



otros, han sido algunos de los argumentos señalados tanto por los medios de comunicación como por la comunidad científica para explicar los pésimos resultados contenidos en el informe de referencia.

Sea como fuere, y en ausencia de otros sistemas de evaluación de tanto calado como el informe PISA, este documento ha de servir como referente, junto con otros muchos, para analizar los problemas, las bondades y defectos de nuestro actual Sistema educativo y las medidas o reformas necesarias a implementar para su mejora. Una labor que evidentemente deberá contar con el trabajo y el esfuerzo de toda la comunidad educativa si queremos que esta ingente e importante labor dé sus frutos.

Pero sobre todo, es necesario que de una vez por todas se aparte la Educación de la confrontación partidista. No podemos continuar con el trasiego de cambios normativos que se realizan en materia educativa cada vez que se produce una alternancia política, por muy legítima que ésta sea. La Educación se perfila como instrumento para la satisfacción de las necesidades de formación que tiene por finalidad el libre desarrollo de las personas y también como factor que contribuye al desarrollo social y económico. Y precisamente por su trascendencia se merece que no forme parte de contiendas políticas e ideológicas. Debemos evitar que este derecho fundamental se vea permanentemente cuestionado o menospreciado de forma interesada en las luchas partidistas.

Son muchos los años que han transcurrido desde que se habla de la necesidad de un Pacto por la Educación que no termina de ver la luz. Un pacto que evite que cada cambio de gobierno traiga consigo una nueva ley educativa con todo lo que ello implica y que suele provocar más alteraciones cuyos principales perjudicados son los niños, niñas y jóvenes. Un acuerdo que permita promover el desarrollo de políticas educativas que contribuyan de forma más decidida a revertir los grandes males que afectan al actual Sistema educativo.

Quizás, solo quizás, con este importante instrumento -el Pacto- nuestro Sistema educativo obtenga mejores resultados en los próximos informes o evaluaciones externas o internas. Y quizás, solo quizás, con este acuerdo sea posible apartar a la Educación de las contiendas políticas e ideológicas.

Mientras ello ocurre, las quejas que se han recibido a lo largo de 2019 siguen la tendencia iniciada en ejercicios anteriores respecto del contenido de las demandas de la ciudadanía. Advertimos que cada vez más las familias no se conforman con que sus hijos tengan plaza en uno u otro centro educativo, sino que demandan que la educación que aquellos reciben sea de calidad, esto es, que sea equitativa, con corresponsabilidad, con participación democrática y que cuente con recursos personales y materiales necesarios.

De nuevo la Equidad en la Educación ha adquirido un especial protagonismo en las actuaciones de la Defensoría. Difícilmente existirá calidad si el Sistema educativo no es capaz de ofrecer oportunidades a todos y todas, en un contexto inclusivo, que no segregue, y que cuente con todos los recursos personales y materiales necesarios para hacer realidad los principios de igualdad de oportunidades en la educación.

A continuación se ofrece un relato de las principales actuaciones de la institución en defensa del derecho constitucional a la Educación realizadas en el ejercicio de 2019 y velando porque este derecho fundamental que toda persona tiene, constitucional y estatutariamente garantizado, sea una realidad plena.

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

#### 1.4.2.1. Educación Infantil 0-3 años

**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**, supuso una auténtica convulsión en esta etapa educativa al establecer un modelo de gestión radicalmente diferente del que hasta ese momento se había venido aplicando a las escuelas y centros concertados de educación infantil de titularidad municipal y privada.

En los dos últimos Informes anuales hemos realizado un análisis minucioso de los aspectos que en un principio resultaron más conflictivos tras la entrada en vigor de la mencionada norma: corresponde ahora



dar a conocer la evolución experimentada en esta etapa educativa y la situación en la que nos encontramos, tras casi tres años de vigencia del nuevo sistema.

Como decimos, la implantación de este modelo supuso, esencialmente, un nuevo sistema de 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, contenido en el Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía.

