no sólo relacionadas con el origen económico, sino también con el capital educativo y cultural de la familia (acompañadas de medidas de fomento de la accesibilidad económica a la oferta).

### 5.2.2. La insuficiencia de plazas de guardería en determinados municipios

Pese al decremento de la demanda de plazas y la existencia de plazas vacantes en determinados municipios, estos mismos datos expuestos en la tabla 7 del epígrafe anterior indican que aún existe un déficit de oferta pública en muchos municipios, que, a pesar de ser más bajo que en años precedentes, según el Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías (con datos de una muestra de 34 municipios de la provincia de Barcelona), se sitúa acerca del 40%. La oferta pública en estos municipios cubre el 71,4% de las solicitudes de preinscripción presentadas.

Estas cifras fluctúan enormemente en función del municipio de referencia. En la ciudad de Barcelona, por ejemplo, el déficit de plazas es mayor: el curso 2013/2014, la demanda atendida en las guarderías públicas fue sólo del 55,1% (véase la taula 9). Internamente, además, existen importantes desigualdades en cuanto al nivel de cobertura de la demanda: mientras hay distritos como Nou Barris y Ciutat Vella que atienden a más del 70% de la demanda existente, otros como L'Eixample, Les Corts o Gràcia, sólo lo hacen por debajo del 50%. Es importante destacar que el esfuerzo de creación de plazas hasta el curso 2012/2013 y el descenso de la demanda a partir del curso 2011/2012 han permitido mejorar la satisfacción de la demanda (véase las tablas 9 y 10).

**Tabla 9. Evolución de la cobertura de la demanda de plazas públicas de guardería en el proceso de preinscripción en la ciudad de Barcelona (2007 a 2014)**

Tamaño del municipio	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Plazas vacantes / Solicitudes (*100)	42,5	37,2	34,0	38,4	56,7	59,3	59,2
% Demanda atendida	42,5	37,2	34	38,1	53	57,7	55,1
Plazas vacantes	2.471	2.695	2.752	3.315	5.400	5.123	4.279
Solicitudes	5.810	7.236	8.099	8.643	9.522	8.636	7.226
Alumnado matriculado	4.169	4.426	4.638	5.287	7.147	8.148	8.274

Fuente: Consorcio de Educación de Barcelona.

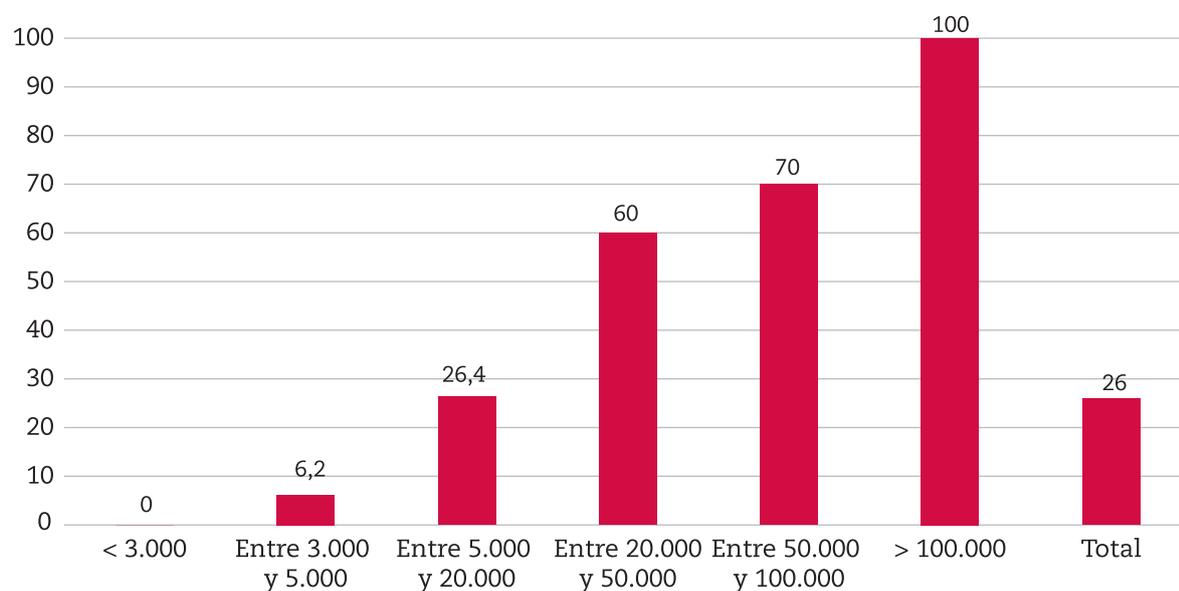
**Tabla 10. Evolución de la cobertura de la demanda de plazas públicas de guardería por distritos en el proceso de preinscripción en la ciudad de Barcelona (2007-2014)**

Distrito	Plazas públicas vacantes (2007/2008)	Demandas de plaza (2007/2008)	Demanda atendida (2007/2008)	Plazas públicas vacantes (2013/2014)	Demandas de plaza (2013/2014)	Demanda atendida (2013/2014)	Tasa de escolarización 0-2 años (2012/2013)	Tasa de escolarización pública 0-2 años (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
<b>Barcelona ciudad</b>	<b>2.471</b>	<b>5.810</b>	<b>42,5</b>	<b>4.279</b>	<b>7.226</b>	<b>55,1</b>	<b>42</b>	<b>18,8</b>

Fuente: Consorcio de Educación de Barcelona.

De acuerdo con el Panel sobre las guarderías municipales en la demarcación de Barcelona, de la Diputación de Barcelona, que proporciona datos de una muestra de 143 ayuntamientos en la edición del año

2014, en el 26% de municipios estudiados (37 de los 143 municipios), especialmente en los municipios mayores de 20.000 habitantes, había guarderías públicas con lista de espera (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6. Municipios con guarderías públicas con lista de espera en la provincia de Barcelona (2014)**


Fuente: Panel sobre las guarderías municipales y los servicios a la pequeña infancia en la demarcación de Barcelona, Diputación de Barcelona.

Ante esta realidad, el Síndic recuerda que el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de educación infantil de primer ciclo y los requisitos de los centros, establece que la Administración educativa y la Administración local deben impulsar una oferta suficiente para atender la demanda de plazas de primer ciclo de la educación infantil, y que en la creación de plazas en las guarderías de titularidad pública deberán priorizarse las zonas socialmente desfavorecidas, respetarse el equilibrio

territorial y tenerse en cuenta las fluctuaciones de la demanda.

Así, es importante que todo aquel que solicite plaza en la educación infantil de primer ciclo tenga oportunidades de acceso, bien en el sector público, bien en el privado, pero también que la provisión pública sea suficiente, si no para atender toda la demanda, como mínimo, para garantizar el acceso de los niños socialmente menos favorecidos y con menos oportunidades de acceso al sector privado.

### RECOMENDACIONES

- Los ayuntamientos deben ampliar la demanda existente y la demanda atendida en la oferta pública y privada disponibles y, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, ampliar la oferta pública si las plazas existentes en el municipio no son suficientes para atender las necesidades de escolarización presentes o si hay demanda socialmente menos favorecida que no se escolariza por la insuficiencia de plazas públicas.
- Los ayuntamientos, en colaboración con el Departamento de Enseñanza, deben ampliar la oferta en función de la evolución de la demanda, especialmente si la demanda se incrementa en el futuro, cuando la coyuntura económica mejore.
- Es preciso que el Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas y las entidades municipalistas estudien el establecimiento de un nivel de escolarización idóneo (con posibles variaciones por características del municipio), al cual los diferentes municipios deberían aproximar sus tasas de escolarización.
- Es necesario que el Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas y los ayuntamientos planifiquen la programación de la oferta en los diferentes municipios de Cataluña con el objetivo de hacer converger los niveles de escolarización pública de los municipios con la media catalana (o con el nivel de escolarización establecido como idóneo).

### El caso del acceso a una guardería de Montgat

La persona interesada presenta una queja relacionada con la imposibilidad de que su hijo acceda a una guardería. La guardería mencionada tiene 61 plazas, de las cuales 8 son para el aula de 0-1; 13, para la de 1-2, y 40, para la de 2-3, de acuerdo con el aforo máximo del equipamiento autorizado por el Departamento de Enseñanza.

El estudio de la queja constata que las plazas disponibles son insuficientes para atender la demanda existente, especialmente en el grupo de 1-2 años. Para el curso 2014/2015, hay 6 niños en lista de espera en el grupo de 0-1 (14 solicitudes), 26 en el grupo de 1-2 (31 solicitudes) y 10 en el grupo de 2-3 (34 solicitudes).

El Ayuntamiento de Montgat informa que, actualmente, no es posible ampliar el número de plazas de la guardería municipal porque no hay espacio suficiente y no hay disponibilidad presupuestaria para asumir las obras de ampliación del equipamiento necesarias. Los estudios demográficos, además, prevén que el municipio experimente un decrecimiento de la población de esta edad en los próximos años, circunstancia que hay que tener en cuenta en la planificación futura de la oferta.

Sin embargo, los datos de demanda y oferta aportados por el Ayuntamiento de Montgat también constatan que la queja sobre la insuficiencia de oferta en el municipio para atender la demanda existente se fundamenta en bajos niveles comparados de provisión de plazas de educación infantil de primer ciclo.

Globalmente, los niveles de escolarización de la población de 0 a 2 años en el municipio se sitúan por debajo de la media catalana. La tasa de escolarización total es del 28% (125 alumnos para un total de 443 niños potencialmente usuarios del servicio), cuando la tasa de escolarización media en la educación infantil de primer ciclo para el conjunto de Cataluña se sitúa cerca del 35%.

A su vez, la provisión de oferta pública en el municipio también es comparativamente baja. Mientras que la tasa de escolarización pública en Montgat se sitúa en el 13,8% de los niños de 0 a 2 años, la tasa de escolarización pública en el conjunto de Cataluña es del 22%.

Además, el Síndic también recuerda que, pese a la caída demográfica prevista para este grupo de población en el futuro, la reducción de las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar de las familias por efecto de la crisis económica ha hecho decrecer la demanda actualmente, pero esta demanda puede crecer nuevamente en el futuro.

### 5.2.3. El cierre de centros y aulas en determinados municipios para ajustar la oferta y la demanda

En los últimos años, la reducción de la demanda de plazas de educación infantil de primer ciclo y la reducción de la financiación de esta oferta por parte del Departamento de Enseñanza (tanto del sector público como del privado)– que ha generado en estos servicios importantes problemas de sostenibilidad económica– han provocado que diversos municipios hayan reducido su oferta pública y privado bien cerrando centros o suprimiendo unidades.

Este proceso de reducción de la oferta, que se ha producido sobre todo entre los cursos

2011/2012 y 2012/2013, ha tenido un impacto mayor en el sector privado porque en el caso del sector público los ayuntamientos han conseguido garantizar con el incremento de financiación propio la continuidad del servicio. Así, la tabla 11 constata que, en términos agregados, entre los cursos 2011/2012 y 2012/2013 el número de centros de educación infantil en el sector privado se han reducido en 13, y que este sector ha perdido un 8,2% del número de unidades, mientras que en el sector público el número de centros se ha incrementado en 3, y el número de unidades ha decrecido un 5,6%.

Tabla 11. Variación de la oferta de educación infantil de primer ciclo en Cataluña (cursos 2011/2012 y 2012/2013)

	Total	Centros		Centros de primaria	Unidades	Alumnado	Personal educador
		Guarderías	Centros de educación infantil				
<b>2011/2012</b>							
<b>Total</b>	<b>1.684</b>	<b>1.489</b>	<b>25</b>	<b>170</b>	<b>6.952</b>	<b>92.003</b>	<b>11.119</b>
Público	923	923	-	-	4.179	56.765	7.382
Privado	761	566	25	170	2.773	35.238	3.737
<b>2012/2013</b>							
<b>Total</b>	<b>1.674</b>	<b>1.487</b>	<b>19</b>	<b>168</b>	<b>6.490</b>	<b>84.244</b>	<b>10.360</b>
Público	926	926	-	-	3.945	53.064	6.925
Privado	748	561	19	168	2.545	31.180	3.435
<b>Diferència</b>							
<b>Total</b>	<b>-10</b>	<b>-2</b>	<b>-6</b>	<b>-2</b>	<b>-462</b>	<b>-7.759</b>	<b>-759</b>
Público	3	3	-	-	-234	-3.701	-457
Privado	-13	-5	-6	-2	-228	-4.058	-302

Con todo, en valores absolutos, cabe destacar que en el curso 2012/2013 la reducción del número de unidades en los sectores público y privado ha sido bastante similar, alrededor de las 230 por sector. Además, la tabla 12, que contiene los datos por municipios, evidencia

que si bien el curso 2012/2013 hay 19 municipios que han incrementado el número de centros públicos y 52, el número de unidades, hay 16 que han cerrado, como mínimo, una guardería pública y 183 más que han reducido aulas en la oferta pública existente.

**Tabla 12. Variación de la oferta de educación infantil de primer ciclo de titularidad pública en Cataluña (cursos 2011/2012 y 2012/2013)**

Municipios que incrementan el número de centros públicos	19
Municipios que reducen el número de centros públicos	16
Municipios que incrementan el número de unidades en el sector público	52
Municipios que reducen el número de unidades en el sector público	183

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

En el marco de las actuaciones de supervisión llevadas a cabo por el Síndic a raíz de los cierres de centros y unidades en el sector público en diferentes municipios, se constata que el número de solicitudes a la educación infantil de primer ciclo ha experimentado un decrecimiento en los últimos años y que, pese a los cierres, la oferta vigente actualmente cubre generalmente (no en todos los casos) la demanda existente. Es decir, la supresión de grupos y unidades tiende, a todos los efectos, a ajustar oferta y demanda, y a eliminar el gasto público destinado a sufragar las situaciones de sobreoferta.

Con todo, el Síndic también recuerda que la escolarización de 0 a 3 años es un instrumento muy importante para promover el derecho de los niños a la educación en igualdad de oportunidades, además de ser un servicio básico para fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores, y

que la bajada de la demanda se debe en parte al contexto económico actual, caracterizado por un incremento de la incidencia del desempleo (que reduce las necesidades de conciliación) y de las dificultades económicas de muchas familias (que aumentan las dificultades de acceso al servicio, adicionalmente al incremento de cuotas).

Desde esta perspectiva, pues, el Síndic solicita a los ayuntamientos que estén atentos a la evolución de la demanda de escolarización en esta etapa educativa y que, si procede, este cese de la actividad sea temporal.

A su vez, el Síndic también ha constatado que en algunos casos la supresión de oferta se ha producido en municipios que no tenían oferta pública suficiente u oferta alternativa, hecho que limita las oportunidades de las familias para escolarizar a los hijos en esta etapa hasta el punto de obligarles a desplazarse hacia municipios vecinos.

### RECOMENDACIONES

- Los ayuntamientos deben estar atentos a la evolución de la demanda de escolarización en esta etapa educativa y que, en caso de cierre de centros o unidades, este cese de la actividad sea temporal, mientras no haya demanda.
- Es necesario que los ayuntamientos y las diputaciones catalanas analicen hasta qué punto el incremento de cuotas ha contribuido a desincentivar la demanda en el municipio.

### Cierre de una guardería municipal en Santa Eulàlia de Ronçana

El Síndic recibe una queja relacionada con el cierre de una guardería pública en Santa Eulàlia de Ronçana.

Los datos aportados por el Ayuntamiento de Santa Eulàlia de Ronçana constatan que el número de solicitudes para la educación infantil de primer ciclo ha experimentado un decrecimiento en los últimos tres años, especialmente en el curso 2012/2013. En concreto, en el curso 2010/2011 había 144 solicitudes, mientras que en el curso 2012/2013 este número decreció hasta las 102 solicitudes.

Los datos también evidencian que una parte significativa de estas solicitudes no ha desembocado en matrícula, y que, ya comenzado el curso, algunos de los niños matriculados han abandonado el centro. Al inicio de curso, había 85 alumnos, mientras que actualmente el municipio tiene 75 alumnos.

Finalmente, los datos ponen de manifiesto que, pese a la supresión de una guardería con 94 plazas, la oferta vigente dispone de 19 plazas vacantes, lo que significa que no hay niños que se hayan quedado sin plaza.

### Cierre de la guardería de Olivella

El Síndic recibe una queja relacionada con el cierre de la única guardería del municipio de Olivella.

Después de estudiar el contenido de la queja, el Síndic constata que no se trata de un cierre definitivo, sino de una suspensión temporal de la prestación del servicio para el curso 2012/2013. Los motivos argüidos para esta suspensión temporal son la reducción del alumnado matriculado (de aproximadamente 50 alumnos los cursos precedentes a 21 alumnos matriculados) y la reducción de la partida presupuestaria transferida por el Departamento de Enseñanza en concepto de mantenimiento de plazas de guardería (de 1.800 €/año por niño matriculado en cursos precedentes a 875 €/año a partir del curso 2011/2012), circunstancias que, a criterio del Ayuntamiento de Olivella, hacían inviable la continuidad del servicio en las actuales condiciones de restricción presupuestaria.

Al conocer estos cambios, el Ayuntamiento de Olivella intentó en un primer momento reorganizar el servicio para reducir costes, con la eliminación del servicio de acogida y con la reducción de la oferta de plazas de cuatro unidades diferenciadas por edades a dos unidades mixtas, para dar cabida a la demanda existente, con una previsión inicial de 27 alumnos para el curso 2012/2013, que posteriormente quedó reducida a 21 alumnos.

Con todo, el Síndic también constata que, con la suspensión temporal de la prestación del servicio, el municipio de Olivella, que tiene más de 3.600 habitantes y más de un centenar de niños residentes de 0 a 2 años de edad, se queda sin oferta de educación infantil de primer ciclo y obliga a las familias interesadas a desplazarse varios kilómetros a municipios vecinos para escolarizar a los hijos en una guardería, circunstancia que perjudica ostensiblemente la accesibilidad de la escolarización en esta etapa.

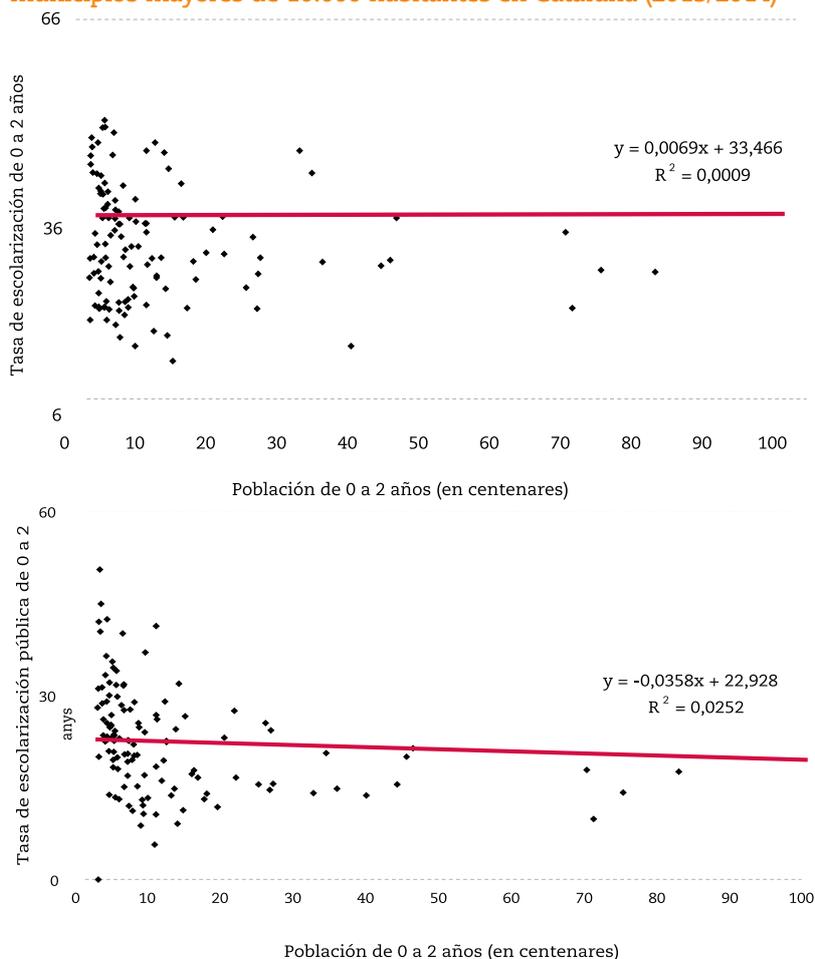
El Ayuntamiento de Olivella comprobó que las guarderías públicas de los municipios vecinos tuviesen suficiente oferta de plazas para garantizar la escolarización alternativa del alumnado matriculado en el centro, y confirma que esta escolarización alternativa se produjo, como mínimo, en 15 de los 21 alumnos. Aun así, según las informaciones facilitadas por el Ayuntamiento de Olivella, como mínimo, 4 de los 21 alumnos matriculados para el curso 2012/2013 no optaron por una escolarización alternativa, y en dos casos más se desconoce cuál es su situación actual.

#### 5.2.4. Las dificultades de acceso a la educación infantil de primer ciclo en los municipios más pequeños: los municipios sin oferta

Al margen de las desigualdades territoriales expuestas en el capítulo 4, los niveles de escolarización en la educación infantil de primer ciclo no mantienen una relación

lineal con el tamaño del municipio. Para los municipios mayores de 10.000 habitantes, el gráfico 7 muestra que no existe una relación estadísticamente significativa entre los niveles de escolarización de la población de 0 a 2 años y el tamaño del municipio, ni tomando como referencia el conjunto de la oferta ni la provisión pública.

Gráfico 7. Relación entre la escolarización en la educación infantil de primer ciclo y el tamaño del municipio por municipios mayores de 10.000 habitantes en Cataluña (2013/2014)



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza y del Idescat.

Para los municipios menores de 10.000 habitantes, las tasas de escolarización total y pública se tienden a incrementar a medida que se reduce la dimensión del municipio, cuando éstos tienen oferta (Diputación de Barcelona, 2013). A pesar de eso, este grupo de municipios, un total de 389 (el 41,1%), que concentra el 2,2% de la población total, en el año 2013 no disponía de oferta (véase las tablas 13 y 14).

