

En todo caso, las reclamaciones que tramita la Institución ponen de manifiesto la necesidad de **continuar trabajando con ahínco para conseguir un sistema educativo de calidad en Andalucía**. Un propósito que, en nuestro criterio, solo será posible cuando la búsqueda de la calidad de la educación sea el objetivo fundamental de toda política educativa. Y en esta ardua tarea sin duda contribuirá un pacto educativo consensuado por todas las fuerzas políticas. Un pacto que otorgue estabilidad al actual sistema educativo. Una estabilidad que se considera no solo deseable sino imprescindible.

Sin embargo, hemos de lamentar que, a pesar de sus bondades, este acuerdo entre las fuerzas políticas continúa siendo una asignatura pendiente a punto de convertirse ya en una misión imposible.

Respecto de las quejas presentadas en 2018 reseñamos que, tanto desde el punto cuantitativo como cualitativo, la temática planteada en aquellas presentan escasas diferencias con la ejercicios anteriores.

No obstante, destacamos un descenso de las intervenciones por lo que respecta al primer ciclo de las enseñanzas de educación infantil. En 2017 se aprobó una nueva normativa sobre este tipo de enseñanza con el propósito de favorecer la escolarización de los menores en la misma. Algunas de las disfunciones generadas con la señalada normativa han sido subsanadas con un cambio normativo en 2018, lo que ha disminuido la conflictividad en la materia y ha tenido su reflejo en el número de reclamaciones presentadas.

Señalar, no obstante, que ha continuado la tendencia iniciada en ejercicios anteriores donde la reclamaciones en materia de educación especial adquieren una especial relevancia.

1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1 Educación Infantil 0-3 años

En el informe anual del ejercicio 2017 señalamos el inicio de una actuación de oficio para analizar los problemas que se habían derivado tras la **entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil** en Andalucía, (queja 17/6670).

No obstante, éramos conscientes de que para conocer con rigor los efectos reales que había tenido su aplicación en los distintos sectores implicados, así como valorar los errores y aciertos de la nueva regulación, resultaba necesario dejar transcurrir un tiempo prudencial para que su puesta en práctica fuera del todo efectiva.

Para una mejor comprensión del problema recordemos que una de las críticas que recibió el Decreto-Ley fue la de haber sido elaborado sin contar con la opinión de los principales afectados -profesionales del sector, sindicatos y, por supuesto, familias- y, por lo tanto, con ausencia de consenso, imponiéndose unas nuevas condiciones que se consideraban perjudiciales desde el punto de vista económico.

En efecto, la nueva regulación de esta etapa educativa establecía un novedoso modelo de gestión de las escuelas de educación infantil de titularidad municipal y privada; un nuevo sistema financiación de los puestos escolares ofertados; y un nuevo sistema de acceso de las familias a las bonificaciones en el coste de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar, consecuencia del denominado Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía.

En cuanto al nuevo sistema de gestión de los centros, se abandonaba el sistema de convenios específicos con aquellos centros que determinaba la propia Administración, extendiéndose ahora esa posibilidad a cualquier escuela o centro de educación infantil que no fuera de titularidad de la Junta de Andalucía.

Estos recursos podrían adherirse al Programa de ayudas a través del procedimiento establecido en el Decreto-Ley, convirtiéndose en entidades colaboradoras de la Agencia Pública Andaluza de Educación para la entrega y distribución de los fondos públicos a las personas beneficiarias y para la gestión y colaboración en la gestión de las ayudas, por la que percibirían una compensación económica.

En cuanto al sistema de financiación de las plazas ofertadas, se establece un sistema de subvenciones directas a las familias, a las que se accede a través de un procedimiento de concurrencia competitiva, cuyo ámbito territorial es el de la comunidad autónoma. Su concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias que se establecen en la correspondiente convocatoria, la que establecerá también el plazo en el que se podrán presentar las solicitudes.

En cuanto a las subvenciones o ayudas, se aumentaron los tramos de renta subvencionables y de porcentajes de bonificación.

Todo ello, que debería tener la consecuencia de un aumento en el número de centros colaboradores con la Administración y un mayor número de plazas ofertadas, sin embargo, no tuvo el efecto esperado de un mayor número de familias perceptoras que las ayudas, lo que pudimos comprobar a través de las quejas recibidas y de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación.