Ocurre que el nuevo sistema de gestión de etapa educativa se implementó sin contar con la opinión y sin el consenso de los principales afectados -profesionales del sector, sindicatos y familias- por lo que la reacción fue la esperada, y no faltó tiempo para que aquéllos pusieran de manifiesto los aspectos que consideraban que supondrían un perjuicio, principalmente desde el punto de vista económico.

Cierto es que en el ejercicio de 2017, primer curso en el que se aplicó el nuevo sistema, fueron muy numerosas las quejas que se recibieron en esta Institución.

Esto nos obligó a que a finales de ese mismo ejercicio y al objeto de analizar los resultados de su aplicación en su primer año de vida, iniciáramos una investigación de oficio donde tuvimos la oportunidad de analizar minuciosamente los principales problemas que se habían derivado de la nueva regulación y que, en gran parte, daban la razón a las críticas inicialmente formuladas por los profesionales del sector y las familias (queja 17/6670).

La principal cuestión que se puso de manifiesto es que, siendo el sistema de bonificación un procedimiento de concurrencia competitiva supeditado a las disponibilidades presupuestarias; 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, muchas familias en iguales condiciones de renta y miembros computables, o bien obtuvieron un porcentaje de bonificación inferior al de cursos anteriores, o directamente dejaron de ser beneficiarias de estas ayudas. Nada más paradójico al resultado pretendido.

Otro de los problemas que surgieron de la nueva regulación derivaba de la existencia de una única convocatoria ordinaria -coincidente con el procedimiento de escolarización- y, en su caso, una convocatoria extraordinaria en el mes de septiembre, la cual estaba destinada exclusivamente a aquellos menores que no hubieran cumplido antes del 1 de septiembre las 16 semanas de vida, o que por otras circunstancias no hubieran podido concurrir a la convocatoria ordinaria. Este sistema ocasionaba unos efectos que no debían ser admitidos al suponer, como veremos, una verdadera discriminación hacia el alumnado que accedía a las escuelas municipales y centros privados colaboradores.

En efecto, 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 las escuelas o centros colaboradores sólo podían ser beneficiarias de las bonificaciones si existía convocatoria abierta en el momento en el que se producía la escolarización, y además su concesión quedaba supeditada a la disponibilidad presupuestaria para dicha convocatoria.

Pero había más disfunciones. En los supuestos de gratuidad del servicio (personas menores que por circunstancias sociofamiliares se encuentren en situación de grave riesgo, que sean víctimas de violencia de género o que sean víctimas de terrorismo), cuando la escolarización se produjera en periodo extraordinario, solo podían beneficiarse de la medida aquellos menores que se matricularan en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía. Y ello porque si la matriculación se pretendía realizar en un centro colaborador, no habiendo convocatoria abierta, se hacía imposible obtener una bonificación del 100 por 100 del coste de la plaza.

El resultado resultaba injusto: niños y niñas merecedoras de la gratuidad de este servicio no podían acceder a escuelas públicas por inexistencia de vacantes, mientras que en los centros colaboradores existían plazas vacantes suficientes como para poder ser escolarizado, pero no de forma gratuita.



Por último, se planteaba otro problema más que, si bien venía de lejos, no corrigió el Decreto-Ley, y que era el de la no revisión del precio del servicio de atención socio-educativa establecido para el curso 2008-2009 y que no se había modificado desde entonces. Peor aún, lo que sí establecía era la posibilidad de que se pudieran ofertar las plazas por precio de hasta un 15 por 100 inferior al establecido, introduciendo con ello un factor de competitividad que al no poder ser asumidos por todos los centros podía dar lugar al cierre de alguno de estos recursos.

Era evidente que se hacía necesario adoptar medidas que resolvieran los problemas señalados, puesto que entendiéndose que el nuevo sistema había nacido con vocación de mejorar y fomentar el acceso al primer ciclo de educación infantil, y ayudar para ello a las familias y a los profesionales, el resultado se separaba sensiblemente de esta pretensión.

Justo es reconocer que la Consejería de Educación mostró una actitud de absoluta colaboración en resolver la situación y, esta vez sí, buscando el más amplio consenso en la adopción de las medidas correctoras que se hacían necesarias. Así durante todo el año 2018 llevó a cabo una intensa labor de negociación con la Mesa de Infantil.