Entre estos municipios está Roquetes (8.287 habitantes, con 264 niños de 0 a 2 años), Ulldecona (6.904, con 206), Olivella (3.609, con 138), Cànoves i Samalús (2.863, con 81), Sant Llorenç Savall (2.361, con 67), Llorenç del

Penedès (2.306, con 77), El Palau d'Anglesola (2.135, con 62), Castellví de Rosanes (1.760, con 47), Forallac (1.729, con 42), La Secuita (1.665, con 49), Ivars d'Urgell (1.607, con 42), Llívia (1.536, con 31), Corbins (1.400, con 38), Cabrera d'Anoia (1.363, con 42), Sant Julià del Llor i Bonmatí (1.264, con 41), Corçà (1.257, con 39), Castellnou de Bages (1.241, con 48), La Pobla de Lillet (1.155, con 10), Vilamalla (1.103, con 26), Ullà (1.053, con 35), Flaçà (1.041, con 27) o El Port de la Selva (980, con 12), por poner algunos ejemplos. Aproximadamente 5.000 niños de 0 a 2 años residen en municipios sin oferta de educación de primer ciclo.

**Tabla 13. Municipios con o sin oferta de educación infantil de primer ciclo por tamaño del municipio (2013)**

	Menos de 500 hab.	Entre 500 y 1.000 hab.	Entre 1.000 y 2.000 hab.	Entre 2.000 y 3.000 hab.	Entre 3.000 y 5.000 hab.	Entre 5.000 y 10.000 hab.	Más de 10.000 hab.	Total
Sin oferta	302	65	15	4	1	2	0	389
Con oferta	28	92	94	66	73	84	121	558
% sin oferta	91,5	41,4	13,8	5,7	1,4	2,3	0,0	41,1
% de población residente	1,1	1,5	2,0	2,2	3,7	8,2	81,2	100,0
% de población residente (sin oferta)	0,9	0,6	0,3	0,1	0,0	0,2	0,0	2,2

Fuente: elaboración a partir de datos del Departament de Enseñanza y del Idescat.

**Tabla 14. Municipios con o sin oferta de educación infantil de primer ciclo y sin por comarca (2013)**

	Número de municipios	Municipios sin oferta	%	Municipios sin 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

	Número de municipios	Municipios sin oferta	%	Municipios sin 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
Cataluña	947	389	41,1	395	41,7

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Para acceder a la educación infantil de primer ciclo, estos niños se ven obligados a desplazarse a municipios vecinos, generalmente sin disponer de los puntos correspondientes a la proximidad (circunscrita al ámbito municipal), que habitualmente determina la obtención de plaza en un centro público (cuando tienen más demanda que oferta de plazas). Las oportunidades reales de acceso a la educación infantil de primer ciclo para estos niños quedan limitadas al número de vacantes que tengan las guarderías públicas de los municipios vecinos, que a menudo se llenan con solicitudes del propio municipio, o a la oferta privada, a menudo más costosa, siempre y cuando haya un municipio geográficamente próximo y suficientemente grande para disponer de guardería privada. La distancia del lugar de residencia respecto a los municipios vecinos, a su vez, dificulta la accesibilidad geográfica de estos niños a la educación infantil de primer ciclo.

Para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, un avance sería promover acuerdos entre ayuntamientos para garantizar que los niños residentes en municipios sin oferta tuviesen los puntos correspondientes a la proximidad en el proceso de admisión de alumnado, de forma que tuviesen las mismas opciones de acceso que el resto de niños residentes en el municipio donde se ubica el centro.

Cabe recordar que el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, establece que las competencias en materia de admisión de alumnado pueden ser delegadas a los ayuntamientos y que éstos pueden establecer, para todos los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil sufragados con fondos públicos de su territorio, un baremo diferente al recogido por la normativa que regula la admisión de alumnado, respetando,

en todo caso, los criterios de admisión que se prevén (artículos 16 y 20). A su vez, el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado a los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, otorga a los ayuntamientos la

capacidad de proponer la delimitación de las áreas de proximidad de los centros en cuanto a las enseñanzas sufragadas con fondos públicos. La zonificación escolar puede incorporar más de un municipio, si así lo proponen los ayuntamientos implicados.

### RECOMENDACIONES

- Hay que fomentar acuerdos entre ayuntamientos para la cofinanciación de parvularios municipales y para la conformación de una zonificación escolar integrada por más de un municipio, a fin de que los niños de municipios próximos sin oferta puedan acceder con la puntuación de proximidad.
- Es necesario mancomunar guarderías públicas entre los ayuntamientos de municipios pequeños sin suficiente capacidad financiera para crear y mantener este servicio sólo con la financiación propia.
- Los ayuntamientos deben incorporar en la programación de la oferta las solicitudes del propio municipio, así como las solicitudes de los niños procedentes de municipios vecinos sin oferta (si es preciso, con acuerdos con otros ayuntamientos de municipios vecinos sin oferta para la cofinanciación de guarderías municipales).

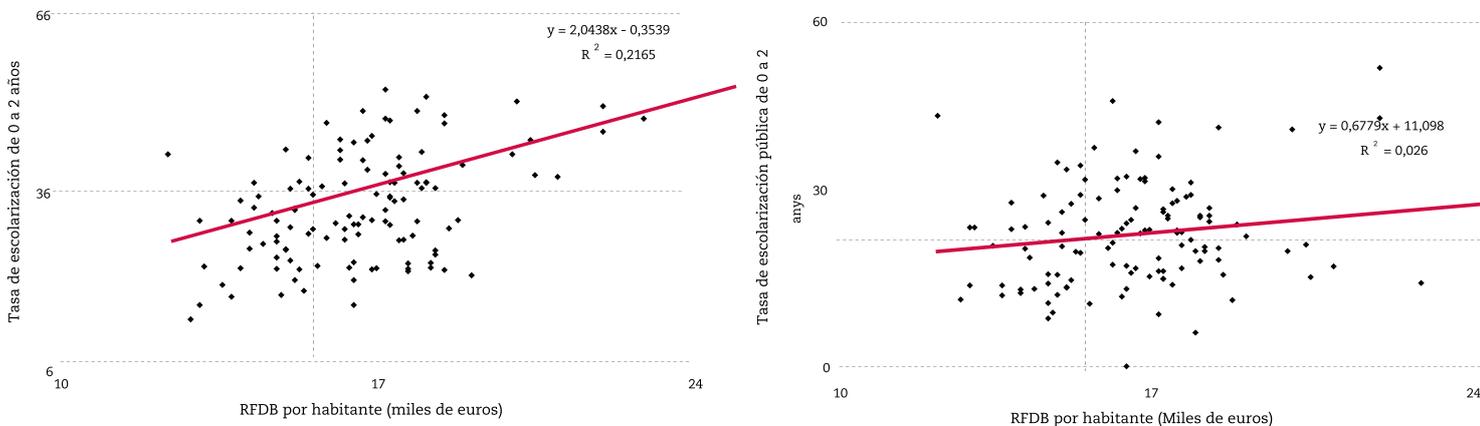
#### 5.2.5. Los avances en la promoción de la escolarización pública

Una de las políticas más efectivas para combatir las desigualdades de acceso a la educación infantil de primer ciclo tiene que ver con la provisión de oferta pública, especialmente porque suele tener menos costes de escolarización para las familias en general y más medidas de accesibilidad económica para las familias socialmente menos favorecidas (becas, bonificaciones, tarificación social, etc.), y también porque su programación depende menos del nivel socioeconómico del territorio (gracias a la inversión pública), a diferencia de lo que suele pasar con el sector privado. Conviene recordar que la oferta pública, a pesar de que también depende de las aportaciones económicas de las familias usuarias, está sufragada en más de un 50% por las administraciones públicas, de forma que las familias cubren menos de la mitad del coste real de la plaza, a diferencia de las guarderías privadas subvencionadas, en

que esta proporción de copago es más elevada.

La importancia del sector público a la hora de fomentar el acceso a este ámbito educativo de la población en una situación socioeconómica más desfavorecida se evidencia cuando se analiza el comportamiento de los municipios en función del nivel de renta de la población residente. A todos los efectos, tal y como se ha constatado anteriormente, los municipios con una composición social más favorecida (calculada, por ejemplo, a través de la renta familiar bruta disponible por cápita) tienen niveles de escolarización de los 0 a los 2 años más elevados que los municipios con una composición social más desfavorecida. El gráfico 8 evidencia, sin embargo, que estas diferencias, que son estadísticamente significativas, desaparecen si se comparan las tasas de escolarización pública. En otras palabras, en cuanto a la provisión de oferta pública, existen diferencias entre municipios, pero estas diferencias no se explican por el nivel socioeconómico de la población.

**Gráfico 8. Relación entre la tasa de escolarización total y pública de 0 a 2 años y perfil socioeconómico del municipio por municipio mayores de 10.000 habitantes (2013-2014)**



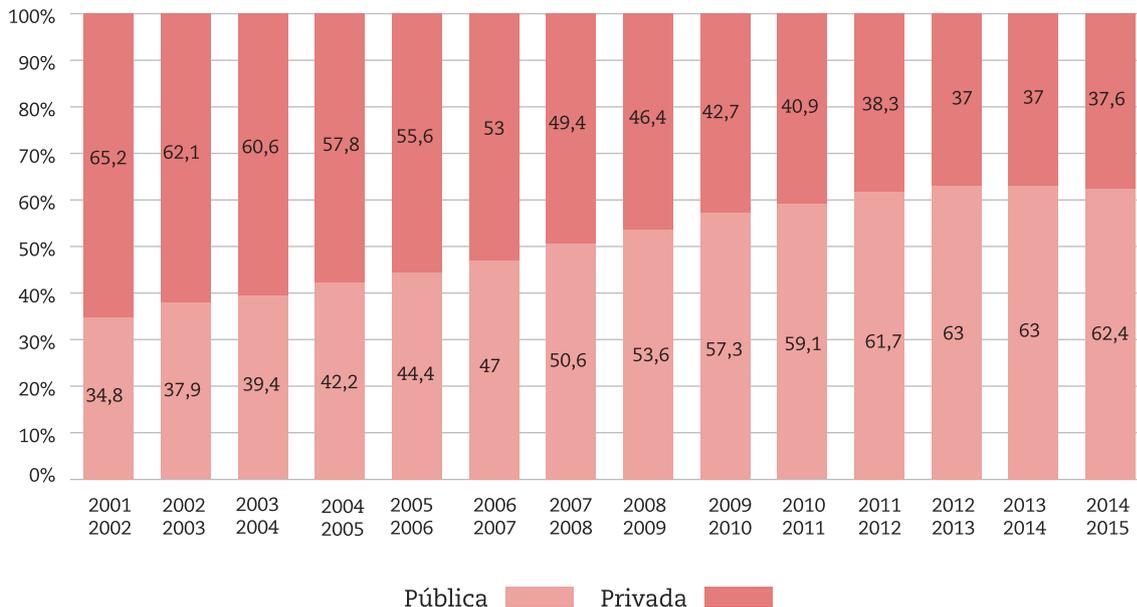
Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza (Estadística de Enseñanza) y del Idescat (padrón de habitantes).

En el Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña, del año 2007, el Síndic destacaba los déficits de provisión de oferta pública, dado que representaba menos del 50% del conjunto de la oferta, contrariamente a lo que sucede en el resto de enseñanzas del sistema educativo en Cataluña o en comunidades autónomas como el País Vasco, con niveles elevados de escolarización. Con todo, el informe también advertía que el Plan de creación de 30.000 plazas públicas para el periodo 2004-2008, derivado de la aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad, entonces en curso,

debía corregir, aunque fuese parcialmente, este déficit.

En efecto, si bien Cataluña, con tasas de escolarización neta significativamente superiores a las del conjunto del Estado, se había caracterizado durante las últimas décadas por un modelo de provisión basado principalmente por una fuerte presencia del sector privado, en la última década este déficit se ha corregido sustancialmente: mientras que en el curso 2001/2002 alrededor de dos tercios de la oferta era de titularidad privada, en el curso 2014/2015 casi dos tercios de la oferta es de titularidad pública (véase gráfico 9).

**Gráfico 9. Evolución de las plazas de educación infantil de primer ciclo en función de la titularidad en Cataluña (2001-2015)**



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Sin embargo, hechas estas consideraciones, hay que poner de manifiesto que no siempre el sector público alcanza mayores niveles de cobertura en los municipios con una composición social menos favorecida, con menos oportunidades económicas. La tabla 15 evidencia que, si bien hay municipios como Sant Joan de Vilatorrada, Badia del Vallès, Santa Perpètua de Mogoda, Abrera, Cubelles, Parets del Vallès o Mollerussa, con elevadas tasas de escolarización pública (igual al 30% superiores) y con una renta familiar bruta disponible por cápita baja (inferior a la media catalana, por debajo de los 16,2 miles de euros por habitante), también hay municipios como Badalona, Ripollet, Blanes, Vila-seca, 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 tienen bajas tasas de escolarización pública (inferiores al 15%) y una renta familiar bruta disponible por habitante también baja. A diferencia de los primeros, la mayoría de estos últimos municipios también tiene déficits de provisión de oferta privada, y en ningún caso su presencia compensa la baja provisión pública para garantizar niveles de escolarización de 0 a los 2 años equivalentes a la media catalana.

Para comprender la presencia del sector público, de hecho, es preciso remitirse, en parte, a factores de carácter político, relacionados con el compromiso asumido por cada uno de los ayuntamientos a la hora de promover la escolarización de la primera infancia en su territorio. El Síndic de Greuges, pues, ha insistido sobre la necesidad de impulsar la oferta pública, y más aún en los municipios con más dificultades sociales.

**Tabla 15. Escolarización de 0 a 2 años por municipios mayores de 10.000 habitantes en Cataluña (2013/2014)**

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	RFDB por habitante (miles de 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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	RFDB por habitante (miles de 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
Tàrrega	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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	RFDB por habitante (miles de 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

	Tasa de escolarización de 0 a 2 años	Tasa de escolarización pública de 0 a 2 años	RFDB por habitante (miles de 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

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza y del Idescat.

### RECOMENDACIONES

- El Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas, las entidades municipalistas y los ayuntamientos deben adoptar medidas para garantizar y promover la existencia de guarderías públicas en entornos sociales menos favorecidos.
- El Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas, las entidades municipalistas y los ayuntamientos deben adoptar medidas para equiparar a la media catalana las tasas de escolarización de los municipios con una composición social menos favorecida, en su caso, con la creación de oferta pública, mediante la mejora de la accesibilidad económica a la oferta y la estimulación de la demanda.

### 5.3. La accesibilidad económica

#### 5.3.1. El incremento de los costes de escolarización para las familias

En cuanto a la accesibilidad, en el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, el Síndic destacaba las desigualdades sociales existentes y el coste de escolarización, también importantes en el sector público, como factor determinante para entender estas desigualdades sociales, especialmente si no existen medidas de accesibilidad económica para facilitar el acceso de los niños de familias socialmente menos favorecidas.

Las restricciones presupuestarias aplicadas por el Departamento de Enseñanza en el ámbito de la educación infantil de primer

ciclo, especialmente a raíz de la reducción de la subvención que otorgaba a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo, han derivado en aumentos de las cuotas o tasas que el alumnado debe satisfacer para acceder a las guarderías públicas o a determinados servicios educativos (comedor, acogida, etc.).

De acuerdo con los datos proporcionados por el Panel sobre las guarderías municipales de la demarcación de Barcelona, promovido por la Diputación de Barcelona, que contó con la participación de 195 ayuntamientos en la edición realizada en el año 2010 y 143 ayuntamientos en la edición del año 2014, las cuotas mensuales en los municipios estudiados se han incrementado entre los cursos 2009/2010 y 2014/2015, de media, un 20,2%, y la de servicios como el comedor escolar, un 32,5% (véase la tabla 16).

Tabla 16. Evolución de las cuotas en las guarderías públicas de la provincia de Barcelona (2009-2015)

	Curso 2009/2010	Curso 2011/2012	Curso 2012/2013	Curso 2014/2015	Diferencia 2014/2015 – 2009/2010	Diferencia 2014/2015 – 2009/2010 (%)	Curso 2014/2015	Curs 2014/2015 Mínim
Cuota mensual	Máximo	Curso 2014/2015	160,56 €	160,70 €	160,70 €	20,2	255,50 €	66,00 €
Cuota mañana	Mínimo	101,64 €	109,01 €	124,19 €	124,19 €	33,5	188,00 €	81,40 €
Cuota tarde	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 €
Cuota material	54,61 €	41,71 €	47,53 €	26,19 €	-26,19 €	-52,0	164,00 €	1,41 €
Cuota comedor	91,02 €	122,59 €	119,77 €	120,63 €	120,63 €	32,5	200,00 €	20,00 €
Menú esporádico	7,51 €	7,34 €	7,80 €	7,67 €	7,67 €	2,1	13,10 €	3,00 €
Cuota acogida	28,96 €	30,64 €	30,08 €	35,60 €	35,60 €	22,9	263,00 €	3,00 €
Cuota permanencia	31,17 €	30,25 €	29,87 €	30,55 €	-30,55 €	-2,0	84,89 €	2,04 €
Cuota otros servicios	28,38 €	33,85 €	28,04 €	31,34 €	2,96 €	10,4	240,00 €	0,80 €

Fuente: Panel sobre las guarderías municipales y los servicios a la pequeña infancia en la demarcación de Barcelona, Diputación de Barcelona.

El Departamento de Enseñanza informa que para las guarderías de la Generalitat, en el curso 2012/2013, el importe de las familias era de 98 euros, mientras que en el curso 2013/2014 este importe pasó a ser de 118 euros (Orden ENS/72/2013, de 23 de abril, por la que se fija el importe del

precio público del servicio escolar prestado a las guarderías de titularidad de la Generalitat para el curso 2013-2014).

De acuerdo con el Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías Municipales, también de la Diputación de Barcelona,

que dispone de información aproximadamente de treinta ayuntamientos en las ediciones de los últimos años, destaca que el porcentaje de copago de las familias se ha ido incrementando progresivamente, del 32,8% en el año 2008 al 40,0% en el año 2013 (véase la tabla 6).

En términos generales, ante los incrementos de cuotas, el Síndic reconoce que, de acuerdo con lo previsto por el ordenamiento jurídico, estos incrementos no suponen formalmente una irregularidad por parte de las administraciones implicadas. La LEC no incorpora la educación infantil de primer ciclo entre las enseñanzas declaradas gratuitas.

Con todo, el Síndic también alerta del riesgo de dañar uno de los pilares fundamentales del estado del bienestar y uno de los derechos básicos, el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, y recuerda a los poderes públicos el deber de garantizar el acceso a estas enseñanzas en condiciones de equidad, de acuerdo con lo que establecen la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de obligado cumplimiento en el Estado español, y la propia LEC. Específicamente para la educación infantil de primer ciclo, esta ley también establece que esta etapa tiene como objetivos prevenir y compensar

desigualdades de origen social, económico o cultural (art. 59 LEC).

En este sentido, el coste de acceso a la guardería puede representar un obstáculo para la participación de la población socialmente menos favorecida, especialmente si no se dispone de medidas de accesibilidad económica (ayudas, bonificaciones, etc.), o si se dispone, especialmente para las familias que tienen ingresos superiores a los umbrales de renta establecidos para determinar el acceso a estas medidas de accesibilidad económica.

Cabe recordar, además, que existen notables diferencias en las cuotas establecidas entre municipios, lo que supone un factor importante de desigualdad territorial. La tabla 16, por ejemplo, evidencia que en el curso 2014/2015 había municipios que tenían cuotas mensuales de 255 euros y otros, de 66 euros, o municipios que tenían importes de matrículas, de acogida o de permanencia superiores a los 80 euros, y otros, con importes inferiores a 5 euros. En determinados municipios, pues, los costes de escolarización son más elevados y suponen un mayor obstáculo para la escolarización de los niños de 0 a 2 años que en otros municipios. El nivel de financiación de los ayuntamientos y su situación financiera general condicionan los niveles de copago de las familias.

### RECOMENDACIONES

- Es preciso que las diputaciones catalanas, las entidades municipalistas y los ayuntamientos estudien el impacto de los incrementos de cuotas en la demanda de escolarización de los niños 0 a 3 años y que analicen qué nivel de copago de las familias maximiza las oportunidades de acceso a la educación infantil de primer ciclo de los niños que, por nivel de renta, no pueden acceder a las medidas de accesibilidad económica establecidas (ayudas, bonificaciones, exenciones).
- Las diputaciones catalanas y las entidades municipalistas deben establecer mecanismos de comparación intermunicipal en la gestión económica de las guarderías públicas que estudien las desigualdades territoriales existentes en el grado de copago por parte de las familias y las medidas de convergencia (buenas prácticas, etc).

### 5.3.2. El debilitamiento de las medidas de accesibilidad económica a la oferta

A pesar de ser un ámbito educativo con una fuerte reproducción de desigualdades sociales en el acceso, el incremento de cuotas de las guarderías en numerosos municipios ha coincidido con la suspensión,

a partir del curso 2011/2012, de la convocatoria anual por parte del Departamento de Enseñanza de las ayudas destinadas a los ayuntamientos para la escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables, y que tienen por objetivo reducir la cuota a cargo de las familias (véase la tabla 17).

**Tabla 17. Evolución de las subvenciones del Departamento de Enseñanza a los ayuntamientos para la escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables (2007-2015)**

	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015
Importe destinado a la subvención a los ayuntamientos para ayudas de escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables	4.300.000	5.640.000	5.900.000	5.080.000	-	-	-	-
Beneficiarios de las ayudas de escolarización de la subvención a los ayuntamientos	4.041	5.470	6.086	7.171	-	-	-	-
% cobertura total (alumnado 0-2 años sector público)	10,0	12,1	12,3	13,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Cobertura riesgo de pobreza por cada 100 niños (niños 0-2 años con riesgo de pobreza)	9,3	9,2	9,9	9,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Becas de comedor para niños de niños de 0 a 3 años	-	-	-	-	-	-	-	3.000.000*

Nota: Departamento de Enseñanza.

Nota: \* Previsión incluida en la Ley de presupuestos de la Generalitat del año 2015.

La suspensión de la principal medida que existía para financiar ayudas y promover la accesibilidad económica a la educación infantil de primer ciclo ha provocado que en la mayoría de municipios no hayan existido, como mínimo en los cursos inmediatamente posteriores, otras medidas enfocadas específicamente en facilitar el acceso de las familias socialmente menos favorecidas.