Este paradójico resultado lo explicaba el hecho de la existencia de presupuestos diferenciados para las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía y para el resto de escuelas y centros colaboradores. Si bien la cuantía de ambas era idéntica -175.385.433€ para el ejercicio de 2017-, resultaban ser unas 800 las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía, y unas 1800 escuelas y centros los que se adhirieron al Programa, por lo que, inevitablemente, la media del gasto destinado a cada uno de estos últimos centros resultó muy inferior a los del gasto destinado a los primeros.

Además, en cuanto al acceso a las ayudas, mientras que las familias que obtuvieran plaza en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía podían ser beneficiarias de las bonificaciones cualquiera que fuera el momento en el que accedieran a la escuela y se les calculaba de manera automática (por no estar sujetas a convocatoria alguna), aquellas otras familias que obtuvieran la plaza en cualquiera de los centros colaboradores sólo podían ser beneficiarias de las bonificaciones si existía convocatoria abierta en el momento en el que se producía la escolarización, y supeditadas a la disponibilidad presupuestaria para dicha convocatoria.

Este último sistema de acceso y el menor presupuesto disponible, unido al aumento de los tramos de renta subvencionables y de los porcentajes de bonificación aplicables así como un cambio en los umbrales de la renta per cápita, tuvo el resultado perjudicial con el que las familias discrepaban.

Con este nuevo sistema, muchas familias en iguales circunstancias que en cursos anteriores (principalmente aquellas de renta media), o bien no les había correspondido ninguna bonificación, o esta había sido sensiblemente inferior ([queja 18/0039](#), [queja 18/1896](#), [queja 18/2612](#), [queja 18/4270](#), [queja 18/4826](#), [queja 18/6338](#) y [queja 18/2445](#), entre otras).

También argumentaban las entidades profesionales afectadas, que este sistema redundaría en el mantenimiento y proliferación de las ludotecas, establecimientos que, sin autorización para ello, prestan de manera irregular el servicio de atención socio educativa y comedor pero a precios más asequibles para las familias.

Otro importante problema, también derivado de la existencia de presupuestos diferenciados y del nuevo sistema de acceso a las ayudas, era el que afectaba a los supuestos de gratuidad establecidos en el apartado 2 del artículo 33 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil, en su redacción dada por el nuevo Decreto-ley 1/2017.

Ahora los supuestos de gratuidad (personas menores que por circunstancias sociofamiliares se encuentren en situación de grave riesgo, que sean víctima de violencia de género o que sean víctimas de terrorismo) solo podían ser aplicados a aquellos menores que se matricularan en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía, puesto que de hacerlo en un centro colaborador, no habiendo convocatoria abierta, se hace imposible obtener una bonificación del 100 por 100 del coste de la plaza.

Estas circunstancias, según denunciaban patronales y sindicatos, provocaba que menores que se encontraban en esta situación estuvieran en lista de espera para acceder a escuelas públicas por inexistencia de plazas, mientras

“Nuevo sistema de acceso a las ayudas”

que existían vacantes en centros colaboradores a las que no podían acceder de manera gratuita al pretenderse su matriculación en momentos en los que no existía convocatoria.

Otro problema que atañe al primer ciclo de educación infantil desde mucho años atrás, y sin solución hasta este momento, es la de la revisión del precio del servicio de atención socio-educativa, reivindicación que comenzó cuando se estableció que para el curso 2008-2009 y no se ha modificado desde entonces.

Para complicar más la cuestión, el Decreto-ley establece la posibilidad de ofertar precios de hasta un 15 por 100 inferior al precio ahora establecido, fomentando con ello una competitividad entre los centros de titularidad privada que no todos podrían soportar, pudiendo provocar el cierre de algunos de estos recursos educativos.

Este nuevo escenario creado tras la entrada en vigor del Decreto-Ley era merecedor de reajustes para paliar los efectos perjudiciales descritos. De forma especial la modificación debía ir referida a los tramos de renta per cápita subvencionables y a los porcentajes de bonificación.

Toda esta argumentación se trasladó a la Consejería de Educación, demandando información sobre las **medidas correctoras para paliar los efectos indeseados que se habían producido con el nuevo sistema introducido por el mencionado Decreto-Ley.**

Lo que más preocupaba a esta Institución era posibilitar a todas las familias que lo requieran el acceso de sus hijos e hijas a este servicio educativo. Un ciclo de vital importancia desde su doble vertiente de servicio educativo e instrumento indispensable para la conciliación familiar y laboral.