Ello supuso que para finales del año 2018 se hubieran solucionado la mayoría de los problemas comentados. La primera medida comenzó con el acuerdo del Consejo de Gobierno, el 27 de febrero de 2018, de modificar 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.

Pero lo que verdaderamente supuso una muestra de la voluntad de apoyar de manera inequívoca la equiparación entre las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía y las escuelas y centros colaboradores -necesariamente de titularidad municipal o privada- y de superar esa situación de discriminación a la que antes hemos aludido, fue la modificación de los Anexos I y II del Decreto-ley 1/2017, mediante la aprobación de la Orden de 11 de octubre de 2018.

En concreto, se modificó la base octava del Anexo I, de manera que, a partir de ese momento, además de la convocatoria ordinaria, habría una convocatoria abierta una vez iniciado el curso escolar que contemplaría la realización de cinco procedimientos de selección sucesivos en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo que cada uno de ellos tendría un plazo de presentación de solicitudes de dos meses, desde septiembre hasta junio, ambos incluidos.

De esta manera, desaparecen dos de los problemas antes comentados, puesto que ya cualquier familia puede acceder al programa de bonificaciones en cualquier momento e independientemente de si el menor accede a una escuela de titularidad de la Junta de Andalucía, de titularidad municipal o de titularidad privada, en estos dos últimos casos, siempre que se hayan adherido al programa y sean, por lo tanto, centros colaboradores.

Del mismo modo, también podrán acceder a cualquiera de estos centros y en cualquier momento, aquellos niños y niñas que se encuentren en los supuestos de gratuidad antes comentados.

En cuanto a la modificación del Anexo II, y con el objeto de realizar una distribución de plazas más racional y conforme a las demandas de las familias, la Orden incluye en el procedimiento de adhesión de las escuelas municipales y centros de titularidad privada lo que se denomina «zonas saturadas», de modo que no podrán adherirse al programa los centros ubicados en zonas que así sean declaradas, considerándose como tales aquellas en las que el número de plazas vacantes en los dos cursos anteriores sea superior al por 20% del total de plazas ofertadas en dicha zona.

Pero si, como decimos, algunos de los problemas más importantes fueron superados durante el ejercicio de 2018, uno de los que se mantenía sin resolver a pesar de que venía siendo objeto de reivindicación constante por parte de los profesionales del sector, y que antes hemos comentado, era el de la congelación del precio de la plaza de atención socio-educativa desde que fuera establecido en el curso 2008-2009.

En el momento de redactar el presente informe -enero de 2020-, se espera que por parte del Consejo de Gobierno se apruebe lo que ya se ha recogido en los presupuestos generales de la Junta de Andalucía para 2020, y es la subida de un 15% del precio de la plaza en los centros de educación infantil.



No obstante, fuentes del sector, si bien valoran positivamente esta decisión, tampoco han mostrado un verdadero entusiasmo, puesto que consideran que, como se había prometido en el mes de abril pasado, esta medida se tenía que haber aplicado ya para el presente curso 2019-2020.

Estas mismas fuentes recuerdan que muchos de los centros del primer ciclo de educación infantil sufrirán durante el presente curso cuantiosas pérdidas por factores como el incremento del Salario Mínimo Interprofesional desde el mes de enero de 2019; la firma de un nuevo convenio colectivo que supondrá un incremento salarial; así como el descenso de la natalidad, que hará que el número de nuevas incorporaciones sea menor.

Centrándonos en las actuaciones de la Defensoría, lo que resultó evidente es que la sensible disminución de quejas que recibimos en el ejercicio del 2018, respecto del 2017, se debió a las medidas adoptadas para superar los importantes problemas que hemos señalado, tendencia que parece que pudiera convertirse en norma si tenemos en cuenta que en este ejercicio del 2019 el número de quejas recibidas se ha mantenido en un nivel muy aproximado al del año anterior.