En este sentido, los datos del Panel sobre las guarderías municipales de la demarcación

de Barcelona, de la Diputación de Barcelona (con 143 ayuntamientos participantes en la edición del año 2014), constatan que en el curso 2009/2010 sólo había un 3% de ayuntamientos sin ayudas a la escolaridad o sin becas de comedor, mientras que en el curso 2011/2012 esta proporción subió al 65%, tras la supresión de la subvención para ayudas que otorgaba a los ayuntamientos el Departamento de Enseñanza.

**Tabla 18. Evolución de la concesión de ayudas por parte de los ayuntamientos a las guarderías públicas de la provincia de Barcelona (2009 hasta 2014)**

	Curso 2009/2010	Curso 2011/2012	Curso 2013/2014
Becas a la escolaridad	14%	4%	5%
Becas de comedor	9%	14%	21%
Dos tipos	74%	17%	35%
Ninguna	3%	65%	39%

Fuente: Panel sobre las guarderías municipales y los servicios a la pequeña infancia a la demarcación de Barcelona, Diputación de Barcelona.

A partir de entonces, muchos ayuntamientos han desarrollado, con fondos propios o de otras administraciones, medidas para garantizar el acceso a las guarderías públicas de los niños en una situación social menos favorecida, a través del establecimiento de becas o ayudas en función de la capacidad socioeconómica de las familias o de sistemas de tarificación social. A pesar de esta progresiva implicación de los ayuntamientos en la concesión de ayudas con fondos propios, si se toma como referencia los datos de dicho panel, en el curso 2013/2014 esta proporción de municipios sin ayudas todavía se sitúa en el 39% (véase la tabla 18).

Cabe señalar que, además, hay ayuntamientos que tienen reguladas bonificaciones para determinados alumnos, incluidos los hijos de familias numerosas y monoparentales o de los alumnos con hermanos escolarizados en esta etapa, o también sistemas de tarificación social para condicionar las cuotas a la renta familiar. Según datos del Panel sobre las guarderías municipales de la demarcación de Barcelona, cerca de un 42% de escuelas tienen bonificaciones para hermanos en el centro; el 37%, bonificaciones para familias numerosas; el 28%, bonificaciones para familias monoparentales; el 8,4%, sistemas de tarificación social, o el 8%, otras bonificaciones (curso 2013/2014).

En definitiva, la disponibilidad de ayudas (o de sistemas de bonificación o de tarificación social) no se da para el acceso a las guarderías públicas de numerosos municipios, ni tampoco para las guarderías privadas subvencionadas en general (sólo

algunos ayuntamientos conceden ayudas para acceder a guarderías privadas). Es decir, hay municipios que no disponen de medidas de accesibilidad económica a la educación infantil de primer ciclo.

Ante esta realidad, el Síndic recuerda que las políticas que favorecen la accesibilidad económica son básicas para garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de la población en una situación socioeconómica más desfavorable. Conviene recordar que la educación infantil de primer ciclo no tiene reconocida la gratuidad ni la LEC no prevé de forma expresa el establecimiento de un sistema de becas o ayudas, como sí hace en el caso de las actividades complementarias, extraescolares o los servicios de comedor y transporte escolares.

Con todo, estas enseñanzas forman parte del sistema educativo y, tal como se ha expuesto en el epígrafe anterior, este ordenamiento reconoce con carácter general a los alumnos el derecho a acceder a la educación en condiciones de equidad y a disfrutar de igualdad de oportunidades. El establecimiento de subvenciones o ayudas para el sostenimiento de las guarderías públicas y privadas ya está encaminado a hacer efectivo este derecho de acceso a la educación en condiciones de equidad, si bien de forma sólo parcial, ya que permite reducir de forma universal el importe de la cuota que deben satisfacer las familias sin comprometer la sostenibilidad económica del servicio, pero no elimina totalmente las desigualdades de acceso de las familias socialmente más desfavorecidas.

### Ayudas a la escolarización de los niños de 0 a 3 años socialmente desfavorecidos en Sant Iscle de Vallalta

En el marco del estudio de una queja, el Síndic constata que, sin las ayudas otorgadas por el Departamento de Enseñanza, el municipio de Sant Iscle de Vallalta no dispone de medidas que fomenten la accesibilidad de los niños socialmente menos favorecidos a la educación infantil de primer ciclo.

Desde esta perspectiva, el Síndic solicita al Ayuntamiento de Sant Iscle de Vallalta que estudie fórmulas para desarrollar políticas de accesibilidad económica a la guardería municipal, a fin de garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los niños socialmente desfavorecidos.

En la respuesta recibida, el Ayuntamiento de Sant Iscle de Vallalta expone el compromiso de desarrollar una convocatoria de ayudas para el curso 2014/2015, y también informa que, con recursos de la Diputación de Barcelona, a partir del mes de enero se tramitaron las ayudas correspondientes al curso 2013/2014.

### RECOMENDACIONES

- Es necesario que el Departamento de Enseñanza restituya la convocatoria anual de subvención a los ayuntamientos para la escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables que había venido otorgando hasta el curso 2010/2011.

- Hay que garantizar que todos los ayuntamientos, con el apoyo o no del Departamento de Enseñanza, dispongan de un sistema de ayudas (becas, bonificaciones y exenciones, etc.) que promueva el acceso en igualdad de oportunidades a la oferta de guarderías y guarderías públicas del alumnado de educación infantil de primer ciclo socialmente desfavorecido, así como del alumnado que forma parte de grupos específicos con dificultades especiales (familias numerosas, familias monoparentales, etc.).

- Es necesario que los ayuntamientos establezcan otros sistemas de pago, como la tarificación social, para garantizar el acceso de cualquier niño en igualdad de oportunidades a las guarderías municipales y que el nivel de copago, especialmente si se incrementa, esté condicionado por el nivel de renta de las familias.

- Hay que garantizar que la subvención para el funcionamiento de las guarderías públicas y privadas se utiliza “preferentemente para satisfacer las necesidades de escolarización de niños en entornos socioeconómicos o culturales desfavorecidos y en zonas rurales”, tal y como establece el artículo 198.2 de la LEC (la linealidad en que se otorgan estas subvenciones a los ayuntamientos o a los titulares de centros privados no contribuye a discriminar positivamente a los alumnos socialmente desfavorecidos).

#### 5.3.3. El carácter restrictivo de los criterios de renta en el otorgamiento de ayudas en determinados municipios

Pese a que ésta no es una realidad generalizada, hay numerosos ayuntamientos que establecen ayudas para facilitar el acceso a la educación infantil de primer ciclo de los niños socialmente menos favorecidos, generalmente en forma de bonificación o de

reducción de la cuota de escolaridad (o también del precio del comedor escolar) para las familias de rentas bajas y para otros colectivos (familias monoparentales o numerosas, familias con otros niños escolarizados, etc.). Los criterios y los procedimientos establecidos por los ayuntamientos para determinar la concesión de estas ayudas, sin embargo, son muy heterogéneos. Precisamente, en el marco de esta heterogeneidad, el Síndic ha recibido varias quejas relacionadas con el carácter

restrictivo de los criterios de renta que determinan el otorgamiento de estas ayudas.

En ocasiones, y en algunos municipios, las ayudas establecidas por los ayuntamientos están gestionadas por los servicios sociales y están dirigidas específicamente a niños de familias usuarias de estos servicios, las cuales se hallan en situación de riesgo y sufren situaciones de pobreza realmente severa. En estos municipios, otras familias que sufren situaciones de precariedad económica, pero que, por falta de circunstancias de vulnerabilidad añadidas, no son usuarias de los servicios sociales o no sufren una situación de pobreza severa, no tienen derecho a ellas. Son ayuntamientos que, a menudo, no tienen una convocatoria de ayudas con criterios objetivos que tomen en consideración la renta familiar, sino que estas ayudas tienen una tramitación equiparable a la de las ayudas de urgencia social.

En relación con los criterios de elegibilidad, en otros municipios donde existe esta convocatoria de ayudas, el Síndic también ha constatado que ocasionalmente los criterios de renta familiar previstos son restrictivos y no siempre discriminan positivamente determinadas situaciones económicas de familias que sufren dificultades objetivas para asumir el gasto de escolarización y que, por este motivo, optan por quedarse fuera. El estudio de estas quejas ha puesto de manifiesto que, en ocasiones, como prueba indicativa de este carácter restrictivo, la partida presupuestaria prevista para las ayudas no se agota por falta de solicitudes suficientes que cumplan con los criterios establecidos, de forma que hay familias que tienen dificultades de acceso por razones económicas que no pueden beneficiarse de estas medidas compensatorias.

Como ejemplo, pueden consultarse los casos de las ayudas concedidas por el Ayuntamiento de Salt y el Ayuntamiento de Cabrera de Mar (véase los cuadros correspondientes).

### **Ayudas a la escolarización de niños de 0 a 3 años socialmente desfavorecidos en Salt**

En el marco de un expediente de queja, el Ayuntamiento de Salt informa que dispone de una convocatoria propia de ayudas económicas para la escolarización en la educación infantil de primer ciclo, que sustituye la convocatoria que antes otorgaba con cofinanciación del Departamento de Enseñanza. Esta convocatoria ha comportado la concesión de cerca de 25 ayudas en los cursos 2012/2013 y 2013/2014, con un importe de las ayudas concedidas que gira alrededor de los 16.000 euros, y de 35 ayudas concedidas en el curso 2014/2015, con un gasto de 22.000 euros.

Con todo, el Síndic constata que el número de ayudas concedidas hace pensar, especialmente si se tiene presente la composición social del municipio, que el acceso de los niños socialmente desfavorecidos a la educación infantil de primer ciclo es muy bajo. Y, además, a pesar de que haya ayudas desestimadas, según los datos aportados por el Ayuntamiento de Salt, el presupuesto disponible no siempre se agota por el incumplimiento de los criterios establecidos en solicitudes presentadas.

### **El caso de los criterios previstos en la convocatoria de ayudas del Ayuntamiento de Cabrera de Mar**

Las Bases reguladoras de las ayudas sociales para familias con hijos e hijas en edad escolar para el curso 2013-2014, que prevén, entre otros, ayudas de guardería, incorporan un baremo económico (hasta 4 puntos), basado en las ganancias económicas familiares [(Ingresos mensuales – gastos de vivienda, hasta un máximo de 600 €/mes)/personas dentro del núcleo familiar = ganancias económicas], y un baremo social (hasta 6 puntos), basado en diferentes características familiares (número de niños, familia monoparental, familia con niños en acogimiento, por familia con miembro con discapacidad, etc.).

Las Bases establecen que “en caso de que la puntuación económica sea 0 puntos, es decir, que se superen los 400 euros mensuales de ganancias económicas, no se continuará valorando. A no ser que los Servicios Sociales consideren que existen factores de riesgo en el menor y / o en el núcleo familiar”. Pese a valorar positivamente la disponibilidad de estas ayudas, el Síndic constata que las familias con ingresos mensuales ligeramente superiores a 400 euros per cápita (excluida la parte proporcional de los gastos de vivienda hasta un máximo de 600 euros en total) no tienen garantizada la ayuda. Esto significa que, a pesar de que el gasto de escolaridad por hijo puede ser superior al 10% de los ingresos mensuales familiares, proporción significativa en un contexto de renta baja, hay familias que pueden no recibir esta ayuda.

En las convocatorias de ayudas los ayuntamientos no siempre tienen en cuenta el cálculo de renta de acuerdo con el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC). Conviene recordar que, en Cataluña, de acuerdo con el artículo 2.4 del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, que prevé que las comunidades autónomas puedan fijar indicadores propios en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente les correspondan, el Gobierno establece un umbral que determina los ingresos que dan derecho a percibir prestaciones, el IRSC, regulado por la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Este umbral, que se fija periódicamente en la ley de presupuestos de la Generalitat, sirve para valorar la situación de necesidad.<sup>4</sup>

En relación con la intensidad de la ayuda, el Síndic también ha evidenciado que las ayudas otorgadas en ocasiones tienen un impacto bajo en la reducción del coste de escolaridad. Así, por ejemplo, las Bases de la convocatoria

de ayudas para la escolarización de niños en las guarderías municipales (curso 2014/2015) del Ayuntamiento de Sant Julià de Ramis (véase el recuadro correspondiente) prevén que, si bien la posibilidad de bonificaciones más elevadas por puntuación superior, “en el caso de las familias que cumplan sólo los criterios de renta la cuantía de la ayuda corresponderá al descuento de 10% de la cuota mensual de escolarización en la guardería”.

Esta situación, que reduce el impacto compensador de estas medidas de accesibilidad económica, también se produce en casos de municipios con cuotas muy elevadas, hecho que provoca que, pese a que se apliquen sistemas de tarificación social o bonificaciones, la cuota resultante para los tramos de renta familiar bajos acaba siendo poco asumible para las familias socialmente menos favorecidas. El Síndic lo ha constatado, por ejemplo, en Sant Quirze del Vallès (véase el recuadro correspondiente).

### El caso de la tarificación social en Sant Quirze del Vallès

En el marco de una queja relacionada con el incremento de las cuotas de guardería, el Síndic constató que, aunque se diferenciaba en función de la renta del núcleo familiar, el sistema de tarificación social se basaba en unas cuotas resultantes que comparativamente a otros municipios se ubicaban en el rango de cuotas más altas, con una afectación sobre la equidad en el acceso al servicio de las familias con rentas más bajas.

En el supuesto de una familia de tres miembros, la tabla contiene el porcentaje que representa el pago de las cuotas de guardería establecidas en relación con los hipotéticos ingresos anuales. Así, a modo de ejemplo, el esfuerzo económico que tenía que hacer una familia de tres miembros con unos ingresos anuales de 10.000 euros para escolarizar (con comedor) a un hijo en la guardería de este municipio equivale al 28,6 % de sus ingresos. Este esfuerzo relativo va disminuyendo a medida que se incrementan los ingresos familiares, a pesar del aumento de las cuotas. Con carácter general, sin embargo, la cuota que debía pagar representaba una cantidad bastante significativa sobre los ingresos económicos de una unidad familiar, hasta el punto de dificultar ostensiblemente el acceso en determinadas circunstancias.

Así, las cuotas finalmente resultantes, aunque se establecían a partir de un modelo de tarificación en función de la renta, difícilmente permitían cumplir la función compensadora de las desigualdades sociales que el marco normativo vigente atribuye al primer ciclo de educación infantil, ni hacer efectivo el derecho a la educación en igualdad de oportunidades. En este sentido, es preciso tener presente que, más allá de la reducción de la subvención del Departamento de Enseñanza, la mayor parte del gasto era asumido por las familias a través de las cuotas, con una aportación que, según la información facilitada, representaba el 77 % del coste, frente al 7% asumido por el Ayuntamiento.

Por todo lo anterior, el Síndic sugirió que se valoraran las cuotas resultantes del modelo de tarificación establecido y su idoneidad para garantizar el acceso de los niños con familias en una situación económica más desfavorecida.

<sup>4</sup> La misma Ley 13/2006, de 27 de julio, entiende por situación de necesidad cualquier contingencia que tiene lugar o aparece en el transcurso de la vida de una persona y que le impide hacer frente a los gastos esenciales (los propios de la manutención, los derivados del uso del hogar, los que facilitan la comunicación y el transporte básicos, y también todos los que son imprescindibles para vivir dignamente) para el mantenimiento propio o para el mantenimiento de las personas que integran la unidad familiar o la unidad de convivencia a la que pertenece.

Ingresos anuales	Cuota mensual jornada 5 horas (sin comedor)	% cuota + matrícula sobre los ingresos anuales	Cuota mensual jornada 5 horas (con comedor)	% cuota + matrícula sobre los ingresos anuales
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 caso de las ayudas del Ayuntamiento de Sant Julià de Ramis: los criterios de elegibilidad en función de la renta

BASES DE LA CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA LA ESCOLARIZACIÓN DE NIÑOS EN LAS GUARDERÍAS MUNICIPALES. CURSO 2014/2015

“[...]”

#### 2. DESTINATARIOS

Podrán tener la condición de beneficiarios/arias de las ayudas de guardería aquí reguladas las personas que reúnan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

- Estar empadronados en el municipio de Sant Julià de Ramis- Medinyà
- Tener un niño/a admitido en la guardería municipal para el curso 2014-2015.
- Presentar la solicitud en el plazo y la forma mencionados en la base tercera de estas bases.
- No tener deudas de naturaleza tributaria con el Ayuntamiento de Sant Julià de Ramis.
- No encontrarse en ninguno de los supuestos que impiden tener la consideración de beneficiario, de acuerdo con lo establecido por el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.
- No tener deudas con la guardería municipal por cuotas vencidas.
- No superar los umbrales máximos de renta familiar, correspondiente al último ejercicio fiscal liquidado, que se establece a continuación:
  - Familias de dos miembros: 21.102,00 €
  - Familias de tres miembros: 27.711,00 €
  - Familias de cuatro miembros: 32.870,00 €
  - Familias de cinco miembros: 37.301,00 €
  - Familias de seis miembros: 41.580,00 €
  - Familias de siete miembros: 45.870,00 €
  - Familias de ocho miembros: 49.644,00 €

[...]

#### 5. CRITERIOS OBJETIVOS DE OTORGAMIENTO

El otorgamiento de las presentes ayudas se realizará mediante la valoración de los criterios objetivos siguientes:

##### 1. Existencia de circunstancias especiales o dificultades a la familia

- Cuando el padre, madre o tutor legal o hermanos acrediten una discapacidad reconocida: 1 punto por cada persona discapacitada
- Por familia monoparental: 1 punto. Se entiende por familia monoparental la formada por el padre/madre sol/a con niños, siempre y cuando éstos convivan con aquél o aquella y dependan económicamente de ellos de forma exclusiva.

- Por familia numerosa: 1 punto
- Por familia en niño en acogimiento: 1 punto
- Por hermanos al centro: 1 punto
- Por dos progenitores en activo / uno en el caso de las familias monoparentales: 2 puntos
- Por situaciones de riesgo social, acreditadas por tener expediente de seguimiento en Servicios Sociales, y en que conste que la familia y/o menor estén incluidos en un plan de intervención o de trabajo por riesgo de exclusión social: 2 puntos.

#### 6. CUANTÍA INDIVIDUALIZADA DE LA AYUDA

- En el caso de las familias que cumplan sólo los criterios de renta la cuantía de la ayuda corresponderá al descuento de 10% de la cuota mensual de escolarización en la guardería
- En el caso de las familias que cumplan los criterios de renta y tengan 1 punto de la baremación, la cuantía de la ayuda corresponderá al descuento del 20% de la cuota de escolarización en la guardería.
- En el caso de las familias que cumplan los criterios de renta y tengan 2 o más puntos, la cuantía de la ayuda corresponderá al descuento del 30% de la cuota de escolarización en la guarderías.
- En el caso de las familias que tengan 4 o más puntos, la cuantía de la ayuda corresponderá al 40% de descuento de la cuota de escolarización en la guarderías.”

#### RECOMENDACIONES

- Los ayuntamientos deben revisar los criterios de renta y sociales establecidos que ordenan la concesión de las ayudas o que determinan su intensidad, de forma que se asegure que los factores de renta sean una condición suficiente para acceder a las ayudas y que la intensidad de la ayuda garantiza que ninguna familia se queda fuera del servicio por razones económicas.
- Los ayuntamientos deben garantizar que todas las familias con ingresos inferiores al indicador de renta de suficiencia de Cataluña reciben ayuda económica.
- Es preciso que las diputaciones estudien buenas prácticas en la determinación de los criterios para el otorgamiento de ayudas (u otras medidas de accesibilidad económica), a partir de las experiencias de los municipios.

#### 5.3.4. El carácter discriminatorio de los criterios de otorgamiento de ayudas en determinados municipios

En otros casos, si bien los criterios de renta pueden ser más comprensivos, las quejas hacen referencia al establecimiento de criterios discriminatorios en la concesión de las ayudas, especialmente por el requisito de no tener deudas con la Administración local o el requisito de años de empadronamiento para acceder a ayudas en el ámbito de la educación. Véase como ejemplo los casos del Ayuntamiento de Tarragona o del Ayuntamiento de Reus, respectivamente, en los cuadros correspondientes.

La falta de deudas con la Administración local como requisito para acceder a las bonificaciones de las cuotas de las guarderías se fundamenta jurídicamente en la previsión de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que establece en su artículo 13.2.e) que no pueden percibir subvenciones las personas que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. A criterio del Síndic, sin embargo, la aplicación de estos requisitos en el acceso a las bonificaciones del precio público de las guarderías municipales no es adecuada desde la perspectiva de la defensa de los derechos de los niños por varios motivos.

Primero, porque la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuando define la condición de beneficiario en su artículo 11.1, establece que tiene esta consideración la persona que deba realizar la actividad que fundamenta la concesión. En el caso de una subvención dirigida a bonificar la participación de un niño en la educación infantil de primer ciclo, la consideración de beneficiario debería recaer en el niño, que es quien realiza la actividad, no sus progenitores.

Segundo, porque las deudas han sido contraídas por los progenitores, y la exclusión de la posibilidad de acceder a esta bonificación, que puede condicionar el acceso al servicio, perjudica al niño, que no es responsable de la contracción de dichas deudas. La misma Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de obligado cumplimiento, establece en su artículo 2.2 que las actuaciones de los progenitores no pueden condicionar el acceso de los niños a los derechos: es decir, las actividades de los progenitores (el hecho de no estar al corriente de las obligaciones tributarias, por ejemplo) no pueden justificar excluir al niño de su derecho a acceder a este servicio municipal.

Tercero, porque, si bien el ordenamiento jurídico admite la incorporación de criterios de exclusión en relación con la concesión de determinadas prestaciones sociales, estas prestaciones no deberían referirse a derechos fundamentales. En este sentido, cabe destacar que la Constitución española de 1978 regula en su artículo 27, como derecho fundamental, el derecho a la educación, y establece que todo el mundo tiene acceso al mismo, sin distinción. El Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 prevé también en su artículo 21 que todas las personas tienen derecho a la educación y a acceder a la misma en condiciones de igualdad.

Cuarto, porque el ordenamiento jurídico también dispone que el establecimiento de criterios en el acceso a ayudas y a servicios debe cumplir determinadas condiciones, y especialmente debe respetar el principio de igualdad y de no-discriminación. Así lo prevé la legislación de carácter general, como por ejemplo Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (arts. 5 y 9), o la Ley

38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (art. 8), o la legislación específica en materia de infancia y educación, como la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (arts. 2 y 6), la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (art. 9) o la misma Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños (arts. 2, 27 y 28). Según este ordenamiento jurídico, todos los niños, especialmente los que presentan necesidades sociales mayores, deben poder acceder en condiciones de igualdad a las ayudas sociales y educativas.