El grado de crispación y desencuentros con las organizaciones representativas de los centros ha sido reconocido por la Consejería de Educación. Para calmar los ánimos, la Administración educativa, durante 2018, ha realizado un intenso esfuerzo de negociación a través de reuniones y encuentros por parte de la Dirección General de Planificación y Centros con todas las organizaciones representadas en la Mesa de Infantil, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas que se habían planteado.

Hemos de reconocer este innegable esfuerzo y buena voluntad de todas las partes implicadas, puesto que la primera medida fruto del consenso ha quedado plasmada en el Acuerdo de 27 de febrero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican las bonificaciones sobre los precios públicos de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía, a partir del curso 2018-2019.

Con este acuerdo, se amplía en un 5 por 100 el porcentaje de bonificación, pasando del 10 al 15 por 100 para las familias cuya renta per cápita sea superior a 1,3 e inferior o igual a 1,4 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiple (Iprem).

Asimismo, se añade un nuevo tramo de bonificación del 10 por 100 para aquellas familias cuya renta per cápita sea superior a 1,4 e igual o inferior a 1,5 veces el Iprem.

Pero la verdadera cristalización de esta voluntad de colaboración se produce con la aprobación de la Orden de 11 de octubre de 2018, por la que se modifican los Anexos I y II del Decreto-ley 1/2017.

A partir de ahora el Programa de ayuda tendrá, además de la convocatoria ordinaria, una convocatoria abierta una vez iniciado el curso escolar, que contemplará la realización de cinco procedimientos de selección sucesivos en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo que cada uno de ellos tendrá un plazo de presentación de solicitudes de dos meses, por lo que habrá convocatorias desde septiembre hasta junio, ambos incluidos.

Asimismo, la Orden incluye en el procedimiento de adhesión al Programa de ayuda de los centros educativos de infantil que no sean de titularidad de la Junta de Andalucía, determinados criterios de planificación educativa que favorecen la adecuación de la oferta de plazas a la demanda de las familias.

Para ello, no podrán adherirse al Programa de ayuda los centros ubicados en zonas de escolarización declaradas saturadas para el correspondiente curso escolar. Se considera que una zona de escolarización está saturada cuando el número de plazas vacantes en los centros adheridos a dicho Programa en los dos cursos anteriores sea superior al por 20 por 100 del total de plazas ofertadas en dicha zona.

Mencionar, así mismo, que otros de los acuerdos adoptados en el seno de la Mesa de Infantil, fue aumentar la labor de inspección sobre las ludotecas.

Con este propósito se ha remitido a todos los Ayuntamientos, a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, un escrito explicativo sobre la manera de proceder cuando se detecte que estos establecimientos prestan el servicio de atención socio educativa.

Del mismo modo la Inspección General de la Junta de Andalucía ha elaborado un protocolo de actuación dirigido a los servicios provinciales de inspección para el tratamiento uniforme en toda la comunidad autónoma en estos casos.

No cabe duda de que estas nuevas medidas correctoras ha sido la causa del descenso de reclamaciones durante 2018 en esta materia.

1.4.2.2 Escolarización del alumnado

La reagrupación escolar de hermanos en el mismo centro docente continúa presentándose como el problema más importante que afecta a la escolarización del alumnado en Andalucía.

Cuando las familias no consiguen estas legítimas aspiraciones en los procedimientos ordinarios de escolarización, se intenta la reagrupación a través de dos vías: solicitando la autorización del aumento de la ratio o solicitando las plazas vacantes surgidas una vez concluido el procedimiento ordinario.

Recordemos que los supuestos de ampliación de ratio hasta un 10 por 100 de las plazas se encuentran expresamente tasados a tres: por necesidades que vengan motivadas por el traslado de la unidad familiar en el periodo de escolarización extraordinaria, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres, tutores o guardadores; por adopción o por el inicio o modificación de otras formas de protección de menores; y cuando el niño o la niña sean víctimas de violencia de género o víctimas de acoso escolar.

“Reagrupación escolar de hermanos”

Más problemas ocasionan las demandas para acceder a una plaza escolar cuando esta aparece disponible tras el periodo ordinario de matriculación (**queja 18/2105, queja 18/5783, queja 18/5846, queja 18/5868, queja 18/5948**).

Es en el artículo 54 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, en su redacción dada por el Decreto 9/2017, de 31 de enero, donde se establece expresamente que si una vez finalizado el periodo ordinario de matriculación se produjeran vacantes en el centro docente, sobre estas no tendrá prioridad el alumnado que resultó no admitido, y las mismas podrán ser adjudicadas en el procedimiento extraordinario.