

DI-1437/2006-8

Expte.

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 ZARAGOZA**

Asunto: Recomendación sobre primer ciclo de Educación Infantil.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el año 2004, habiendo constatado la insuficiente oferta de plazas en guarderías públicas, especialmente en las ciudades más pobladas de nuestra Comunidad, se tramitó un expediente de oficio que finalizó con sugerencias dirigidas al Departamento de Educación, Cultura y Deporte y a los Ayuntamientos de las tres capitales aragonesas a fin de que se incrementase la oferta escolar de plazas públicas de 0 a 3 años.

Asimismo, se sugería que el Gobierno de Aragón regulase de forma más precisa otros servicios de atención a la infancia que no responden a la modalidad escolar formal, instando a que se ejerciera con rigor la función de control de todos los servicios educativos destinados a los menores.

SEGUNDO.- En los últimos años se han tramitado expedientes a instancia de parte, tanto relativos a carencia de plazas públicas para niños menores de 3 años en diversas localidades aragonesas como derivados de la falta de regulación de otros servicios (ludotecas, casas canguro, etc.)

Aun cuando son muchas los centros públicos que se han abierto, no solamente en las tres capitales aragonesas, sino en muchos otros municipios, se observa que el problema de falta de plazas en este nivel educativo persiste. Por ello, he estimado oportuno la apertura de este expediente de oficio, habida cuenta además de los cambios que se han introducido en la normativa de aplicación.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en adelante LOE, concibe la Educación Infantil como una etapa única organizada en dos ciclos: el primero que se extiende hasta los tres años, y el segundo desde los tres hasta los seis años de edad. Y establece que ambos ciclos respondan a una intencionalidad educativa, no necesariamente escolar, que obliga a los centros a contar desde el primer ciclo con una propuesta pedagógica específica.

Los notables cambios culturales y económicos que se han producido en nuestra sociedad en los últimos años han transformado los modelos familiares, haciendo surgir nuevas necesidades sociales a las que se ha de dar respuesta de forma adecuada. Con la incorporación progresiva de la mujer al mundo laboral, se observa un considerable incremento del número de parejas con hijos que han de compatibilizar el trabajo de ambos fuera del hogar con la crianza y educación de los mismos. Asimismo, se constata esa necesidad de conciliar ambos aspectos en el caso de las familias monoparentales.

Es evidente que se han de tomar en consideración las necesidades de los padres al planificar la oferta de estos servicios educativos de 0 a 3 años, mas teniendo muy presente que los menores son sujetos de derecho, en particular, del derecho a la educación, incluso en estas edades en las que no pueden exigirlos directamente. Pese a que

tanto los poderes públicos como los ciudadanos ponen el énfasis en los aspectos asistenciales y de satisfacción de las necesidades de los padres frente a la vertiente educativa, estimamos que el criterio que debe regir la organización y funcionamiento de los centros en esta etapa debe atender prioritariamente las necesidades de la infancia.

Esta Institución sostiene que el interés superior del menor debe primar sobre cualquier otro interés concurrente. A nuestro juicio, también debe ser así en el diseño de las políticas de infancia, lo cual no implica que ese interés del menor no sea compatible o se haya de contraponer con el derecho de los padres a conciliar la vida familiar y la laboral.

Segunda.- La LOE establece que las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Somos conscientes de la considerable inversión económica que supondría garantizar una plaza en este nivel educativo para todos los solicitantes si la demanda estuviera generalizada entre la población, en cuyo caso, limitaciones presupuestarias imposibilitarían satisfacerla. Mas hemos de tener en cuenta que las solicitudes de plaza de 0 a 3 años en nuestra Comunidad Autónoma se circunscriben, fundamentalmente, a determinadas familias que no disponen de otro recurso para conciliar su jornada laboral con la atención a los hijos.

En los últimos años, la firma de convenios de colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha permitido la realización de programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia. Y recientemente el Consejo de Ministros ha aprobado el plan Educa3 que prevé paliar la falta de plazas públicas para escolarizar a los niños de 0 a 3 años mediante la creación, en todo el territorio nacional, de 300.000 nuevas plazas hasta el año 2012.

Por otra parte, estimamos que para garantizar la prestación de estos servicios a quienes así lo deseen es esencial la implicación de las Corporaciones Locales. En este sentido, el artículo 15.1 de la LOE dispone

que las Administraciones públicas coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este primer ciclo de Educación Infantil. Y señala que a tal fin, *“determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro”*.

Es preciso definir de la forma más precisa posible las necesidades educativas para la atención de los menores de 0 a 3 años y las distintas administraciones competentes, Gobierno de Aragón, Corporaciones Locales, etc. deben asumir compromisos financieros a fin de satisfacer la demanda de plazas en este nivel educativo.

Tercera.- La LOE dispone que la Educación Infantil tenga carácter voluntario, mas estimamos que ese carácter voluntario que señala la LOE no debe ser interpretado como no obligatoriedad de oferta del servicio por parte de la Administración. Así parece entenderlo también el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA que, en el segundo ciclo de Educación Infantil, de 3 a 6 años, proporciona plaza escolar gratuita en centros sostenidos con fondos públicos a todos los solicitantes.

Sin embargo, se advierte que la oferta de plazas públicas para el primer ciclo es deficitaria, y no llega a cubrir las necesidades de quienes requieren este servicio, sector de población que, por el momento, es minoritario. Por ello, con objeto de dar cumplimiento a esa responsabilidad de atender la demanda existente, tal como se ha señalado anteriormente, existe la posibilidad legal de establecer mecanismos de colaboración entre distintas administraciones o con entidades privadas.