En este sentido, cabe destacar que la existencia de bonificaciones se justifica por la necesidad de compensar desigualdades sociales en el acceso a la oferta, y las personas deudoras pueden estar en esta situación por razón de su situación socioeconómica, de manera que esta medida podría estar impidiendo el acceso a las bonificaciones a las familias que lo necesitan. La exclusión del acceso a las bonificaciones puede provocar, en realidad, la exclusión de las familias con más dificultades económicas para acceder a un servicio, circunstancia que no se debería condicionar al cumplimiento de las obligaciones tributarias, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Y quinto, porque, desde el momento en que esta decisión puede perjudicar el acceso de niños socialmente desfavorecidos a la oferta de educación infantil de primer ciclo no tiene en cuenta su interés superior, principio rector de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, entre otros. En este caso, el interés del niño es, sin duda, promover su participación en la educación infantil de primer ciclo. Condicionar el acceso a esta oferta por la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los progenitores vulnera, a criterio de esta institución, este principio inspirador, especialmente cuando hay niños socialmente desfavorecidos, para quienes esta decisión no está basada en la consideración de su interés superior, puesto que no promueve el ejercicio efectivo de su derecho a la educación.

### La falta de deudas con la Administración local como requisito para solicitar ayudas en Tarragona

El promotor de la queja manifiesta su disconformidad con la imposibilidad para las familias deudoras de tasas, multas o impuestos municipales de acceder a las bonificaciones que prevé el Ayuntamiento de Tarragona para las cuotas de las guarderías municipales. Según añade, pese a la existencia de estrategias para acordar con las familias un pago en cuotas aplazadas, muchos niños menores de tres años de familias con graves dificultades económicas podrían quedar excluidos del acceso a estos servicios, a pesar de que, a veces, las plazas que estas familias no ocupan quedan vacantes.

El informe remitido por el Ayuntamiento de Tarragona confirma que las ordenanzas municipales, publicadas en el BOPT en fecha 22 de mayo de 2012, que establecen las cuotas aplicables para el servicio de guarderías referidas a los cursos 2012-2013, 2013- 2014 y 2014-2015, así como las bonificaciones (que pueden llegar a ser de hasta el 90%), especifican que “para poder aplicar las bonificaciones o descuentos las familias y usuarios deberán estar al corriente de pago con el Ayuntamiento de Tarragona”.

El criterio de aplicar las bonificaciones a las familias que las soliciten a condición de que estén al corriente de pago con el Ayuntamiento, según la misma administración local, es una facultad potestativa que se implantó en las consideraciones de los precios públicos para las guarderías municipales de cara al curso 2012/2013, en un contexto de bajada muy importante de las aportaciones y las subvenciones de la Administración de la Generalitat a las plazas de guarderías municipales, y de necesidad de disminuir el déficit y el endeudamiento municipal, de acuerdo con el Plan de ajuste presupuestario que, obligatoriamente, los ayuntamientos habían presentado a la Generalitat y al Estado.

El informe del Ayuntamiento de Tarragona constata que en el primer curso de aplicación de las bonificaciones en las cuotas de las guarderías respecto a las deudas o no con el ayuntamiento de las familias, hay 32 familias con ayuda denegada, 6 familias que han regularizado/negociado la deuda y 15 familias que se han dado baja del servicio. En la consideración de baja se incluyen motivos ajenos a las bonificaciones (cambio de residencia, renuncia a la plaza, etc.), a pesar de que también se admite que las bonificaciones pueden tener un peso importante.

De hecho, el mismo Ayuntamiento de Tarragona se muestra abierto a estudiar medidas para las familias especialmente vulnerables o en riesgo que se ven excluidas de las bonificaciones por este motivo, con protocolos para que, mediante la intervención de los Servicios Sociales municipales, se resuelvan las deudas familiares con el Ayuntamiento por otras conductas o procedimientos, o a modificar directamente el criterio mencionado, a fin de que las deudas no sean una causa determinante en la concesión de una bonificación de la cuota para las guarderías municipales o en el acceso a este servicio.

En la resolución emitida, el Síndic pedía al Ayuntamiento de Tarragona que no condicionase el acceso a las bonificaciones del precio público en las guarderías públicas al cumplimiento por parte de los progenitores de las obligaciones tributarias o, en su caso, que previese medidas para impedir que ningún niño socialmente desfavorecido se quedase fuera de este acceso por dicho incumplimiento.

En la respuesta recibida, el Ayuntamiento de Tarragona manifiesta su voluntad de proponer al Consejo Plenario Municipal la aprobación del siguiente punto: “Eliminar del anexo de precios públicos para el servicio municipal de guarderías, apartado “Consideraciones generales y específicas”, el párrafo siguiente relativo a la aplicación de bonificaciones o descuentos a las familias y usuarios: En todo caso para poder aplicar las bonificaciones o los descuentos las familias y usuarios deberán estar al corriente de pago con el Ayuntamiento de Tarragona”. Por lo tanto, a partir del curso siguiente, el acceso a las bonificaciones del precio público de las guarderías públicas ya no quedará condicionado al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En cuanto al requisito de años de empadronamiento para poder acceder a las ayudas, el Síndic también manifiesta que el establecimiento de criterios para determinar el acceso a determinados recursos públicos debe respetar el principio de igualdad y de no-discriminación, mencionado anteriormente.

Objetivamente, la aplicación del requisito de años de residencia mínimos excluye del acceso a estas ayudas a las personas recién llegadas al municipio. Con respecto a esta exclusión, es preciso señalar que, si bien el ordenamiento jurídico admite la incorporación de criterios de exclusión vinculados al tiempo de residencia en relación con la concesión de determinadas prestaciones sociales, estas prestaciones no pueden remitir a derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la educación. Cuando se habla de las garantías del derecho a la educación, también es preciso incorporar el sistema de becas y ayudas, aunque éstos hagan referencia al acceso a la educación infantil de primer ciclo.

Estas ayudas tienen como objetivo promover el acceso a este ámbito educativo de los niños de familias con dificultades económicas. El tiempo de residencia no tiene ninguna relación directa positiva con la vulnerabilidad social que se pretende compensar: los niños que hace más tiempo que viven en el municipio no tienen más pro-

blemas socioeconómicos que los niños recién llegados al municipio. Es más, hay niños que sufren estas dificultades económicas que hace menos de dos años que residen en el municipio. La antigüedad de residencia en el municipio, por tanto, no supone ninguna situación de desventaja social que deba ser compensada, ni mantiene ninguna relación directa con el objeto de subvención. La incorporación de este requisito, en cambio, sitúa en una posición de desventaja social, de exclusión real en el acceso a las ayudas, a las personas que han modificado recientemente su residencia y viven en el municipio, puesto que pueden sufrir esta situación de desventaja social que se quiere combatir o compensar.

En definitiva, a criterio del Síndic de Greuges, este requisito es discriminatorio porque excluye del acceso a las garantías de un derecho fundamental, como es el derecho a la educación, a la población recién llegada al municipio, a la vez que no se adecua a la finalidad de la subvención, la compensación de desigualdades económicas en el acceso al servicio. Así pues, no se puede justificar objetivamente de acuerdo a tal fin legítimo, ni se puede defender que los medios para alcanzar esta finalidad sean necesarios y adecuados, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y de razonabilidad que cabría esperar.

### RECOMENDACIONES

- En el supuesto de que se haya establecido, es preciso suprimir el requisito de años de empadronamiento en las bases de las convocatorias para el otorgamiento de las ayudas para la escolarización de niños de 0 a 3 años en las guarderías municipales.
- No se debe condicionar el acceso a las bonificaciones del precio público a las guarderías públicas al cumplimiento por parte de los progenitores de las obligaciones tributarias o, alternativamente, se deben prever medidas para impedir que ningún niño socialmente desfavorecido quede fuera de este acceso por dicho incumplimiento.

### Requisito de años de empadronamiento para acceder a las ayudas a la escolarización de los niños de 0 a 3 años socialmente desfavorecidos en Reus

La persona interesada presenta una queja por el desacuerdo con el establecimiento del requisito de dos años de empadronamiento en las bases de la convocatoria para el otorgamiento de las subvenciones para la escolarización de niños de 0 a 3 años en las guarderías municipales en la ciudad de Reus.

En relación con el acceso a las ayudas para la escolarización de alumnado en la educación infantil de primer ciclo, el informe del Ayuntamiento de Reus expone lo siguiente:

- Las dificultades presupuestarias actuales de las administraciones públicas obligan a establecer requisitos para procurar que las ayudas lleguen a quien más lo necesita.
- Este requisito no supone ningún tipo de medida discriminatoria porque no se vincula a ninguna etnia u origen nacional, étnico o social, sino a la antigüedad de residencia en el municipio.
- El requisito no excluye del acceso a las ayudas a todas las personas recién llegadas al municipio, sino a las que no trabajan en el mismo, porque el tiempo de residencia se complementa con el hecho de trabajar en el municipio.
- Ninguna de las solicitudes denegadas o desestimadas lo fue por el motivo de no tener dos años de empadronamiento en la ciudad (o bien trabajar en el mismo).

El Ayuntamiento de Reus dispone de un programa de fomento de la escolarización de familias con situaciones socioeconómicas desfavorables (“Te ayudamos a crecer”) que no tiene ningún requisito de empadronamiento. De hecho, de los 19 beneficiarios en el curso 2013/2014, tres tenían progenitores con un tiempo de residencia inferior a los dos años.

En relación con estas consideraciones, el Síndic recuerda que el establecimiento de un requisito de tiempo de residencia en el municipio puede dejar sin ayuda a las personas que, sin esta antigüedad, también lo necesiten. Que no haya solicitudes denegadas por el incumplimiento de este requisito no significa que no haya personas recién llegadas al municipio que necesiten esta ayuda y se hayan visto excluidas, porque tal vez ni siquiera presentaron la solicitud, o porque tal vez ya no optaron a acceder a la oferta por razones diversas, como las dificultades económicas que sufren algunas de las familias recién llegadas al municipio.

La existencia de un programa dirigido a la atención de las situaciones socioeconómicas más desfavorables sin requisitos de tiempo de residencia no justifica el establecimiento de criterios discriminatorios en una convocatoria diferente de ayudas, entre otros motivos, porque puede haber personas que no participan en este programa que queden excluidas de la ayuda por el tiempo de residencia.

El carácter discriminatorio no se da necesariamente por la vinculación de un requisito a una determinada etnia u origen social, sino por el establecimiento de un requisito que no tiene ninguna relación objetiva con la finalidad que se pretende alcanzar, que es compensar las desigualdades de acceso a la educación infantil de primer ciclo, a la vez que sitúa en una posición de desventaja en el acceso a estas ayudas a personas que pueden tener necesidad de ellas.

En definitiva, si bien la existencia de las ayudas es un instrumento clave y necesario para compensar las desigualdades de acceso existentes en la educación infantil de primer ciclo, el establecimiento de un requisito de años de residencia puede dejar fuera de estas medidas compensatorias a personas recién llegadas que pueden necesitarlas.

### 5.3.5. Diferencias de cuotas en función del municipio de residencia

En relación con los costes de escolarización, la actividad del Síndic también ha constatado que hay municipios que establecen tarifas diferenciadas en las guarderías municipales en función del municipio de residencia, concretamente con un sobrecoste en la cuota de escolarización y en la de otros servicios para los niños residentes en otros municipios.

La aplicación de cuotas diferenciadas entre los alumnos de un mismo centro se ha acentuado especialmente a raíz de la reducción de la partida presupuestaria que recibían los ayuntamientos del Departamento de Enseñanza para el mantenimiento de las plazas públicas, como medida para reducir el déficit generado por los centros.

A criterio del Síndic de Greuges, el establecimiento de tarifas diferenciadas para los usuarios del servicio de guardería en función de si están empadronados o no en el municipio también es contrario al derecho a la igualdad de trato. Los mismos tribunales han señalado que el establecimiento de bonificaciones o tarifas diferenciadas en función del empadronamiento conlleva una diferencia de trato que no está fundamentada “en un criterio objetivo y razonable, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados”, lo que hace que no sean jurídicamente asumibles porque conllevan un trato discriminatorio. En el caso de discriminaciones tarifarias basadas en el empadronamiento de los usuarios los

tribunales han considerado que no se dan las circunstancias objetivas y razonables que pueden justificar la diferencia de trato.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que el servicio prestado de guardería o de otros servicios como el de comedor es el mismo para todos los niños, y no existen elementos objetivos que lo distingan, con independencia del lugar de empadronamiento.

Por otra parte, cabe recordar que la normativa que regula la admisión en los centros docentes ya prevé la prioridad del alumnado residente en el municipio, por lo que ya puede acceder de forma preferente. El ordenamiento jurídico permite discriminar positivamente a los residentes en el acceso, pero no prevé discriminar negativamente a los no residentes en el coste, ya que el coste del servicio es igual para todos los niños.

Las guarderías municipales están sufragadas por los ayuntamientos pero también por otros entes públicos. Las familias no residentes, si bien no han contribuido a través de la fiscalidad a sufragar parte del coste que asume el Ayuntamiento, no tienen un acceso preferente por razón de proximidad y ocupan plazas de guardería no ocupadas por niños residentes al municipio, lo cual lleva a pensar que de otro modo tal vez quedarían vacantes y harían más deficitario el servicio. La participación de niños en la oferta, sea cual sea su municipio de residencia, beneficia al ayuntamiento titular, puesto que estas familias ocupan plazas en la escuela y ya contribuyen a sufragar parte del coste del servicio.

#### RECOMENDACIONES

- En su caso, es preciso que los ayuntamientos supriman las diferencias en las cuotas de las guarderías municipales y otros servicios escolares complementarios como el comedor establecidas en función del empadronamiento o no en el municipio.

#### Las cuotas en la guardería municipal de Llorenç del Penedès (Q-04762/2013)

La promotora de la queja exponía su disconformidad por el hecho de que durante el curso 2013/2014 la cuota básica fuese de 170 euros para los niños empadronados en Llorenç del Penedès y 185 para los niños no empadronados, y por el hecho de que el servicio de comedor con fiambra fuese gratuito para los niños empadronados y, por contra, tuviese un coste de 2 €/ día para los no empadronados. Las tarifas de gastos de material o de almuerzo y merienda con servicio de comidas para los alumnos empadronados también eran más bajas que para los no empadronados.

### 5.3.6. Déficits de accesibilidad económica al servicio de comedor escolar de las guarderías

La necesidad de avanzar aún más en la integración de la educación infantil de primer ciclo en el sistema educativo se evidencia por la debilidad de las medidas orientadas a garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades del alumnado escolarizado, medidas que, en cambio, están presentes en otras enseñanzas obligatorias pero también no obligatorias. Es el caso, por ejemplo, de las medidas de accesibilidad económica al servicio de comedor escolar.

En el *Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña*, presentado en el Parlamento de Cataluña en el año 2013, el Síndic destacaba que en la mayoría de municipios no había becas de comedor escolar para los niños escolarizados en guarderías, de manera que, en el supuesto de que sufriesen dificultades económicas familiares, ya no se quedaban a almorzar, sin poder tener garantizada, como mínimo en casos de pobreza severa, una comida al día en condiciones adecuadas. En los últimos años, además, esta falta de becas se sumaba a un incremento de las cuotas de acceso al servicio de comedor escolar aplicadas en muchos

municipios para compensar la reducción de la partida presupuestaria que el Departamento de Enseñanza transfería a los ayuntamientos para el mantenimiento de las plazas públicas de guardería.

En este sentido, cabe destacar que, como ya se ha expuesto, la Ley de presupuestos de la Generalitat de Cataluña prevé, por primera vez, una partida de tres millones de euros para becas de comedor escolar en esta etapa, y que administraciones como la Diputación de Barcelona han aprobado en los últimos años aportaciones a los ayuntamientos para ayudar a financiar el servicio de comedor de las guarderías municipales (con una dotación en 2015 de un millón y medio de euros para los ayuntamientos de la demarcación).

En suma, cabe decir que numerosos ayuntamientos han ido regulando el otorgamiento de ayudas de comedor para los alumnos matriculados en guarderías municipales que se encuentran en situación socioeconómica desfavorable, con el fin de rebajar el precio del comedor escolar a cargo de las familias, pero con dotaciones presupuestarias muy desiguales. Muchos ayuntamientos, además, siguen sin disponer de estas ayudas.

#### RECOMENDACIONES

- Los ayuntamientos y el Departamento de Enseñanza deben garantizar una convocatoria de ayudas de comedor escolar para niños de 0 a 3 años escolarizados en guarderías que se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorables en los municipios de Cataluña con esta oferta.

## 5.4. La admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo

### 5.4.1. La falta de consideración del criterio de renta en la admisión de alumnado

El acceso desigual a la educación infantil de primer ciclo también está reforzado por los criterios de prioridad establecidos por el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros de enseñanzas sufragados con fondos públicos, que no contribuyen a reducir las desigualdades sociales existentes.

En el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, el Síndic ya destacaba que los criterios establecidos en la normativa general de admisión no daban prioridad de acceso a las familias de rentas bajas (sólo a los perceptores de rentas mínimas de inserción, que son una minoría) o a las familias de otros grupos sociales desfavorecidos, como por ejemplo las monoparentales, de manera que la situación socioeconómica no se acostumbraba a discriminar en el acceso. En el caso de los hogares monoparentales o de rentas bajas, el Síndic pedía que se incorporasen criterios que priorizasen la admisión, bien a través de la normativa que regula la admisión de alumnado aprobada por el Departamento de Enseñanza, bien a través de la normativa específica de cada municipio, de acuerdo con las competencias asignadas.

Desde entonces, el Síndic ha constatado avances en cuanto a la discriminación positiva en el acceso a las guarderías de las familias monoparentales, gracias a la aprobación en el año 2012 del Decreto 10/2012, de 31 de enero, de modificación del Decreto 75/2007, mencionado anteriormente, que incorporaba como criterio complementario de prioridad el hecho de formar parte de familia monoparental (de manera equivalente a las familias numerosas), pero no ha habido avances significativos en lo que concierne a la consideración del criterio de renta en la admisión de alumnado, fundamental para combatir las desigualdades sociales en el acceso a la educación infantil de primer ciclo.

En los últimos años, el Síndic ha recibido diversas quejas relacionadas con el carácter restrictivo de la aplicación del criterio de renta

en la admisión de alumnado, que sólo puede ser alegado por el alumnado con progenitores perceptores de una renta mínima de inserción, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 75/2007. Es preciso recordar que en el año 2014 hay menos de 5.000 niños menores de tres años con padres beneficiarios de la renta mínima de inserción, cerca del 2%, y que la tasa de riesgo de pobreza de la población infantil en el año 2013 gira entorno al 27%.

En este sentido, el Síndic de Greuges recuerda que la LEC, en su artículo 159, sobre competencias de los entes locales, establece que los ayuntamientos tienen, entre otras, competencias para gestionar la admisión de alumnos en las enseñanzas del primer ciclo de educación infantil, y establecer el procedimiento y los baremos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 47.6 (artículo que prevé que los ayuntamientos puedan establecer otros criterios generales de prioridad, además de los que establece el Decreto de admisión de alumnado).

Asimismo, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, establece en su artículo 16, sobre admisión de alumnado, que los ayuntamientos que asuman competencias en materia de admisión de alumnado pueden establecer el correspondiente proceso, el cual debe regirse, en todo caso, por lo que prevé la normativa que regula la admisión de alumnado. Así, los ayuntamientos pueden establecer, para todos los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil sufragados con fondos públicos de su territorio, un baremo diferente al que recoge la normativa que regula la admisión de alumnado, respetando en todo caso los criterios de admisión que se establecen.

Finalmente, el Decreto 75/2007 prevé en su disposición adicional cuarta, sobre admisión del alumnado a las guarderías o a los parvularios, que “los ayuntamientos que hayan asumido la competencia en materia de admisión de alumnado del primer ciclo de educación infantil de los centros públicos se regirán por los criterios establecidos en este Decreto y por el resto que establezcan en ejercicio de sus competencias y podrán elaborar su propio baremo para cada uno de aquéllos”.

En relación con este asunto, pese a que los ayuntamientos tienen margen de

discrecionalidad para establecer criterios de prioridad en el acceso al sector público, el estudio de las quejas evidencia que los criterios que regulan la admisión de alumnado a escala local no amplían la consideración del criterio de renta ya previsto por la normativa de admisión de carácter general y no discriminan positivamente el alumnado de rentas bajas y medias-bajas en el acceso.

El análisis comparado por comunidades autónomas pone de manifiesto que en todas las comunidades autónomas, a excepción de Madrid (que también utiliza la percepción de la renta mínima de inserción, como ocurre en Cataluña), la normativa general que regula la admisión de alumnado, no específicamente a la educación infantil de primer ciclo, discrimina positivamente niveles de renta más elevados que los de Cataluña, siempre con el IPREM<sup>5</sup> o el SMI<sup>6</sup> como elemento de referencia (a excepción del País Vasco, que adopta un umbral de renta determinado más elevado que el IPREM). De hecho, hay numerosas comunidades autónomas que otorgan puntos a niveles de renta superiores al IPREM o el SMI.

La institución del Síndic de Greuges ha emitido numerosas resoluciones en que se solicitaba la ampliación del criterio de renta a otros supuestos no exclusivamente restringidos a los perceptores de la renta mínima de inserción, que son las situaciones de pobreza más extrema, y se sustituyese la prioridad de acceso de los perceptores de rentas mínimas de

inserción por un criterio de renta que abarcara una proporción mayor de la población que experimenta dificultades económicas.

Conviene recordar que el ordenamiento jurídico reconoce el derecho a la educación en igualdad de oportunidades como un principio básico del sistema educativo. El Síndic recuerda a las administraciones competentes que los criterios de prioridad en la admisión tienen una gran incidencia a la hora de promover la equidad en la participación de los niños en una situación socioeconómica desfavorable en la educación preobligatoria, y que las medidas de fomento de la igualdad de oportunidades de los niños a la hora de acceder a la educación infantil de primer ciclo son especialmente pertinentes cuando el acceso no está garantizado y cuando existen desigualdades de acceso.