En cuanto a las cuestiones que mayor incidencia han tenido en el presente ejercicio, hemos de referirnos a **las bonificaciones que se otorgan para los servicios de esta etapa educativa en el caso de las familias monoparentales**. Y es que si la intención de la Administración es beneficiar a las familias monoparentales por considerar que un solo progenitor o progenitora siempre encontrará mayores dificultades para obtener la misma renta que dos progenitores juntos, resulta necesario introducir un factor de corrección que iguale estas mayores dificultades.

Pero este elemento corrector no se encuentra previsto en el apartado 3 de la cláusula primera del Anexo III del Decreto-ley de 2017 (cuantía y bonificaciones de los precios públicos aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía). Es así que para el acceso a los beneficios económicos se exige exactamente el mismo nivel de renta tanto a todo tipo de familia para obtener igual bonificación.

Sobre esta cuestión, la Administración educativa ha anunciado que entre las medidas a llevar cabo en la actual legislatura se contempla avanzar de forma progresiva hacia la gratuidad en el primer ciclo de educación infantil (0 a 3 años) para el curso 2023-2024. Con esta finalidad se habían iniciado los trámites para aprobar un Proyecto de Ley Integral de Apoyo a las Familias Andaluzas, entre cuyos objetivos se encuentra establecer la gratuidad del primer ciclo de la educación infantil para el tramo horario en el que se desarrolla preferentemente el currículo de esta etapa educativa, con lo que se eliminaría la supuesta discriminación sufrida por las familias monoparentales.

Confiemos, pues, en que se cumpla la agenda prevista y que la cuestión analizada se vea del todo superada, (queja 18/6175).

En relación a otras cuestiones, siguen acudiendo a la Institución algunas **familias que discrepan con el hecho de que para el cálculo de las bonificaciones se tome como referencia la declaración de la renta de dos ejercicios atrás**. No es infrecuente que, desafortunadamente, los ingresos económicos de entonces sean superiores a los obtenidos en los siguientes ejercicios, produciéndose un desfase entre las bonificaciones que corresponde según la renta de referencia, y los ingresos reales de las familias en el momento de solicitar las bonificaciones.

**“Siguen acudiendo a la Institución algunas familias que discrepan con el hecho de que para el cálculo de las bonificaciones se tome como referencia la declaración de la renta de dos ejercicios atrás”**

Citemos un ejemplo. La interesada en abril de 2019 había solicitado plaza para su hijo en la escuela infantil de su localidad y la bonificación que le podía corresponder, si se tenía en cuenta la renta de 2017 era de un 10% del precio de la plaza, por lo que debía abonar una cuota mensual de 250,99 euros, cantidad inasumible para la familia, (queja 19/3259).

Informada de estas circunstancias por la dirección de la escuela, la interesada mostró su intención de renunciar a la plaza y, por lo tanto, a la bonificación, y solicitarlas más adelante, concretamente cuando pudiera presentar la renta de 2018, puesto teniendo en cuenta que en este ejercicio los ingresos de la familia habían disminuido casi en un 50% con respecto a los de 2017, la bonificación que le correspondería sería mucho mayor.

Pero esta ciudadana no fue informada de que si renunciaba a la plaza y, por tanto, a la bonificación concedida, posteriormente, durante cualquier momento de ese curso, podía volver a solicitar una nueva plaza pero ya no tendría derecho a bonificación alguna. El motivo es que a excepción de la convocatoria ordinaria, las cinco restantes convocatorias anuales van dirigidas a los niños y niñas que no alcanzaran las 16 semanas de vida a fecha 1 de septiembre, o que por cualquier motivo no hubieran concurrido a la convocatoria ordinaria pero no prevén los supuestos de renunciaciones.

Se trata este de un asunto tratado ampliamente por esta Defensoría y recogido en anteriores Informes anuales. Desde hace tiempo venimos demandando la implementación de un sistema que permita a las familias acreditar la situación económica real en el momento de solicitar la plaza y no referida a épocas anteriores ya que este sistema va en contra del principio de capacidad económica. Sin embargo, hasta el momento, nuestros argumentos no han sido considerados, aunque no por ello habremos de dejar de insistir sobre esta cuestión.