Estas medidas de discriminación positiva en la admisión de alumnado son especialmente pertinentes en la actual coyuntura social y económica, caracterizada por un incremento del número de familias que experimentan situaciones de pobreza, por un incremento de los costes de acceso a la oferta pública y privada por la reducción de las subvenciones del Departamento de Enseñanza a los ayuntamientos y a los titulares de los centros para el mantenimiento de las plazas, y por la supresión de las subvenciones del Departamento de Enseñanza a los ayuntamientos para la escolarización de 0 a 3 años de los niños socialmente desfavorecidos

## RECOMENDACIONES

- De acuerdo con la discrecionalidad de que disponen los ayuntamientos en la formulación de los criterios de admisión a las guarderías públicas, y a fin de promover el acceso a las mismas en igualdad de oportunidades, es preciso regular un criterio de renta más comprensivo, no limitado a las situaciones de percepción de la renta mínima de inserción.

### 5.4.2. El carácter discriminatorio de determinados criterios de admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo

En el Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña, del año 2007, el Síndic puso de manifiesto que los criterios de admisión a la educación infantil de primer ciclo incorporados por

los ayuntamientos, en algunos casos podían contribuir a discriminar negativamente, a menudo de manera indirecta, a las familias que se encuentran en determinadas situaciones de precariedad económica, especialmente debido a criterios de prioridad que tienen en ver con la situación laboral de los progenitores o con el tiempo de residencia en el municipio.

<sup>5</sup> Indicador público de renta de efectos múltiples.

<sup>6</sup> Salario mínimo interprofesional.

A pesar de ello, en el marco de su actividad, el Síndic ha constatado que existen municipios que aún incorporan criterios relacionados con el hecho de tener progenitores que trabajan y que tienen más dificultades de conciliación de la vida laboral y familiar o criterios relacionados con los años de empadronamiento.

En relación con el criterio de prioridad en el acceso de los hijos cuyos progenitores trabajan, y no en el de los hijos cuyos progenitores están en situación de paro, el Síndic recuerda que la situación de paro denota una predisposición a trabajar, y las transiciones entre situaciones de ocupación y de desempleo, en un sentido o en el otro, pueden ser frecuentes en el periodo de un curso escolar. El hecho de trabajar en el momento de la preinscripción no garantiza una situación de ocupación durante todo el curso escolar, al igual que sucede con las personas que están desocupadas, que pueden trabajar durante el curso escolar.

Precisamente, la actividad laboral (ocupación o paro, pero predisposición para trabajar) es una condición más estable en el tiempo y permite discriminar positivamente a las personas que o bien tienen en el presente problemas de conciliación o bien pueden tener estos problemas en un futuro inmediato.

Si bien es cierto que las necesidades de conciliación en el presente pueden ser más importantes entre los progenitores que trabajan, también lo es que la falta de discriminación positiva de los hijos con progenitores en situación de paro perjudica, de hecho, las oportunidades de inserción laboral de estos progenitores (por problemas de conciliación). Es preciso tener presente que el hecho de no trabajar y querer hacerlo (personas paradas) no representa una situación privilegiada respecto al hecho de trabajar. Asimismo, es preciso tener en cuenta que las oportunidades económicas (y de acceso al sector privado o a servicios alternativos) de las familias ocupadas acostumbran a ser superiores a las de las familias con algún miembro en el paro. Por este motivo, pues, la priorización de las personas ocupadas sobre las desocupadas (pero activas) se podría considerar un agravio.

En consecuencia, para evitar este agravio, el Síndic de Greuges pide que se priorice el

acceso no sólo de las familias ocupadas, sino también de las que están laboralmente activas (aunque estén en el paro).

En relación con el criterio de años de empadronamiento, el Síndic recuerda que, objetivamente, cuando existe más demanda que oferta, la aplicación del criterio de años de empadronamiento mengua las oportunidades de acceso a la educación infantil de primer ciclo de los niños recién llegados o que hace menos tiempo que residen en el municipio.

El criterio de tiempo de residencia no tiene relación alguna con las necesidades de escolarización que pueden presentar los niños, y puede dejar a los niños socialmente menos favorecidos sin opciones de acceder a la oferta. Cabe destacar que la población socialmente menos favorecida tiende a experimentar una movilidad territorial más elevada, a través de procesos migratorios en busca de mejores oportunidades. Los procesos de reagrupamiento familiar y la precariedad mayor en sus condiciones de vida, entre otros factores, hacen que una parte significativa de la población recién llegada al municipio sea inmigrada y de nacionalidad extranjera.

Por discriminación, se entiende la acción de dar un trato de inferioridad o de desventaja social a determinadas personas o grupos por razón de determinadas condiciones de carácter diverso que les afectan, y de promover esta diferenciación, segregación o exclusión en el acceso a determinados recursos y oportunidades sociales que deben ser accesibles a todo el mundo. En este sentido, la incorporación de un criterio que genere un trato desigual o excluyente, per se, no puede ser considerado como discriminatorio. De hecho, el ordenamiento jurídico prevé la incorporación de criterios discriminatorios siempre y cuando esta discriminación sea positiva, es decir, que tenga por objetivo compensar determinadas desigualdades reales o de hecho y favorecer a las personas y a los grupos que sufren desventajas sociales. El mismo artículo 9 de la Constitución española así lo prevé.

Contrariamente, la incorporación de este criterio de prioridad supone que grupos de población socialmente menos favorecidos puedan quedar excluidos del acceso a este

servicio o tengan menos opciones de acceder al mismo.

El Síndic recuerda que el objetivo de las guarderías es garantizar el derecho a la educación de los niños, especialmente cuando disponen de menos recursos sociales y educativos al hogar, y también la conciliación de la vida laboral y familiar.

La antigüedad de residencia en el municipio no supone ninguna situación de desventaja social que deba ser compensada, ni mantiene ninguna relación directa con el objeto del servicio. La incorporación de este requisito, en cambio, sitúa en una posición de desventaja social en el acceso a las personas que han modificado recientemente su residencia y viven en el municipio, quienes, indirectamente, en buena parte integran grupos socialmente desfavorecidos.

Tal y como se ha apuntado, además, la Constitución española de 1978 regula en su artículo 27, como derecho fundamental, el derecho a la educación, y establece que todo el mundo tiene acceso al mismo, sin distinción. El Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 prevé también en su artículo 21 que todas las personas tienen derecho a la educación y a acceder a la misma en condiciones de igualdad.

El Síndic considera discriminatorio el tiempo de residencia en el municipio como criterio de prioridad: genera desigualdades en el ejercicio de un derecho fundamental, como es el derecho a la educación, sin que esta desigualdad tenga relación con el fin de la prestación del servicio ni se pueda justificar objetivamente de acuerdo a tal fin legítimo, ni defenderse sobre la base de que los medios para alcanzar esta finalidad sean necesarios y adecuados, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y de razonabilidad que cabría esperar.

### RECOMENDACIONES

- En caso de que se haya establecido, los ayuntamientos deben suprimir el criterio de prioridad en la admisión a la educación infantil de primer ciclo referido al hecho de tener progenitores que trabajan o, alternativamente, que estudien la posibilidad de discriminar positivamente en el acceso a las guarderías municipales a los niños cuyos progenitores están laboralmente activos (ocupados o desocupados), y no sólo a los que están ocupados.
- Si procede, los ayuntamientos deben suprimir el criterio de prioridad en la admisión referido a los años de residencia en el municipio.

### Los criterios de prioridad en la admisión a las guarderías de Salt

El Ayuntamiento de Salt informa que, de acuerdo con las competencias que tiene delegadas, los criterios de prioridad que rigen la admisión a la oferta son, además de los que ya establece el Decreto 75/2007, los siguientes:

- Situación laboral activa de los dos responsables o familia monoparental en situación laboral activa (40 puntos).
- Por cada año de residencia al municipio de uno de los responsables del menor y que acredite empadronamiento en Salt en el momento de la solicitud (1 punto, hasta un máximo de 20 puntos).
- Formar parte de un parto múltiple.

#### 5.4.3. Los déficits en la regulación de la admisión a las guarderías sufragadas con fondos públicos a partir del inicio de curso escolar

En los últimos años, el Síndic de Greuges ha recibido diversas quejas relacionadas con la

admisión de alumnado en las guarderías, una vez se ha iniciado el curso escolar, sin respetar las listas de espera correspondientes al proceso ordinario de admisión.

Ante esta situación, las administraciones locales suelen responder que la normativa que regula el proceso de admisión, el Decreto

75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, y la Resolución del Departamento de Enseñanza que anualmente lo desarrolla, establece que la lista de espera es vigente hasta el inicio del curso escolar. Una vez iniciado el curso escolar, los centros sufragados con fondos públicos no tienen el deber de respetar la ordenación de solicitudes presentadas en el proceso ordinario de admisión. El ordenamiento jurídico capacita a los ayuntamientos para regular el proceso de admisión de alumnado a la educación infantil de primer ciclo, también para las admisiones que se producen durante el curso escolar. Los criterios que deben respetar, en todo caso, son los criterios ya establecidos por la normativa de admisión, aunque pueden incorporar nuevos criterios y pueden modificar el baremo asignado.

Por una parte, el Síndic pide a los ayuntamientos que apliquen esta regulación en sus municipios. Por otra parte, sin embargo, la normativa vigente remite al Decreto general de admisión cuando esta regulación local no existe. Es entonces cuando se constata que el Decreto 75/2007 es inadecuado para ordenar la admisión de alumnado después del inicio de curso en la educación infantil de primer ciclo, especialmente cuando se generan vacantes sobrevenidas, ya que se dispone de una oferta sufragada con fondos públicos que no satisface toda la demanda existente en el proceso ordinario de admisión.

En último término, si no se regula el procedimiento seguido para la cobertura de plazas vacantes durante el curso escolar en las guarderías y parvularios sufragados con fondos

públicos, bien por medio de normativa local, bien por medio del Decreto general de admisión, se podrían vulnerar principios básicos que deben regir la actuación de las administraciones públicas en la admisión de alumnado.

Por una parte, el procedimiento utilizado para la asignación de plazas vacantes podría no satisfacer el principio de equidad en el supuesto de que no se respetase la lista de espera existente en el proceso ordinario de admisión o que no estableciese un sistema alternativo que incorporase criterios que fomenten la igualdad en el acceso a la educación infantil de primer ciclo. En el mismo proceso de admisión ordinario, que rige la asignación de plaza hasta que no se inicia el curso, se aplican una serie de criterios para ordenar las solicitudes que incorporan aspectos relativos a la proximidad, a la posible discapacidad del alumno o a la renta familiar, por ejemplo. Y, por otra parte, el procedimiento utilizado podría no garantizar necesariamente la transparencia. En el proceso de admisión ordinario se hacen públicas las vacantes, las listas baremadas y la asignación final de plazas. Las familias afectadas deberían poder conocer la lista de espera y las plazas vacantes que se vayan produciendo a lo largo del curso.

De acuerdo con ello, el Síndic sugiere que se incorporen mejoras en el procedimiento actual que introduzcan la perspectiva de la equidad en la asignación de plaza, y garanticen la máxima transparencia de este proceso hacia la ciudadanía. Alternativamente, se considera más equitativo y transparente mantener las listas de espera de los centros resultantes del último proceso de admisión.

### RECOMENDACIONES

- Es preciso que el Departamento de Enseñanza incorpore al Decreto de admisión de alumnado la obligación de los ayuntamientos que han asumido las competencias de regular la admisión a las guarderías, especialmente en cuanto a la gestión de las listas de espera y la matrícula fuera de plazo, una vez se ha iniciado el curso y la lista de espera ha perdido su vigencia (de acuerdo con lo establecido por el actual Decreto general de admisión). Puesto que muchos ayuntamientos se remiten al Decreto de admisión, conviene valorar la posibilidad de regular la matrícula una vez se inicia el curso, que no puede seguir los mismos procedimientos en la admisión a las enseñanzas sufragadas con fondos públicos de provisión no universal.
- Los ayuntamientos deben regular la admisión de alumnado una vez se ha iniciado el curso, en caso de bajas durante el curso escolar en municipios con guarderías públicas con más solicitudes que plazas en el periodo ordinario de preinscripción y matrícula.

#### 5.4.4. La escolarización de 0 a 3 años como estrategia de atracción de la demanda en el proceso de admisión en P3

Numerosos centros privados sufragados con fondos públicos con oferta de educación infantil de segundo ciclo también disponen de oferta de primer ciclo. En concreto, el curso 2012/2013, había 187, 168 centros de primaria y 19 centros de educación infantil. En el marco de su actividad, si bien ésta no es una práctica generalizada, el Síndic ha tenido conocimiento de que alguno de estos centros deniega el acceso a la oferta de primer ciclo no sujeta a concierto a niños que tienen hermanos mayores escolarizados en otras escuelas, y que previsiblemente no proseguirán en el segundo ciclo de educación infantil en el mismo centro.

Es preciso recordar, además, que, de acuerdo con la interpretación que hace de la normativa que regula la admisión de alumnado, el Departamento de Enseñanza autoriza a las familias que solicitan plaza en un centro que dispone de oferta de educación infantil de primer ciclo alegar la condición de existencia de hermanos o hermanas escolarizados al centro en el proceso de admisión cuando el alumnado que accede a P3 tiene hermanos escolarizados al primer ciclo en el mismo centro. Por lo tanto, un alumno que quiere acceder a P3 en un centro con oferta de primer ciclo tiene garantizado el acceso a efectos prácticos si tiene un hermano escolarizado en el primer ciclo.

En este sentido, el Departamento de Enseñanza defiende que la normativa que regula la admisión de alumnado, cuando define estrictamente el criterio de hermanos escolarizados en el centro, no diferencia en la aplicación la etapa educativa en que debe estar escolarizado el hermano o hermana, ni tampoco si esta etapa debe ser objeto de concierto. En efecto, la Resolución ENS/280/2015, de 18 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula de alumnos en los centros del Servicio de Educación de Cataluña y otros centros educativos, en las diversas enseñanzas sostenidas con fondos públicos, para el curso 2015-2016, establece en su anexo 1 que, en aplicación del criterio de existencia de hermanos o hermanas escolarizados en el centro educativo o de padres o tutores legales

que trabajan en dicho centro, “se entiende que un alumno o alumna tiene hermanos escolarizados en el centro cuando éstos están escolarizados en el momento de presentar la solicitud de preinscripción”.

El Síndic recuerda que la LEC establece que el acceso al sistema educativo debe producirse en condiciones de igualdad y que, para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, el Gobierno regula un procedimiento único de acceso a los centros públicos y a los centros privados sostenidos con fondos públicos (art. 4). Entre otros aspectos, esta misma ley añade que en ningún caso el procedimiento de admisión de los alumnos a las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil sostenidos con fondos públicos implica el derecho de acceso con relación a las enseñanzas posteriores (art. 47.6).

En esta misma línea, el Síndic también recuerda que la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (art. 84.8), y el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros que imparten enseñanzas sufragadas con fondos públicos (art. 2.5), prevén que en los centros privados concertados que imparten diversas etapas educativas, el procedimiento inicial de admisión se debe hacer en el curso que corresponda a la menor edad de los que son objeto de concierto.

Si bien estos preceptos hacen referencia al alumnado que participa directamente en el proceso de admisión, a criterio del Síndic de Greuges, el espíritu de la norma es garantizar condiciones similares en los diversos centros educativos y en los diferentes sectores de titularidad en el proceso de admisión de alumnado, a fin de evitar desequilibrios en la demanda y fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso a los centros. La aplicación de este criterio para los que tienen hermanos o hermanas en la educación infantil de primer ciclo supone una ventaja para los centros privados que disponen de esta oferta respecto del resto de centros privados y también del sector público.

Y a la vez también es el espíritu de la norma que el acceso a la educación infantil de primer ciclo o a otras enseñanzas no sufragadas con fondos públicos no suponga una ventaja en relación con el resto de alumnado que quiere acceder al mismo centro, entre otros motivos,

porque la admisión a los centros privados que tienen oferta educativa no sufragada con fondos públicos, como pasa con la educación infantil de primer ciclo, no se rige por el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, ni por las garantías objetivas de igualdad que prevé la norma.

La LEC es clara cuando impide que el procedimiento de admisión de los alumnos a las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil sostenidas con fondos públicos se vincule con el derecho de acceso con relación a las enseñanzas posteriores (art. 47.6). Pese a que la vinculación del alumno con el centro donde está cursando el primer ciclo es más fuerte por el hecho de estar escolarizado que por el hecho de tener un hermano matriculado, la Ley no da prioridad en el acceso a la educación de segundo ciclo.

Así, si la norma prohíbe la aplicación de una prioridad que podría tener más justificación porque no se ajusta al principio de igualdad de oportunidades, y porque el acceso a este primer ciclo no está sujeto a una regulación objetiva de la administración educativa, es preciso entender que tampoco admite esta prioridad cuando el grado de vinculación es más bajo, puesto que tampoco se ajustaría al principio de igualdad de oportunidades.

Desde esta perspectiva, por tanto, la aplicación del criterio de existencia de hermanos o hermanas en el proceso de admisión en el centro en el caso de alumnado que tenga hermanos escolarizados en la educación

infantil de primer ciclo puede suponer contravenir determinados principios que inspiran el ordenamiento jurídico vigente y que tienen que ver con las garantías de igualdad en el acceso a los centros educativos sufragados con fondos públicos.

No aplicar el criterio de existencia de hermanos o hermanas en el proceso de admisión en el centro en el caso de alumnado que tenga hermanos escolarizados en la educación infantil de primer ciclo, en cambio, permitiría evitar algunas situaciones que también pueden vulnerar el principio de igualdad de oportunidades en educación, relacionadas con la existencia de irregularidades en la admisión. Por ejemplo, al igual que hay centros que en la admisión de alumnado permiten alegar relaciones laborales que no se ajustan a la norma en la aplicación del criterio de existencia de progenitores trabajadores en el centro, también pueden existir centros que utilicen la disponibilidad de oferta de primer ciclo para promover el acceso de determinado alumnado de manera fraudulenta (por ejemplo, haciendo prevalecer el criterio de existencia de hermanos o hermanas en el centro en el caso de alumnado con hermanos que sólo hayan sido matriculados en el centro en el momento de la preinscripción).

Éstas no son prácticas generalizadas, pero sí que se producen en determinados centros privados concertados, y deben ser combatidas por la Administración educativa porque vulneran el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

### RECOMENDACIONES

- Es preciso evitar las prácticas de algunos centros privados con oferta de educación infantil de primero y de segundo ciclo que condicionan la admisión al primer ciclo a la voluntad de continuar la escolaridad en el centro en el futuro.
- El Departamento de Enseñanza debe interpretar el criterio de existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades en educación (para evitar que tener hermanos en el primer ciclo se pueda alegar en el acceso al segundo ciclo) y que regule de manera más clara este aspecto en el nuevo decreto de admisión de alumnado o en la normativa que lo desarrolle (en caso de que se mantenga la posibilidad de aplicar este criterio para el alumnado que tenga hermanos o hermanas escolarizados en la educación infantil de primer ciclo, tal como sucede actualmente, es necesario regular en qué circunstancias se puede aplicar este criterio (cuantos meses debe estar matriculado el hermano o la hermana del alumno admitido, cómo se acredita esta circunstancia, etc.).

## 5.5. La atención a la diversidad

### 5.5.1. Las desigualdades de acceso y garantías de atención adecuada de los niños con necesidades educativas especiales

De acuerdo con su carácter inclusivo, las guarderías escolarizan a niños con necesidades educativas especiales con la voluntad de proporcionarles la atención especializada que requieren, en coordinación con los recursos del entorno que lo hagan posible. Conviene poner de manifiesto que la escolarización temprana del alumnado con necesidades educativas especiales, si recibe la atención personalizada y especializada que necesita, puede incidir positivamente en su desarrollo.

En este sentido, la Estadística de Enseñanza del Departamento evidencia que las

guarderías en Cataluña han escolarizado alrededor de 700 niños con necesidades educativas especiales de media en los cuatro últimos cursos con datos disponibles (ver tabla 19).

Hechas estas consideraciones previas, es preciso añadir que, proporcionalmente, el alumnado con necesidades educativas especiales tiene un peso mayor en el segundo ciclo de educación infantil que en el primer ciclo. En el curso 2013/2014 el alumnado con necesidades educativas especiales en el segundo ciclo representa el 0,92% del total de alumnado, mientras que en el primer ciclo, el 0,70%. Esta menor presencia de alumnado con necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo que en las enseñanzas consideradas universales es una constante en los diferentes cursos y podría indicar una cierta infrarrepresentación (ver tabla 19).

**Taula 19. Alumnado con necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo (2010-2014)**

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Discapacidad intelectual	90	83	69	75
Discapacidad visual	29	40	38	32
Discapacidad auditiva	54	62	62	38
Discapacidad motora	153	110	100	54
Trastorno generalizado del desarrollo	173	194	141	155
Otras alteraciones graves de la personalidad	21	25	16	25
Otros	237	317	242	224
<b>Alumnado con necesidades educativas especiales</b>	<b>757</b>	<b>831</b>	<b>668</b>	<b>574</b>
% alumnado con necesidades educativas especiales sobre alumnado total (1º ciclo de EI)	0,85	0,90	0,79	0,70
% alumnado con necesidades educativas especiales sobre alumnado total (2º ciclo de EI)	0,99	1,04	0,91	0,92

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Aunque la inclusión escolar ha sido un principio básico integrado en la práctica de los profesionales en la mayoría de guarderías de Cataluña, hace tiempo que el Síndic constata, en el marco de su actuación, las dificultades que sufren algunos niños con discapacidad a la hora de acceder a esta

etapa educativa, generalmente por déficits en la dotación de recursos especializados o de apoyo que garanticen una atención adecuada de sus necesidades educativas especiales.

A menudo, los ayuntamientos o los titulares de centros privados se limitan a cumplir la

ratio mínima de profesionales que prevé el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, que es insuficiente para garantizar la adecuada atención del conjunto del aula en caso de presencia de determinadas necesidades educativas especiales entre el alumnado, y no muestran disposición a aplicar las medidas necesarias para que estos niños tengan los apoyos necesarios para alcanzar el máximo desarrollo posible. A través de las quejas recibidas, el Síndic constata que no todos los titulares de centros públicos, fundamentalmente los ayuntamientos, abordan, por falta de disponibilidad presupuestaria para contratar monitores u otros profesionales especializados, la necesidad de garantizar el apoyo educativo requerido para atender las necesidades educativas especiales de los alumnos con discapacidad.

Ante esta realidad, además de recomendar específicamente que los ayuntamientos y los titulares de centro proporcionen la dotación de profesionales especializados en las guarderías para garantizar la atención adecuada de los niños con necesidades educativas especiales, el Síndic ha destacado la necesidad de mejorar el carácter inclusivo de la educación infantil de primer ciclo, como etapa plenamente incorporada al sistema educativo, y la corresponsabilidad del Departamento de Enseñanza en el apoyo a la escolarización de este alumnado.

En el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, el Síndic destacaba algunos déficits relacionados con la

falta de acceso de los profesionales del sector a los servicios educativos, de apoyo a la escolarización y a las necesidades educativas especiales de los que dispone el mismo sistema a través del Departamento de Enseñanza (EAP, CREDA, etc.).

Desde entonces, el Síndic ha detectado una disposición cada vez mayor de los servicios educativos del Departamento de Enseñanza a apoyar y a trabajar conjuntamente con las guarderías que les corresponde por zona. Esta tendencia se ha visto reforzada jurídicamente por la aprobación en el año 2009 de la LEC, que reconoce esta etapa como parte integrante del sistema educativo. Asimismo, incorpora la inclusión escolar como principio rector, que prevé el deber del Departamento de Enseñanza, a través de los servicios educativos, de proporcionar apoyo y asesoramiento al conjunto de centros, y protege el derecho a acceder en condiciones de igualdad y a ser atendido de acuerdo con las propias necesidades. La aprobación en el año 2010 del Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil, que prevé tanto la educación inclusiva como principio como la atención especial a la diversidad de los niños, la detección precoz de sus necesidades educativas específicas y la intervención en las dificultades de desarrollo, en cuanto se detecten, consolida aún más esta tendencia.

A pesar de este ordenamiento, en la práctica, todavía se dan casos de niños que no son admitidos en guarderías o cuyos progenitores optan por no inscribirlos en ellas por falta de garantías de una atención adecuada.

### RECOMENDACIONES

- Es preciso incorporar la atención de las necesidades educativas especiales a la oferta de educación infantil de primer ciclo en las estructuras de trabajo coordinado entre los ayuntamientos y el Departamento de Enseñanza.
- Es preciso reglamentar los ámbitos de corresponsabilidad del Departamento de Enseñanza y de los ayuntamientos en la atención de las necesidades educativas especiales del alumnado en la educación infantil de primer ciclo.
- Es necesario promover la plena integración de la educación infantil de primer ciclo al sistema educativo y, consecuentemente, favorecer que los parvularios y guarderías puedan acceder a los recursos y a los servicios de apoyo a la escolarización de que dispone la Administración educativa (EAP, etc.).

### El caso de un niño con discapacidad (Q-05355/2010)

En el año 2010 el Síndic recibió una queja referida a la inadmisión de un niño con necesidades educativas especiales en el parvulario municipal Sant Pau, de Anglesola, a las que el centro no podía dar respuesta por falta de monitores.

El Departamento de Enseñanza informó que puesto que la guardería era de titularidad municipal correspondía al ayuntamiento valorar la adecuación de la atención ofrecida por el centro y la necesidad de monitor. A su vez, el Ayuntamiento de Anglesola manifestó que no se negó a admitir el niño en el centro, pero que, por falta de disponibilidad presupuestaria, no podía contratar a ese monitor.

En la resolución emitida, y de acuerdo con el derecho de cualquier niño de participar en condiciones de igualdad a la educación, y el deber de los poderes públicos de velar por la atención de las necesidades educativas de los alumnos, el Síndic pidió, sin éxito, al Ayuntamiento de Anglesola y al Departamento de Enseñanza que coordinaran sus actuaciones, a fin de garantizar una valoración de las necesidades educativas especiales del alumno y la adecuación del apoyo necesario, con el fin de hacer posible el acceso del niño con necesidades educativas especiales a la guardería municipal.

#### 5.5.2. Déficits de provisión de plazas para niños con pluridiscapacidades y con estados de salud frágiles

Esta problemática de atención de las necesidades educativas especiales del alumnado se hace especialmente presente en el caso de los niños con pluridiscapacidades,<sup>7</sup> asociadas a menudo a estados de salud frágiles debido a anomalías anatómicas o fisiológicas o de malformaciones o enfermedades diversas.

De acuerdo con el carácter inclusivo de la educación infantil de primer ciclo, el Departamento de Enseñanza informa de que estos niños disponen del servicio de atención precoz especializado dependiente del Departamento de Bienestar Social y Familia y que, paralelamente, se pueden escolarizar en las guarderías del propio municipio, que se coordinan con los centros de desarrollo infantil y de atención precoz (CDIAP) y con los servicios educativos que correspondan.

Estos niños, sin embargo, a menudo requieren cuidados especiales que no pueden proporcionar los profesionales que, por normativa, forman parte de las guarderías ordinarias, y no siempre los ayuntamientos y los titulares de centros privados muestran disposición a contratar profesionales externos.

Además, en algunos casos, de acuerdo con su frágil estado de salud, estos niños requieren atenciones especializadas que desde los servicios y recursos normalizados no siempre se pueden prestar. En este caso, el Departamento de Enseñanza sugiere que no se escolaricen en centros ordinarios y plantea su desplazamiento a un centro que ofrezca un servicio específico.

Históricamente, la Fundación Nexse se ha ocupado de atender a estos niños con pluridiscapacidad residentes en la ciudad de Barcelona o municipios y comarcas cercanas. Sin embargo, las 35 plazas que ofrece cofinanciadas por el Departamento de Bienestar Social y Familia tienen actualmente lista de espera (8 niños en julio de 2015), y no hay centros de referencia de estas características que den cobertura al conjunto del territorio de Cataluña. De hecho, a veces, la fragilidad del mismo estado de salud del niño no recomienda su desplazamiento a lugares alejados del propio municipio de residencia.

En relación con estos niños de 0 a 2 años con pluridiscapacidad, que no pueden ser atendidos en contextos escolares normalizados por la necesidad de una atención altamente especializada (personal médico, etc.), el Síndic detecta dificultades de integración a la educación infantil de primer ciclo por

<sup>7</sup> De acuerdo con el Departamento de Enseñanza, se entiende por *pluridiscapacidad* aquella discapacidad grave de origen neurobiológico de expresión múltiple que se asocia a una deficiencia motriz y a una discapacidad intelectual severa o profunda que provocan una restricción extrema de las posibilidades de percepción, de expresión y de relación.

falta de plazas de guardería distribuidas en el territorio.

En este sentido, como buena práctica, aunque todavía con un alcance territorial limitado, la Fundación Nexxe ha impulsado el proyecto Aulas, con la colaboración del Departamento de Bienestar Social y la Diputación de Barcelona, para impulsar aulas de atención especializada para niños con pluridiscapacidad en otros municipios de toda Cataluña. Este proyecto cuenta hasta ahora con la experiencia de un aula ubicada en una guardería ordinaria de Sant Feliu de Llobregat, con el apoyo económico de la Obra Social “la Caixa” y la colaboración del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat y el Consejo Comarcal del Baix Llobregat.

Por otra parte, cabe recordar que a partir del año 2009, a través de la Orden EDU / 85/2009, de 11 de marzo, por la que se aprueban las bases generales de las líneas de subvención del Departamento de

Educación, las bases específicas de los programas que las integran, y se abre la convocatoria pública para el año 2009, se introduce una modificación en las subvenciones que tienen por objeto la escolarización de niños de 0 a 3 años en centros educativos de Cataluña de titularidad privada sin ánimo de lucro, por lo que el módulo de subvención por alumno / curso se incrementa en el caso de que más del 25% de los alumnos escolarizados en la guardería tengan un grado de discapacidad superior al 65% (el curso 2009/2010, de 800 euros a 1.500 euros por alumno / curso). Aunque esta financiación diferencial se ha mantenido a lo largo del tiempo,<sup>8</sup> esta subvención, tal como sucede con las plazas ordinarias del conjunto de guarderías públicas y privadas, se ha ido reduciendo progresivamente, de los 1.500 euros por alumno / curso el curso 2009/2010 hasta los 600 euros correspondientes al curso 2013/2014 (por 300 euros por alumno / curso en el resto de centros).

### RECOMENDACIONES

- Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia, las diputaciones catalanas y los ayuntamientos deben analizar y promover oferta de educación infantil de primer ciclo adecuadamente distribuida en el territorio que garantice la atención de las necesidades educativas especiales de los niños con pluridiscapacidad, si procede, por medio de la apertura de aulas en guarderías ordinarias de atención especializada a estos niños.

## 5.6. Las garantías de calidad de la oferta

### 5.6.1. Carencias relacionadas con el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 282/2006

El Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, establece los requisitos de dotación y titulación de los profesionales y de ratios de alumnado que deben cumplir las guarderías públicas y privadas.

En el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, el

Síndic destacaba que los requerimientos que establece la normativa, especialmente las ratios de alumnos y de profesionales, no siempre se cumplían en la práctica, y la Inspección educativa no siempre hacía un esfuerzo de supervisión de estas condiciones. Había centros que no respetaban las ratios de niños, de profesionales y de maestros establecidas legalmente.

En relación con la dotación de profesionales, la actividad del Síndic de Greuges ha constatado una progresiva adaptación de las condiciones de los centros a los requerimientos establecidos en la normativa, después de años de aplicación del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos

<sup>8</sup> Orden EDU/123/2010, de 1 de marzo, para el curso 2010-2011; Orden ENS/205/2011, de 28 de julio, para el 2011-2012, y Orden ENS/309/2012, de 5 de octubre, para el curso 2012-2013.

de los centros. Sin embargo, las quejas recibidas también evidencian que actualmente aún hay guarderías sin la proporción de profesionales con la titulación de maestro o equivalente o sin la cantidad de profesionales por unidad previstas en la normativa que regula los requerimientos en la educación infantil de primer ciclo. Estos incumplimientos tienden a estar más presentes en guarderías públicas de municipios pequeños, en que la provisión de profesionales con la especialidad es más compleja por razones geográficas y demográficas, o en guarderías privadas, en que la gestión financiera de los centros acostumbra a ser más precaria y la supervisión externa, más limitada.

Esta realidad constata que la supervisión activa por parte de la Inspección de Educación sobre las condiciones cómo se desarrolla la actividad en las guarderías continúa siendo necesaria.

En relación con los ratios de alumnado, a diferencia de lo que sucede con otras enseñanzas más afectadas por las ampliaciones

de ratio, es menos frecuente encontrar incumplimientos de los requisitos previstos en el Decreto 282/2006. En todo caso, el Síndic recuerda que la titulación y el número de profesionales, y también el número de niños por grupo, en los términos previstos en la normativa, no son únicamente requisitos formales, sino que son elementos que inciden directamente en su calidad de la educación y que constituyen una garantía en el trato adecuado que reciben los niños. La Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación, establece que los requisitos referentes a la titulación y al número de profesionales y a las ratios de alumnado mantienen una estrecha relación con la calidad de la enseñanza. A su vez, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece que los estados deben asegurar que las instituciones, los servicios y los establecimientos encargados del cuidado de los niños cumplen las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de los profesionales, y también que haya supervisión profesional (art. 3.3).

### RECOMENDACIONES

- La Inspección de Educación debe garantizar la supervisión de las condiciones de los centros.
- Los ayuntamientos y los titulares de los centros privados deben garantizar la adecuación de la dotación y la titulación de los profesionales de las guarderías a los requisitos que establece la normativa vigente, así como el número de alumnos por unidad, ya que estos requisitos son de obligado cumplimiento y constituyen una garantía de calidad del funcionamiento del centro y de la atención que reciben los niños.

### El incumplimiento de la dotación de profesionales en una guardería privada

El Síndic recibió una queja relacionada con el supuesto trato inadecuado del alumnado de una guardería privada (por ejemplo, el hecho de que los niños dormían en la trona).

Las visitas de la Inspección de Educación al centro evidenciaron que no cumplía la normativa que regula la dotación y la cualificación de los profesionales porque no había ningún docente en la relación de personal entregada, porque había profesionales sin titulación, porque el número de profesionales en presencia simultánea era más bajo y que el número de niños por grupo superaba el máximo permitido. En una de las visitas, el número de profesionales no llegaba a la mitad del requerido normativamente, y el número de niños por grupo observado superaba significativamente el número máximo permitido.

### 5.6.2. La necesidad de revisar las ratios previstas por norma para adecuarlas a las necesidades de los niños

En el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, presentado por el Síndic en el Parlamento en 2007, se señalaba que uno de los factores que más condiciona la calidad educativa de las guarderías tiene que ver con los ratios de niños por unidad, ya que la falta de autonomía propia de los niños de 0 a 3 años y la intensidad de la labor socializadora que se requiere en estas edades hacen que en la educación infantil de primer ciclo sea imprescindible un cierto grado de atención personalizada.

Los ratios por unidad, precisamente, determinan los tiempos y las posibilidades de dedicación de los profesionales a cada uno de los niños escolarizados. Concentrar en un mismo espacio físico un determinado número de niños con los déficits de socialización y las necesidades de atención básica propias de la edad repercute negativamente sobre las posibilidades de promover dinámicas grupales de carácter educativo.

A pesar de que exista un cumplimiento generalizado de las ratios de alumnado por grupo por parte de las guarderías en Cataluña, el Síndic también recuerda, como ya hizo en el informe mencionado, que las ratios establecidas en el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, son demasiado elevadas para garantizar plenamente una atención adecuada de los niños.

Las ratios establecidas actualmente por decreto son superiores a las existentes en otros países europeos líderes en políticas de atención escolar de la primera infancia, como ya se señalaba en el informe. En este sentido, el Informe de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la consecución de los objetivos de Barcelona sobre las estructuras de cuidado de los niños en edad preescolar, de 3 de octubre de

2008, vuelve a incidir en el hecho de que la ratio entre el número de adultos y de niños constituye un indicador de calidad de los servicios de cuidado de los niños. Este informe recoge que esta ratio es muy heterogénea en función del estado miembro de que se trate. Sin embargo señala que oscila entre 1 adulto para 3 niños y 1 adulto para 7, y 1 para 6 y 1 por 19 en la categoría de edad más alta. Asimismo, la Red Europea de Atención a la Infancia de la Comisión Europea publicó en el año 1996 cuarenta objetivos de calidad en los servicios infantiles. En el número 21 se establecía que las ratios de personal deberían reflejar los objetivos del servicio y su contexto amplio, y estar directamente relacionadas con el grupo de edad y el tamaño del grupo. Normalmente deberían ser superiores, pero no inferiores a: 1 adulto por cada 4 plazas para niños menores de 12 meses; 1 adulto por cada 6 plazas para niños entre 12 y 23 meses; 1 adulto por cada 8 plazas para niños entre 24 y 35 meses, y 1 adulto por cada 15 plazas para niños entre 36 y 71 meses.

Conviene recordar que el Decreto 282/2006 establece que en el primer ciclo de la educación infantil puede haber simultáneamente, como máximo, el siguiente número de niños por grupo: 8 niños en grupos de niños menores de un año; 13 niños en grupos de niños de uno a dos años; 20 niños en grupos de niños de dos a tres años (art. 12). El número mínimo de profesionales en presencia simultánea debe ser igual al número de grupos en funcionamiento simultáneo más uno, incrementado en uno más por cada 3 grupos (art. 11). Para cumplir las ratios propuestas por los documentos de la Comisión Europea, mencionados más arriba, por tanto, faltaría aproximadamente, por cada tres grupos, la dotación de un profesional más de la cantidad ya prevista en el Decreto 282/2006.

Cabe recordar que la reducción de estas ratios ha sido, y es, una de las reivindicaciones más extendidas entre los profesionales del sector. La Red Territorial de Educación Infantil de Cataluña, por ejemplo, cuando el Decreto estaba en proceso de elaboración, sugería que se redujera el número máximo de niños por grupo en un 25%.

#### RECOMENDACIONES

- Es necesario elaborar un estudio sobre la adecuación de las ratios de alumnado y profesionales en la educación infantil de primer ciclo para valorar la necesidad de revisar las ratios establecidas en la normativa que regula este ámbito educativo.

### 5.6.3. El impacto de las medidas de austeridad en la calidad de la oferta

La educación infantil de primer ciclo, como sucede con otras enseñanzas, también ha recibido el impacto de las medidas de contención del gasto público aplicadas en los últimos años. A diferencia de otras enseñanzas, que han experimentado un impacto estructural significativo en las condiciones de atención educativa y en su cualidad (incrementos de ratio establecidos por norma, reducción del número de profesorado y de personal de apoyo, reducción del horario escolar por la supresión de la sexta hora en los centros públicos, etc.), el impacto de las medidas de austeridad en la educación infantil de primer ciclo se sitúa más en las condiciones de acceso, fundamentalmente en los costes de escolarización (incrementos de cuotas a las familias) y en la provisión de oferta (redimensionamiento de las plazas), que en la calidad del servicio prestado, que ha quedado comparativamente más preservada.

Hecha esta consideración de carácter general, el Síndic también constata que, en el caso del sector público, muchos ayuntamientos han desarrollado medidas para garantizar la sostenibilidad económica de las guarderías

municipales que han impactado en su calidad: es el caso, por ejemplo, de municipios que tenían ratios por debajo de los niveles establecidos por norma, que han incrementado el número de plazas por grupo para situarse en los máximos permitidos.

Los datos que proporciona el Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías, de la Diputación de Barcelona, que dispone de información de aproximadamente 30 ayuntamientos en las ediciones de los últimos años, concluyen que en los últimos años no ha habido una modificación significativa del número de alumnos por educador y del número de personal de apoyo, pero sí una reducción de la dedicación de la dirección del centro a tareas de gestión, y también una disminución de las horas de dedicación a tareas no lectivas relacionadas con la coordinación, la preparación y la relación con las familias de los educadores y de los educadores de apoyo (ver tabla 21). Las dificultades de las administraciones públicas para sustituir bajas y contratar nuevo personal o la reducción de determinado personal de apoyo o de servicios en algunos centros pueden explicar esta dedicación más alta del profesorado a tareas de atención directa al alumnado.

**Tabla 20. Evolución del porcentaje de financiación de las guarderías públicas (2008-2013)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alumnos por educador/a	14,4	14,8	14,7	14,7	14,7	14,7
Número de personal de apoyo por educador/a	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
% de horas de dirección dedicadas a la gestión del centro sobre el total de horas trabajadas	76	73,6	80,5	76,5	76	67,7
% de horas no lectivas de los educadores (tutores de aula) sobre el total de horas trabajadas	17,1	17,8	17,3	15,4	15,2	15,6
% de horas no lectivas de los educadores de apoyo sobre el total de horas trabajadas	14,4	14	12,4	11,2	11,2	10,7
% de horas de baja sobre el total de horas trabajadas por el personal educador y educador de apoyo	4,4	4,2	4,6	4,7	5	5,4

## RECOMENDACIONES

- Deben preservarse los niveles de calidad de la oferta y, específicamente, las condiciones de atención educativa del alumnado de educación infantil de primer ciclo, en caso de que se redefina la prestación del servicio de guardería por razones financieras.

### Cambios en los criterios de funcionamiento de las guarderías del Ayuntamiento de Barcelona

En el año 2012 el Ayuntamiento de Barcelona anunció la revisión de algunos de los criterios de funcionamiento de las guarderías municipales, con medidas que incluyen el incremento de la ratio por grupo de niños, la disminución del personal de apoyo durante el tiempo de mediodía y la externalización de la gestión de algunos de los centros.

Dado que algunas de las modificaciones anunciadas pueden tener incidencia en la calidad del servicio y en el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, el Síndic acordó la apertura de una actuación de oficio en relación con estas medidas. Asimismo, el Síndic también recibió quejas individuales en relación con esta reforma y una queja de la Comunidad Educativa de las guarderías, en representación de los educadores, los servicios complementarios y de apoyo educativo, la FAPAC, la Plataforma 03BCN, las AMPA, y familias y los niños.

La red de guarderías del Ayuntamiento de Barcelona funciona con un alto nivel de calidad desde la perspectiva de los derechos de los niños y la cobertura de sus necesidades y constituye como un referente en el ámbito educativo.

El Ayuntamiento de Barcelona, como titular de la red, debe adoptar las medidas necesarias para organizar el servicio y optimizar su funcionamiento, especialmente en un escenario de limitación de los recursos disponibles. Aún así, el Síndic no puede dejar de señalar que algunas de las medidas propuestas tienen una clara incidencia en la calidad de la atención que reciben los niños y que otros podrían afectar a la calidad si no se acompañan de medidas de supervisión y de control adecuadas.

El número de niños por grupo constituye un elemento clave para asegurar una atención individualizada a los niños en un tramo educativo que tiene como objetivo contribuir al desarrollo afectivo y emocional de los niños (Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil). En este sentido, si bien es cierto que la propuesta de niños por grupo se sitúa dentro del margen permitido por la normativa, cabe considerar que se trata de una normativa de máximos que se sitúa en la franja de ratios más altas de nuestro entorno.

Por otra parte, la introducción del modelo de gestión indirecta en una red consolidada y con larga tradición puede introducir elementos de desigualdad en la calidad de la atención educativa si no se introducen formas de control y supervisión centradas también en la función educativa.

Así, se observa que en los criterios de valoración de las ofertas para la gestión indirecta de las guarderías la oferta económica tiene un valor preeminente en relación con los que tienen que ver con el proyecto educativo y con la propuesta organizativa. Por otra parte, en los pliegos de cláusulas que regirán el contrato de gestión del servicio falta la referencia a medidas para evitar la rotación del personal y para mejorar las condiciones laborales establecidas por convenio.

Asimismo, aunque se asegura el control del cumplimiento de los aspectos formales, no se precisan mecanismos de control de la calidad educativa durante el funcionamiento de la actividad, ni de la atención que reciben los niños desde la perspectiva de la cobertura de sus necesidades en el sentido más amplio del concepto.

Finalmente, en relación con la reducción del personal de apoyo durante el tiempo de mediodía, ésta ha quedado finalmente reducida en treinta minutos, por lo que se mantiene la dotación actual de un técnico/a de apoyo para cada grupo en el rango de las 12 a las 15 horas.

No obstante, la importancia de las actividades desarrolladas en este espacio de tiempo, la necesidad de que se pueda asegurar el carácter educativo y que se puedan desarrollar en un clima relajado y tranquilo (Decreto 101/2010, de 3 de agosto, anexo 1, Elementos del currículo, Introducción) hacen necesario que se realice un seguimiento cuidadoso del impacto de la medida de reducción del personal de apoyo en el rango de 11.30 a 12 horas, especialmente en el caso del grupo de niños más pequeños, que pueda ser evaluado desde la perspectiva de sus necesidades.

Por estas razones, teniendo en cuenta los efectos que tiene en la calidad de la atención que reciben los niños, el Síndic ha pedido que se mantenga la ratio actual de niños por grupo; que se mantenga la política de incremento de plazas públicas de guardería municipal, dada la importancia de la escolarización en la primera infancia; que se establezcan mecanismos de control y supervisión de las escuelas externalizadas que incidan en los aspectos pedagógicos y de calidad de la atención educativa, así como en los elementos que condicionan la calidad de la provisión del servicio (experiencia de los profesionales, condiciones laborales, rotación de los profesionales, etc.), con el objetivo de asegurar unas condiciones de calidad de la atención equiparables al resto de centros de la red; que se efectúe un seguimiento cuidadoso del impacto de la medida de reducción del personal de apoyo en el rango de 11.30 a 12 horas, y que se valore la posibilidad de hacer una prueba piloto en determinados centros para valorar su funcionamiento antes de extender la medida a todos los centros, oído a los maestros y a los profesionales afectados, especialmente en el caso del grupo de niños más pequeños.

#### 5.6.4. Los déficits de control en los procesos de externalización de la gestión de las guarderías municipales

Los diferentes informes que ha ido generando la Diputación de Barcelona en relación con la educación infantil de primer ciclo, como por ejemplo el Panel sobre la guardería municipal y los servicios a los más pequeños en la demarcación de Barcelona, sitúan cerca del 40,7% el número de guarderías públicas con gestión indirecta en el curso 2013/2014, con un ritmo de crecimiento de este número desde el año 2000 ligeramente superior al de los centros de gestión directa.

En lo que concierne a la externalización de la gestión de algunas guarderías municipales, el Síndic destaca que es una posibilidad no excluida por la normativa, y que si bien los dos modelos de gestión pueden tener elementos de valoración positiva tienen también algunos riesgos que conviene atender.

Precisamente, el Síndic de Greuges ha reiterado en varias ocasiones, especialmente desde el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*,

presentado por el Síndic en el Parlamento en 2007, que el establecimiento de formas de gestión indirecta requiere, en todo caso, medidas para valorar el proyecto educativo en los pliegos de condiciones de los concursos de adjudicación de las concesiones de las guarderías municipales, actualmente todavía demasiado determinados por criterios económicos (la mejor propuesta económica), así como incorporar mecanismos de control y supervisión sobre la calidad de la oferta educativa y sobre la calidad de la atención personal que reciben los niños.

En este caso, el Síndic aún observa que, a pesar de que los ayuntamientos aseguran el control del cumplimiento de los aspectos formales, no prevén mecanismos de control de la calidad educativa durante el funcionamiento de la actividad, desde la perspectiva de la cobertura de las necesidades educativas de los niños, en sentido más amplio (no sólo las condiciones materiales). La falta de previsiones específicas en los contratos de concesión comporta el riesgo de centrar la acción supervisora en el control de los aspectos formales para asegurar el cumplimiento de la ley y no prestar un nivel de atención equivalente a los aspectos propiamente de carácter educativo.

## RECOMENDACIONES

■ Es necesario establecer mecanismos de control y supervisión de las escuelas de gestión indirecta que incidan en los aspectos pedagógicos y de calidad de la atención educativa, y en aquellos elementos que condicionan la calidad de la provisión del servicio (experiencia de los profesionales, condiciones laborales, rotación de los profesionales, etc.), con el objetivo de asegurar unas condiciones de calidad de la atención óptimas y equiparables a las del resto de centros públicos (en caso de que el municipio también tenga guarderías con gestión directa).

### 5.6.5. La falta de regulación de servicios que funcionan de manera análoga a las guarderías

Por una parte, la Convención sobre los derechos del niño establece el deber de las administraciones públicas de regular los servicios que atienden a niños y de asegurar que estos servicios cumplen las normas establecidas a través de su supervisión (art. 3.3); y, de la otra, la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, prevé que los servicios que atienden de manera regular a niños menores de seis años deben estar sujetos al principio de autorización administrativa (art. 24.2).

En el marco de las resoluciones e informes, el Síndic destaca la necesidad de que los servicios que atienden de manera continuada a niños, especialmente de edades tempranas, cumplan determinadas condiciones mínimas de calidad en lo que concierne a la atención educativa (ratios, calificación de profesionales, características del proyecto educativo, etc.), y que estas condiciones estén convenientemente reguladas por norma.

En esta línea, en el *Informe extraordinario sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, del año 2007, el Síndic ya destacaba que, pese a la aprobación reciente del Decreto 282/2006, que regula la educación infantil de primer ciclo, quedaban sin regulación los servicios educativos dirigidos a la primera infancia que ofrecían una atención regular y funcionaban de forma análoga a las guarderías. Este decreto, que derogaba el

Decreto 65/1982, de 9 de marzo, que regulaba la atención a los niños de hasta seis años no inscritos en centros de enseñanza, y que, consecuentemente, dejaba a estos centros no autorizados sin regulación y sin supervisión para asegurar los derechos de los niños que son atendidos en ellos, es sólo aplicable a los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil.<sup>9</sup>

En respuesta a esta cuestión, en el año 2009 la Generalitat de Cataluña aprobó el Decreto 94/2009, de 9 de junio, por el que se regulan las ludotecas. Entre los objetivos de esta normativa se cuenta garantizar la calidad y el buen funcionamiento de estos servicios, considerando como tales los centros, los equipamientos o espacios delimitados que tienen una finalidad lúdica, socioeducativa, cívica, cultural e inclusiva, y que tienen como objetivo principal garantizar el derecho del niño y del joven menor de edad al juego y contribuir a su desarrollo. El preámbulo de este decreto también establece como uno de los objetivos de esta norma el hecho de complementar la regulación de otros servicios dentro del ámbito educativo en el marco del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, y así evitar la proliferación de centros que bajo el nombre de ludoteca proveen de una serie de servicios a los niños y menores de edad sin ninguna garantía jurídica.

A criterio del Síndic, la aprobación del Decreto 282/2006 y, posteriormente, del Decreto 94/2009 ha contribuido en regular los servicios que atienden a niños de 0 a 2 años. Sin embargo,

<sup>9</sup> De acuerdo con el preámbulo, no se incluye en el ámbito de aplicación de este decreto la prestación de servicios a niños de 0 a 3 años en centros no autorizados a impartir el primer ciclo de educación infantil. Ello significa que los centros que atienden a niños y que funcionan sin haber sido previamente autorizados para impartir el primer ciclo no son instados a seguir los criterios. En artículos posteriores, se introduce una definición material de los centros que imparten este ciclo, y se establece que son aquellos que acogen de manera regular, es decir continuada y sistemática, niños de 0 a 3 años y les dan servicio educativo según las condiciones descritas. En ningún caso, sin embargo, se hace referencia directa o indirecta a los centros no autorizados que atienden a niños de forma regular.

este ordenamiento no ha evitado que aún existan servicios que continúen funcionando de manera análoga a guarderías o ludotecas, sin que estén autorizadas como tales y sin que garanticen determinadas condiciones mínimas.

La aplicación del Decreto 282/2006 y del Decreto 94/2009 ha protegido las denominaciones de parvulario y guardería o de ludoteca, respectivamente, y ha favorecido que numerosos servicios hayan pasado formalmente a ser considerados como tales, pero no ha evitado los procesos de “huida” del marco normativo de algunos otros servicios, que han mantenido el mismo tipo de funcionamiento –servicio educativo de atención regular, sin el acompañamiento presencial de la persona legalmente responsable, por ejemplo bajo otras denominaciones diferentes de la de guardería o ludoteca (espacios infantiles, etc.).

En este sentido, el Síndic sugiere que se desarrollen medidas normativas que regulen desde una perspectiva más general los requerimientos que deben cumplir los servicios de atención socio-educativa dirigidos a los niños, sujetos con una vulnerabilidad especial y que deben ser objetos de una protección especial por parte de los poderes públicos, tal y como establecen la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

La necesidad de una nueva regulación, como mínimo de los servicios que funcionan actualmente sin esta autorización, no sólo debe servir para establecer estas condiciones de atención a los niños, sino que también debe servir para clarificar las responsabilidades competenciales entre administraciones en cuanto a la supervisión del cumplimiento de la normativa vigente, especialmente importante en los casos de denuncia por funcionamiento irregular o no adecuado. De hecho, la experiencia del Síndic de Greuges constata que, a todos los efectos, el Departamento de Enseñanza no inspecciona los centros que no funcionan bajo su autorización administrativa, aunque funcionen de manera análoga, y que el Departamento de Bienestar Social y Familia no supervisa los servicios infantiles que hayan quedado excluidos del procedimiento de acreditación de las ludotecas. Este mismo departamento

ha informado a esta institución que aquellos servicios no autorizados como guarderías o ludotecas deben limitarse a cumplir lo que establece la licencia de actividad que hayan obtenido para desarrollar la actividad.

Sobre este posicionamiento, el Síndic ha hecho saber al Departamento de Bienestar Social y Familia, por una parte, que los requisitos previstos para otorgar una licencia de actividad no garantizan la calidad de las condiciones de atención a la infancia, más allá de los aspectos relacionados con las condiciones de seguridad, ambientales, de salud pública, etc., de competencia municipal, ya que estos requisitos ambientales y materiales de obligado cumplimiento en el otorgamiento de la licencia de actividades no están pensados para los niños a los cuales va destinado el servicio, ni tienen en cuenta su edad; y, por otra parte, que los ayuntamientos tienen competencia para autorizar el tipo de uso de un establecimiento a través de la licencia municipal, supervisar que cumplen los requerimientos normativos establecidos y, incluso, regular criterios objetivos que formen parte de su ámbito competencial. En cambio, los ayuntamientos no fijan requisitos para ejercer una actividad determinada, como es el caso de la atención a la infancia, para cuyo contenido no disponen de competencias reguladoras.

En este sentido, el Síndic recuerda que la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, y la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, otorgan este papel regulador de los servicios educativos de atención a la infancia, fundamentalmente, al Departamento de Enseñanza, como departamento competente en materia de educación, que regula, entre otros aspectos, los requisitos que deben cumplir los centros educativos (art. 158 de la LEC) y el Departamento de Bienestar Social y Familia, como departamento competente en infancia y adolescencia, que establece directrices y procedimientos generales de actuación de los servicios especializados de atención a los niños y adolescentes (art. 22 de la Ley 14/2010).

En la respuesta recibida, el Departamento de Bienestar Social y Familia expone que se está trabajando de forma interdepartamental

y coordinada con el Departamento de Enseñanza para buscar una solución a la situación actual y analizar la necesidad o no de regular de manera efectiva unas

condiciones básicas que garanticen todos los servicios que atienden de manera regular los niños de 0 a 3 años.

### El caso de la autorización de un servicio en el municipio de Castelldefels

A finales de marzo de 2012, el Síndic tuvo conocimiento de la muerte de un niño en un centro privado de educación infantil de Castelldefels, supuestamente, después de atragantarse mientras comía y de sufrir un paro cardiorrespiratorio. Para supervisar las actuaciones de las administraciones en la autorización y la supervisión de este centro, el Síndic decidió abrir una actuación de oficio (O-02709/2012) y solicitó al Ayuntamiento de Castelldefels, al Departamento de Enseñanza y al Departamento de Bienestar Social y Familia informes sobre el tipo de atención que recibían los niños en el mencionado centro y sobre la dotación de profesionales.

A finales de mayo de 2012 estas administraciones ya habían enviado los informes solicitados, a pesar de que no aportaban ninguna información sobre las condiciones de atención socioeducativa de los niños que hacían uso del servicio.

Particularmente, el Ayuntamiento de Castelldefels exponía que se trataba de una guardería privada y que, por lo tanto, la competencia de supervisarla era autonómica, de manera que no podía facilitar datos más precisos sobre el funcionamiento de este centro. Y, en lo que concierne a la administración autonómica, por una parte, el Departamento de Bienestar Social y Familia, como departamento competente en materia de infancia, exponía que esta administración no disponía de información sobre el funcionamiento del mencionado servicio porque este no estaba autorizado como ludoteca. Por otra parte, el Departamento de Enseñanza también exponía que, respecto a las cuestiones planteadas, éstas no podían ser objeto de informe, puesto que, como que no tenía la autorización administrativa correspondiente, no tenía constancia de los hechos mencionados.

En definitiva, este centro atendía regularmente a niños durante varias horas al día sin ningún tipo de supervisión (más allá de la inspección ambiental necesaria para la obtención de la licencia municipal) y sin que ninguna administración tuviera conocimiento de las condiciones asistenciales y educativas de prestación de este servicio.

El Síndic también constató que en el mes de febrero de 2012, y a requerimiento de los Servicios Territoriales de Enseñanza del Baix Llobregat, la Inspección de Educación emitió un informe en que hacía constar que este centro funcionaba sin autorización, de manera similar a un parvulario y bajo la denominación de guardería. Concretamente, el Departamento de Enseñanza informaba de que este centro tenía un rótulo en la fachada donde se explicitaba “Parvulario”, y también que la web del centro contenía referencias, como por ejemplo “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 llar d’infants en catalán) de calidad sabe de la importancia de esta etapa del niño” o “dentro de la oferta disponible de guarderías, parvularios y otros centros educativos infantiles, el colegio infantil [...] dispone de [...]”, que inducen a confusión las familias e incumplen el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, que establece que las denominaciones de parvulario o guardería no pueden ser utilizadas por los establecimientos no autorizados por la Administración educativa para impartir el primer ciclo de la educación infantil (art. 6).

De hecho, en el momento de la muerte del niño el centro funcionaba como guardería sin estar autorizado, y la titularidad del centro había sido instada por la Inspección de Educación a cesar la actividad o bien a regularizar su situación.

### RECOMENDACIONES

■ Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia no sólo deben regular los servicios infantiles que funcionan de forma análoga a guarderías y ludotecas, pero sin estar acreditadas como tales, sino también deben dar cumplimiento a la obligación establecida tanto en la Convención (art. 3.3) como en la Ley orgánica del derecho a la educación (art. 24.) de que los centros que atienden a niños de forma permanente dispongan de una regulación y estén sometidos a una supervisión que asegure los derechos de los niños que son atendidos en dichos centros.

■ Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia y los ayuntamientos deben garantizar la supervisión de la calidad de los servicios infantiles que funcionan de forma análoga a guarderías y ludotecas pero sin estar acreditadas como tales.



## 6. CONCLUSIONES: LA EQUIDAD EN EL ACCESO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA OFERTA

A lo largo de la última década la educación infantil de primer ciclo ha experimentado un desarrollo muy positivo, bajo el punto de vista de la provisión de oferta, de la consolidación de la demanda social, del reconocimiento social y jurídico de su carácter educativo y de su importancia para el desarrollo de los niños o de la plena integración de estas enseñanzas en el sistema educativo, entre otros.

El incremento de más de 40.000 alumnos entre los cursos 2001/2002 y 2011/2012 (un 80,3%) o de casi 10 puntos porcentuales de la tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años en este mismo periodo (del 27,6% al 37%), especialmente debido a la fuerte expansión del sector público, o el desarrollo normativo de las condiciones de provisión y de sus contenidos a través del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, y del Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil, son evidencias de este avance y ponen de manifiesto no sólo la fuerte inversión pública realizada en esta materia, sino también la importancia de las políticas públicas a la hora de desarrollar un determinado ámbito educativo. Cabe señalar, sin embargo, que el presupuesto de la Generalitat para el 2015 incluye una partida de 3 millones de euros que antes no existía.

La crisis económica y las dificultades presupuestarias de los poderes públicos, sin embargo, han tenido un fuerte impacto en este proceso expansivo, especialmente a partir del curso 2011/2012, bien porque ha modificado el comportamiento de la demanda social, bien porque ha limitado la inversión pública en este ámbito.

Desde la perspectiva de las familias, el fuerte incremento de la tasa de paro entre los años 2007 y 2013 (del 6,5% al 23,1%) ha reducido las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar de muchas familias, y también las posibilidades económicas de

asumir los costes de escolarización requeridos para unas enseñanzas no reconocidas como gratuitas.

Fundamentalmente por la bajada de la natalidad, pero también por el impacto de la crisis, desde el curso 2011/2012 la educación infantil de primer ciclo ha perdido un 12,7% del alumnado. Si antes del año 2012, y durante una década, la oferta aumentaba a un ritmo de 4.000 alumnos por curso, en los tres últimos cursos esta oferta también se ha reducido a un ritmo medio de 4.000 alumnos por curso (2.000 por curso en los dos últimos cursos). Después de un largo periodo de crecimiento sostenido, en el curso 2012/2013 la tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años se reduce por primera vez, y desde entonces tiende al estancamiento (con un leve incremento, a pesar de la reducción de alumnado escolarizado, por la bajada demográfica de la población de 0 a 2 años).

Y, desde la perspectiva de las políticas públicas, las medidas de reducción del déficit y de contención del gasto público en materia de educación han afectado notablemente a la inversión pública en este ámbito, fundamentalmente por parte del Departamento de Enseñanza, que ha reducido progresivamente las partidas presupuestarias destinadas a subvencionar la oferta pública y privada (que, en parte, procedían de fondos del Estado específicos para la educación infantil, que se han suprimido). Ante el escenario de reducción del presupuesto del Departamento de Enseñanza, la inversión pública destinada a la educación infantil de primer ciclo no ha sido tan prioritaria y se ha visto afectada de la misma manera que otros ámbitos del sistema educativo considerados como no nucleares (actividades complementarias, actividades extraescolares, etc.) o que no atienden necesidades consideradas más perentorias o inaplazables (equipamientos escolares, etc.). En concreto, en relación con el curso 2010/2011, la partida presupuestaria destinada al sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo se ha visto reducida en cerca de 50 millones de euros, con una minoración del importe destinado a este concepto del 57,8%, mientras que la partida presupuestaria destinada a la financiación de las guarderías

privadas se ha reducido en 6 millones de euros, con una reducción del 66,7%.

Para el sector público, el resultado de esta reducción de la financiación de la educación infantil de primer ciclo por parte del Departamento de Enseñanza ha significado la modificación del modelo de cofinanciación a tercios vigente hasta entonces entre administración educativa, ayuntamientos y familias. Por una parte, las diputaciones catalanas han asumido el gasto que el Departamento de Enseñanza transfería a los ayuntamientos, una vez ya reducido a más de la mitad el importe a financiar por alumno y curso. Y, por otra parte, como consecuencia de esta reducción, para garantizar la sostenibilidad económica del servicio, numerosos ayuntamientos han incrementado la partida propia, si han tenido capacidad financiera, y mayoritariamente han incrementado las cuotas que deben satisfacer las familias.

Este incremento de cuotas, que también ha estado presente en el sector privado debido a la reducción de la subvención pública destinada a minorar precios, y que dificulta la accesibilidad económica al conjunto de la oferta de las familias socialmente menos favorecidas, ha coincidido con la supresión de las subvenciones que el Departamento de Enseñanza destinaba a los ayuntamientos titulares de guarderías para la escolarización de niños de 0 a 3 años que se encontrasen en situaciones socioeconómicas desfavorables y con el hecho de que muchos ayuntamientos no han desarrollado aún suficientes medidas con fondos “propios” de accesibilidad económica a la oferta (convocatorias de becas y ayudas, bonificaciones y exenciones, sistemas de tarificación social, etc.).

Este informe evidencia, además, que, cuando existen estas medidas de accesibilidad económica, en algunos casos parten de criterios de otorgamiento restrictivos (con umbrales de renta que no discriminan suficientemente determinadas situaciones económicas de familias con dificultades o con intensidades bajas de la ayuda, sin garantizar el acceso en caso de ser perceptor) y discriminatorios (con requisitos como no tener deudas con la Administración o determinados años de empadronamiento en el municipio). Estos

criterios restrictivos y discriminatorios, a veces, limitan aún más las oportunidades de acceso a la oferta de los niños de familias socialmente desfavorecidas (inmigradas, con impagos, etc.). El servicio de comedor, además, también está sujeto a una fuerte desigualdad de acceso, y a déficits de desarrollo de medidas de accesibilidad económica y de cobertura de las ayudas, cuando las hay.

En definitiva, este escenario es menos propicio hoy en día para combatir las desigualdades de acceso existentes, bien porque la situación social de muchas familias se ha visto afectada negativamente por la crisis económica vigente (incremento del paro, reducción de los ingresos familiares, etc.), cosa que reduce las oportunidades de sufragar el coste de acceso a la oferta por parte de estas familias socialmente menos favorecidas, bien porque al haberse reducido la inversión pública del Departamento de Enseñanza (si bien los ayuntamientos y las diputaciones catalanas han compensado parcialmente esta reducción de financiación), el gasto privado requerido se ha incrementado por efecto de los incrementos de cuotas.

Pese a este debilitamiento de la equidad de acceso a la educación infantil de primer ciclo, conviene poner de manifiesto que, desgraciadamente, las desigualdades sociales en este ámbito tienen carácter estructural y ya existían antes de la crisis económica: los niños socialmente menos favorecidos, con menos capital social y educativo familiar, y que parten a priori de una situación socioeducativa menos favorable, son quienes menos han participado y participan a la educación infantil de primer ciclo.

Si se tiene en cuenta que el acceso de los niños a la educación infantil de primer ciclo reduce el efecto de determinadas situaciones de precariedad socioeconómica y socioeducativa familiar, que las desigualdades educativas en las trayectorias escolares futuras se reducen entre los niños que han sido escolarizados de forma temprana, y que este ámbito educativo genera un impacto especialmente positivo entre los niños de entornos familiares menos capitalizados, esta desigualdad de acceso es especialmente preocupante

porque reduce el retorno de la inversión pública hecha y desaprovecha la posibilidad de generar impacto entre los niños que más beneficios educativos y sociales obtendrían de la escolarización temprana.

Este carácter estructural de la desigualdad viene reforzado por determinadas condiciones estructurales. La falta de gratuidad y la provisión no universal son algunas de ellas, pero la falta de aprovechamiento de los criterios de admisión de alumnado para compensar las desigualdades de acceso, como la falta de consideración por parte de los ayuntamientos del criterio de renta a la hora de establecer prioridad de acceso (por ejemplo, no prever como criterio que las familias con rentas inferiores al IRSC tengan más puntos en el acceso a guarderías públicas). Es más, hay ayuntamientos que incorporan criterios de prioridad discriminatorios para el acceso de los niños socialmente menos favorecidos, como el criterio de años de empadronamiento (que limita las opciones de acceso de los recién llegados) o de progenitores ocupados (que limita las opciones de acceso de los niños con padres o madres en situación de paro).

Si se compara con hace una década, sin embargo, la oferta presenta una ventaja para combatir desigualdades que años atrás no existía. Si bien entonces la provisión de la educación infantil de primer ciclo era eminentemente privada (34,8% pública por 65,2% privada durante el curso 2001/2002), actualmente la provisión es fundamentalmente pública (62,4% pública por 37,6% privada durante el curso 2014/2015), gracias al fuerte incremento de la oferta de plazas de guardería municipales (casi 40.000 entre los cursos 2001/2002 y 2011/2012). Conviene recordar que, a priori, el acceso al sector público debería tener un coste inferior para las familias (por la cofinanciación pública) y un apoyo mayor de medidas de accesibilidad económica (ayudas, bonificaciones, tarificación social, etc.).

Otro factor propicio tiene que ver con la inversión ya hecha en la creación de plazas, recursos que ahora se pueden redirigir hacia otros retos dentro de este mismo ámbito, y también con la presión más baja de la demanda social, por efecto de la

bajada demográfica y de las necesidades más bajas de conciliación de la vida laboral y familiar por parte de las familias. Esta presión más baja abre más oportunidades para trabajar la igualdad de oportunidades en el acceso de los grupos sociales menos representados a la educación infantil de primer ciclo (niños de origen inmigrado, niños de clases trabajadoras, etc.) por parte de los ayuntamientos (pese a las dificultades presupuestarias), especialmente cuando tienen en el municipio más plazas públicas de parvularios que solicitudes. Es decir, las políticas de promoción de la equidad pueden estimular la demanda en un contexto de retroceso de la oferta y la demanda.

En relación con este retroceso de la demanda, que se concreta en los últimos tres cursos escolares con una reducción notable del número de alumnado escolarizado en la educación infantil de primer ciclo, en lugar de para trabajar por la igualdad de oportunidades ha servido para reajustar la oferta por parte de los ayuntamientos, dadas las dificultades presupuestarias y la reducción de la financiación recibida. Esta reducción de la demanda y de la oferta de plazas de guarderías públicas se ha concretado en el cierre de centros y unidades, especialmente en el curso 2012/2013, en que 16 municipios cerraron centros públicos y 183 cerraron unidades.

Este proceso actual de ajuste, si bien tiene por objetivo principal garantizar la sostenibilidad financiera de la oferta, también plantea riesgos. Hay municipios con guarderías públicas con plazas vacantes, pero también hay muchas guarderías con más demanda que oferta (según la Diputación de Barcelona, el 26% de municipios de una muestra estudiada de 143 tenía en el año 2014 lista de espera en las escuelas públicas), como sucede en municipios como Barcelona ciudad (con una demanda no atendida del 44,9% en el curso 2013/2014). Puede suceder que la reducción de las plazas no se produzca siempre en guarderías infrasolicitadas o en zonas estructuralmente sobredotadas. Y también puede suceder que esta oferta “destruida” en periodo de crisis no se vuelva a generar inmediatamente cuando la demanda manifiesta se incrementa

nuevamente por necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar y mejora de la situación económica de las familias.

Adicionalmente, conviene añadir un nuevo factor de desigualdad, la desigualdad territorial, que también es estructural en la educación infantil de primer ciclo. Mientras que existen municipios que durante el curso 2013/2014 tienen tasas de escolarización superiores al 50% (Berga, Sant Just Desvern, Sant Sadurní d'Anoia, Vilassar de Mar o Sant Andreu de Llavaneres), también hay municipios con tasas de escolarización inferior al 20% (Salt, Santa Coloma de Gramenet, Sant Pere de Ribes, Montornès del Vallès, Ripollet y Lloret de Mar).

Tradicionalmente, y de media, los municipios con más oferta (con tasas de escolarización más elevadas) suelen disponer de una renta por capita más elevada y menos paro. La oferta pública, sin embargo, está más homogéneamente repartida en el territorio, menos condicionada por la composición social del municipio. La creación de oferta pública, además, ha permitido reducir, aunque de manera parcial, la desigualdad territorial. Destruir plazas de parvulario públicas (y privadas), por tanto, puede comportar un incremento de las desigualdades territoriales y una afectación mayor, aunque sea en algunos casos, en municipios ubicados en entornos sociales menos favorecidos.

Garantizar el derecho a la educación de los niños de 0 a 2 años implica facilitar el acceso a plaza (pública o privada) a todo niño que lo solicite y sirve también para estimular la demanda de los niños socialmente menos favorecidos, que están infrarrepresentados, ya que sus familias a

menudo ni siquiera manifiestan la intención de participar (por razones económicas o de otra índole).

Desde esta perspectiva, por tanto, la equidad en el acceso y la consolidación de la oferta son los principales nuevos retos que plantea este ámbito educativo, a criterio del Síndic, y desde la perspectiva de la defensa del derecho a la educación de los niños de 0 a 3 años en igualdad de oportunidades.

Junto con estos dos grandes retos, la oferta también plantea algunas carencias estructurales de calidad, que continúan sin resolverse completamente. La falta de regulación de servicios que funcionan de manera análoga a guarderías (y que no son ludotecas), los déficits de control en los procesos de externalización de la gestión de las guarderías o las carencias relacionadas con el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 282/2006, ya fueron apuntados en el año 2007 en el informe que el Síndic presentó al Parlamento de Cataluña sobre la escolarización de los niños de 0 a 3 años, y continúan pendientes de resolución plena.

Sin embargo, es preciso apuntar que, contrariamente a otras enseñanzas que han sufrido un impacto significativo en su calidad del servicio educativo prestado debido a las medidas de austeridad aplicadas en educación (incrementos de ratios, reducción del horario escolar, reducción del número de maestros en los centros, etc.), parece que, en el caso de la educación infantil de primer ciclo, estas medidas de austeridad han afectado más a las condiciones de acceso que a la calidad del servicio prestado, sobretodo por el incremento de las cuotas.

## 7. RECOMENDACIONES

### LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO

■ El Departamento de Enseñanza debe hacerse nuevamente corresponsable de los costes de sostenimiento de la oferta de educación infantil de primer ciclo a partir del curso 2015/2016, y establecer, conjuntamente con las diputaciones y las entidades municipalistas, las bases de un nuevo modelo de financiación de esta etapa educativa que garantice la inversión pública y los sistemas de subvención y ayuda a la educación infantil de primer ciclo necesarios para posibilitar el mantenimiento y la consolidación de la oferta de guarderías, y el acceso de cualquier niño en condiciones de igualdad de oportunidades.

■ El Departamento de Enseñanza y otras administraciones públicas deben establecer subvenciones para las escuelas ubicadas en entornos sociales menos favorecidos, tal y como prevé el artículo 198.2 de la LEC, y evitar que tanto la financiación como las medidas de austeridad se apliquen linealmente, de forma que se garanticen el mantenimiento y la consolidación de las guarderías de titularidad pública y privada ubicadas en estos entornos sociales menos favorecidos.

■ El Departamento de Enseñanza, las diputaciones y los ayuntamientos deben estudiar el impacto de las medidas de austeridad aplicadas en los últimos cursos sobre el mantenimiento y el acceso a la oferta, e incorporar en el nuevo modelo de financiación las medidas compensatorias que procedan para evitar que estas nuevas condiciones de financiación reviertan negativamente en la provisión de oferta y en la equidad en el acceso.

■ Es necesario preservar el modelo de financiación de tercios, especialmente con respecto a la parte correspondiente a la aportación de las familias (o establecer uno alternativo que favorezca la accesibilidad económica), sobre todo en las guarderías públicas ubicadas en entornos sociales menos favorecidos.

■ Es preciso que el Departamento de Enseñanza y otras administraciones públi-

cas clarifiquen ante los titulares de la oferta pública y privada el modelo de financiación de la educación infantil en Cataluña que se seguirá en el curso 2015/2016 y sucesivos, y hay que garantizar que los ayuntamientos y los titulares de centros privados tengan conocimiento, antes de programar e iniciar el curso, del importe por plaza de las subvenciones para el funcionamiento de las guarderías públicas y privadas.

■ Cualquier modificación de la cuota de las guarderías por parte de los ayuntamientos o de los titulares de centros privados debe establecerse con suficiente antelación para que las familias puedan tener conocimiento de ello durante el proceso de preinscripción.

### LA PROVISIÓN DE OFERTA

#### *Consolidación de la demanda*

■ Los ayuntamientos deben estudiar medidas para consolidar la demanda de educación infantil de primer ciclo que eviten la supresión de la oferta, especialmente en los municipios con más plazas que solicitudes en el sector público, y para estimular la demanda de los colectivos sociales menos representados, que sufren desigualdades de acceso.

■ Los ayuntamientos deben desarrollar políticas de subjetividad orientadas a valorizar la participación en la educación infantil de primer ciclo, especialmente de los niños socialmente desfavorecidos, y que combatan las desigualdades no sólo relacionadas con el origen económico, sino también con el capital educativo y cultural de la familia (acompañadas de medidas de fomento de la accesibilidad económica a la oferta).

#### *Creación de plazas*

■ Los ayuntamientos deben ampliar la demanda existente y la demanda atendida en la oferta pública y privada disponibles y, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, ampliar la oferta pública si las plazas existentes en el municipio no son suficientes para atender las necesidades de escolarización presentes o si hay demanda socialmente menos favorecida

que no se escolariza por la insuficiencia de plazas públicas.

■ Los ayuntamientos, en colaboración con el Departamento de Enseñanza, deben ampliar la oferta en función de la evolución de la demanda, especialmente si la demanda se incrementa en el futuro, cuando la coyuntura económica mejore.

■ Es preciso que el Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas y las entidades municipalistas estudien el establecimiento de un nivel de escolarización idóneo (con posibles variaciones por características del municipio), al cual los diferentes municipios deberían aproximar sus tasas de escolarización.

■ Es necesario que el Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas y los ayuntamientos planifiquen la programación de la oferta en los diferentes municipios de Cataluña con el objetivo de hacer converger los niveles de escolarización pública de los municipios con la media catalana (o con el nivel de escolarización establecido como idóneo).

### Ajuste oferta-demanda

■ Los ayuntamientos deben estar atentos a la evolución de la demanda de escolarización en esta etapa educativa y que, en caso de cierre de centros o unidades, este cese de la actividad sea temporal, mientras no haya demanda.

■ Es necesario que los ayuntamientos y las diputaciones catalanas analicen hasta qué punto el incremento de cuotas ha contribuido a desincentivar la demanda en el municipio.

### Provisión territorial (municipios pequeños)

■ Hay que fomentar acuerdos entre ayuntamientos para la cofinanciación de parvularios municipales y para la conformación de una zonificación escolar integrada por más de un municipio, a fin de que los niños de municipios próximos sin oferta puedan acceder con la puntuación de proximidad.

■ Es necesario mancomunar guarderías públicas entre los ayuntamientos de

municipios pequeños sin suficiente capacidad financiera para crear y mantener este servicio sólo con la financiación propia.

■ Los ayuntamientos deben incorporar en la programación de la oferta las solicitudes del propio municipio, así como las solicitudes de los niños procedentes de municipios vecinos sin oferta (si es preciso, con acuerdos con otros ayuntamientos de municipios vecinos sin oferta para la cofinanciación de guarderías municipales).

### Provisión territorial (municipios ubicados en entornos sociales desfavorecidos)

■ El Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas, las entidades municipalistas y los ayuntamientos deben adoptar medidas para garantizar y promover la existencia de guarderías públicas en entornos sociales menos favorecidos.

■ El Departamento de Enseñanza, las diputaciones catalanas, las entidades municipalistas y los ayuntamientos deben adoptar medidas para equiparar a la media catalana las tasas de escolarización de los municipios con una composición social menos favorecida, en su caso, con la creación de oferta pública, mediante la mejora de la accesibilidad económica a la oferta y la estimulación de la demanda.

## ACCESIBILIDAD ECONÓMICA

### Las cuotas

■ Es preciso que las diputaciones catalanas, las entidades municipalistas y los ayuntamientos estudien el impacto de los incrementos de cuotas en la demanda de escolarización de los niños 0 a 3 años y que analicen qué nivel de copago de las familias maximiza las oportunidades de acceso a la educación infantil de primer ciclo de los niños que, por nivel de renta, no pueden acceder a las medidas de accesibilidad económica establecidas (ayudas, bonificaciones, exenciones).

■ Las diputaciones catalanas y las entidades municipalistas deben establecer mecanismos de comparación intermunicipal en

la gestión económica de las guarderías públicas que estudien las desigualdades territoriales existentes en el grado de copago por parte de las familias y las medidas de convergencia (buenas prácticas, etc.).

■ En su caso, los ayuntamientos deben suprimir las diferencias en las cuotas de las guarderías municipales y otros servicios escolares complementarios, como el comedor, establecidos en función del empadronamiento o no en el municipio.

### Medidas de accesibilidad económica

■ Es necesario que el Departamento de Enseñanza restituya la convocatoria anual de subvención a los ayuntamientos para la escolarización de niños de 0 a 3 años en situaciones socioeconómicas desfavorables que había venido otorgando hasta el curso 2010/2011.

■ Hay que garantizar que todos los ayuntamientos, con el apoyo o no del Departamento de Enseñanza, dispongan de un sistema de ayudas (becas, bonificaciones y exenciones, etc.) que promueva el acceso en igualdad de oportunidades a la oferta de guarderías y guarderías públicas del alumnado de educación infantil de primer ciclo socialmente desfavorecido, así como del alumnado que forma parte de grupos específicos con dificultades especiales (familias numerosas, familias monoparentales, etc.).

■ Es necesario que los ayuntamientos establezcan otros sistemas de pago, como la tarificación social, para garantizar el acceso de cualquier niño en igualdad de oportunidades a las guarderías municipales y que el nivel de copago, especialmente si se incrementa, esté condicionado por el nivel de renta de las familias.

■ Hay que garantizar que la subvención para el funcionamiento de las guarderías públicas y privadas se utiliza “preferentemente para satisfacer las necesidades de escolarización de niños en entornos socioeconómicos o culturales desfavorecidos y en zonas rurales”, tal y como establece el artículo 198.2 de la LEC (la linealidad en que se otorgan estas subvenciones a los ayuntamientos o a los titulares de centros privados no contribuye a discriminar

positivamente a los alumnos socialmente desfavorecidos).

### Criterios de otorgamiento de las ayudas

■ Los ayuntamientos deben revisar los criterios de renta y sociales establecidos que ordenan la concesión de las ayudas o que determinan su intensidad, de forma que se asegure que los factores de renta sean una condición suficiente para acceder a las ayudas y que la intensidad de la ayuda garantiza que ninguna familia se queda fuera del servicio por razones económicas.

■ Los ayuntamientos deben garantizar que todas las familias con ingresos inferiores al indicador de renta de suficiencia de Cataluña reciben ayuda económica.

■ Es preciso que las diputaciones estudien buenas prácticas en la determinación de los criterios para el otorgamiento de ayudas (u otras medidas de accesibilidad económica), a partir de las experiencias de los municipios.

■ En el supuesto de que se haya establecido, es preciso suprimir el requisito de años de empadronamiento en las bases de las convocatorias para el otorgamiento de las subvenciones para la escolarización de niños de 0 a 3 años a las guarderías municipales.

■ No se debe condicionar el acceso a las bonificaciones del precio público a las guarderías públicas al cumplimiento por parte de los progenitores de las obligaciones tributarias o, en su caso, prever medidas para impedir que ningún niño socialmente desfavorecido quede fuera de este acceso por este incumplimiento.

### Servicio de comedor

■ Los ayuntamientos y el Departamento de Enseñanza deben garantizar una convocatoria de ayudas de comedor escolar para niños de 0 a 3 años escolarizados en guarderías que se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorables en los municipios de Cataluña con esta oferta.

## ADMISIÓN DE ALUMNADO EN LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO

### *Criterios de prioridad*

■ De acuerdo con la discrecionalidad de que disponen los ayuntamientos en la formulación de los criterios de admisión a las guarderías públicas, y a fin de promover el acceso a las mismas en igualdad de oportunidades, es preciso regular un criterio de renta más comprensivo, no limitado a las situaciones de percepción de la renta mínima de inserción.

■ En caso que se haya establecido, los ayuntamientos deben suprimir el criterio de prioridad en la admisión en la educación infantil de primer ciclo referido al hecho de tener progenitores que trabajan o, alternativamente, que estudien la posibilidad de discriminar positivamente en el acceso a las guarderías municipales a los niños cuyos progenitores están laboralmente activos (ocupados o desocupados), y no sólo a los que están ocupados.

■ Si procede, los ayuntamientos debe suprimir el criterio de prioridad en la admisión referido a los años de residencia en el municipio.

### *Las listas de espera*

■ Es preciso que el Departamento de Enseñanza incorpore al Decreto de admisión de alumnado la obligación de los ayuntamientos que han asumido las competencias de regular la admisión a las guarderías, especialmente en cuanto a la gestión de las listas de espera y la matrícula fuera de plazo, una vez se ha iniciado el curso y la lista de espera ha perdido su vigencia (de acuerdo con lo establecido por el actual Decreto general de admisión). Puesto que muchos ayuntamientos se remiten al Decreto de admisión, conviene valorar la posibilidad de regular la matrícula una vez se inicia el curso, que no puede seguir los mismos procedimientos a la admisión a las enseñanzas sufragadas con fondos públicos de provisión no universal.

■ Los ayuntamientos deben regular la admisión de alumnado una vez se ha iniciado el

curso, en caso de bajas durante el curso escolar en municipios con guarderías públicas con más solicitudes que plazas en el periodo ordinario de preinscripción y matrícula.

### *Oferta simultánea de primer y segundo ciclo de educación infantil*

■ Es preciso evitar las prácticas de algunos centros privados con oferta de educación infantil de primero y de segundo ciclo que condicionan la admisión al primer ciclo a la voluntad de continuar la escolaridad en el centro en el futuro.

■ El Departamento de Enseñanza debe interpretar el criterio de existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades en la educación (para evitar que tener hermanos en el primer ciclo se pueda alegar en el acceso al segundo ciclo) y que regule de manera más clara este aspecto en el nuevo decreto de admisión de alumnado o en la normativa que lo desarrolle (en caso de que se mantenga la posibilidad de aplicar este criterio para el alumnado que tenga hermanos o hermanas escolarizados en la educación infantil de primer ciclo, tal como sucede actualmente, es necesario regular en qué circunstancias se puede aplicar este criterio –cuantos meses debe estar matriculado el hermano o la hermana del alumno admitido, cómo se acredita esta circunstancia, etc.).

## ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

### *Las garantías de atención adecuada de los niños con necesidades educativas especiales*

■ Es preciso incorporar la atención de las necesidades educativas especiales a la oferta de educación infantil de primer ciclo en las estructuras de trabajo coordinado entre los ayuntamientos y el Departamento de Enseñanza.

■ Es preciso reglamentar los ámbitos de corresponsabilidad del Departamento de Enseñanza y de los ayuntamientos en la atención de las necesidades educativas especiales del alumnado en la educación infantil de primer ciclo.

■ Es necesario promover la plena integración de la educación infantil de primer ciclo en el sistema educativo y, consecuentemente, favorecer que las guarderías puedan acceder a los recursos y los servicios de apoyo a la escolarización de que dispone la Administración educativa (EAP, etc.).

### **La provisión de plazas para niños pluridiscapitados con estados frágiles de salud**

■ Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia, las diputaciones catalanas y los ayuntamientos deben analizar y promover una oferta de educación infantil de primer ciclo adecuadamente distribuida en el territorio que garantice la atención de las necesidades educativas especiales de los niños con pluridiscapacidad, si procede, por medio de la apertura de aulas en guarderías ordinarias de atención especializada a estos niños.

## **GARANTÍAS DE CALIDAD DE LA OFERTA**

### **El cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil**

■ La Inspección de Educación debe garantizar la supervisión de las condiciones de los centros.

■ Los ayuntamientos y los titulares de los centros privados deben garantizar la adecuación de la dotación y la titulación de los profesionales de las guarderías a los requisitos que establece la normativa vigente, así como el número de alumnos por unidad, ya que estos requisitos son de obligado cumplimiento y constituyen una garantía de calidad del funcionamiento del centro y de la atención que reciben los niños.

### **Ratios de niños por profesional y unidad**

■ Es necesario elaborar un estudio sobre la adecuación de las ratios de alumnado y profesionales en la educación infantil de primer ciclo para valorar la necesidad de

revisar las ratios establecidas en la normativa que regula este ámbito educativo.

### **Medidas de austeridad**

■ Deben preservarse los niveles de calidad de la oferta y, específicamente, las condiciones de atención educativa del alumnado de educación infantil de primer ciclo, en caso de que se redefina la prestación del servicio de guardería por razones financieras.

### **Procesos de externalización de la gestión de las guarderías**

■ Es necesario establecer mecanismos de control y supervisión de las escuelas de gestión indirecta que incidan en los aspectos pedagógicos y de calidad de la atención educativa, y en aquellos elementos que condicionan la calidad de la provisión del servicio (experiencia de los profesionales, condiciones laborales, rotación de los profesionales, etc.), con el objetivo de asegurar unas condiciones de calidad de la atención óptimas y equiparables a las del resto de centros públicos (en caso de que municipio también tenga guarderías con gestión directa).

### **Regulación y supervisión de servicios que funcionan de forma análoga a las guarderías**

■ Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia no sólo deben regular los servicios infantiles que funcionan de forma análoga a las guarderías y ludotecas, pero sin estar acreditadas como tales, sino también dar cumplimiento a la obligación establecida tanto en la Convención (art. 3.3) como en la Ley orgánica del derecho a la educación (art. 24.) de que los centros que atienden a niños de forma permanente dispongan de una regulación y estén sometidos a una supervisión que asegure los derechos de los niños que son atendidos en dichos centros.

■ Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia y los ayuntamientos deben garantizar la supervisión de la calidad de los servicios infantiles que funcionan de forma análoga a guarderías y ludotecas, pero sin estar acreditados como tales.

**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