En este sentido, el anteproyecto de Ley de Educación de Aragón, sometido a información pública por Resolución de 9 de septiembre de 2008, de la Secretaría General Técnica (BOA de 15 de septiembre), en su artículo 55, relativo a convenios para el primer ciclo de Educación Infantil,

dispone lo siguiente:

“1. La Administración educativa, a través de convenios con entidades locales y organizaciones sin ánimo de lucro, llevará a cabo una oferta progresiva de plazas escolares para el primer ciclo de Educación Infantil.

2. El contenido de los convenios cuidará del carácter educativo de la etapa. A través del convenio la Administración educativa garantizará la financiación del personal educativo del centro, en los términos que reglamentariamente se determinen.

3. La Administración educativa promoverá iniciativas para la ampliación de la oferta educativa de primer ciclo especialmente en el ámbito rural y en aquellos núcleos de población que por sus características presenten un menor desarrollo económico y asentamiento de población.”

Ya en los últimos años, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, hemos podido constatar distintos niveles de satisfacción de las necesidades en función de los compromisos asumidos por diversas Corporaciones Municipales que han llegado a suscribir acuerdos con el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, en virtud de los cuales, tal como refleja el anteproyecto de Ley de Educación de Aragón, el Gobierno aragonés otorga una subvención destinada a sufragar gastos de personal siendo responsabilidad de los Ayuntamientos la aportación del solar, la construcción y el mantenimiento de las instalaciones. Sólo desde esta perspectiva se entiende que pequeñas localidades aragonesas dispongan de oferta pública de plazas en este nivel educativo en tanto que carecen de la misma localidades mucho más pobladas.

Cuarta.- Son muchos los centros para la etapa educativa de 0 a 3 años que se han abierto estos últimos años en nuestra Comunidad Autónoma configurando la red de Centros de Educación Infantil En

particular, para este curso escolar 2008-09 se incorporarán a esta red en el medio rural aragonés 17 nuevas Escuelas Infantiles Municipales financiadas por la DGA en localidades de Huesca (6), Teruel (4) y Zaragoza (7), que ofrecerán más de 400 nuevas plazas.

Asimismo, mediante la firma del correspondiente convenio con el Gobierno de Aragón se ha creado la Escuela Infantil Comarcal de los Monegros, para cuyo funcionamiento la DGA subvenciona al personal contratado, los Ayuntamientos aportan la edificación, mantenimiento y limpieza, y la Comarca gestiona las aulas, equipamiento y personal. De esta forma, las 19 aulas de esta Escuela dan servicio a los dispersos municipios monegrinos: 4 en Sariñena; 3 en Grañén; 2 en Leciñena, Perdiguera y Tardienta; y 1 en Alcubierre, Bujaraloz, Frula, Lalueza, Lanaja y Robres.

Por lo que respecta a la ciudad de Huesca se ha incrementado la oferta en este nivel educativo, si bien se observa que aún es insuficiente: En la nueva Escuela Infantil "Las Pajaritas", para el curso actual ya se han presentado 105 solicitudes para las 80 plazas ofertadas.

En el caso de Teruel, capital en la que no existía oferta alguna de plazas públicas de 0 a 3 años, el pasado curso se puso en funcionamiento la primera de las tres Escuelas Infantiles de Titularidad Municipal previstas: Dos incompletas, sin separación por edades, en los barrios pedáneos de San Blas y Villaespesa, respectivamente, y otra de 4 unidades en el Arrabal.

En la ciudad de Zaragoza, ha aumentado notablemente el número de plazas públicas: Para este curso 2008-09, la apertura de cuatro nuevos centros municipales permitirá ofrecer casi trescientas plazas más que el curso pasado. No obstante, estimamos que la oferta pública es aún insuficiente si se tiene en cuenta, por una parte, que solamente se podrán atender este curso la mitad de las solicitudes de plaza presentadas; y por otra, que el número de plazas que ofrecen los centros privados quintuplica la oferta de los públicos.

Se advierte, por consiguiente, un déficit de plazas de 0 a 3 años

más acusado en las grandes ciudades, donde es mayor el sector de población que demanda estos servicios. Pese a ello, si nos atenemos a datos oficiales, en nuestra Comunidad Autónoma, la tasa de escolarización en este nivel educativo es superior a la estatal y, aun siendo un porcentaje muy inferior a la de otros países europeos, Aragón está entre las cuatro Comunidades del Estado con un índice mayor de escolarización en este nivel educativo.

Es evidente que el número de solicitudes de plaza continuará su tendencia ascendente, lo que plantea la necesidad de que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA prosiga adoptando medidas con objeto de dar una respuesta adecuada a la creciente demanda, y continúe promoviendo, en su caso, la colaboración interinstitucional, especialmente en el ámbito local.

Mediante la firma de convenios se está contribuyendo a la creación e incorporación de nuevas Escuelas Infantiles a la red que el Gobierno aragonés ha configurado para toda nuestra Comunidad Autónoma en colaboración con las Corporaciones Locales.

Quinta.- La intencionalidad educativa y asistencial del primer ciclo de Educación Infantil exige una adecuada planificación y organización, unos profesionales especializados, así como una determinada infraestructura en cuanto a instalaciones, espacios, condiciones de higiene y seguridad, etc.

De conformidad con el artículo 14.7 de la LOE, las Administraciones educativas regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que imparten dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares.

Asimismo, el artículo 92.1 dispone que *“la atención educativa directa a los niños del primer ciclo de educación infantil correrá a cargo de profesionales que posean el título de Maestro con la especialización en*

educación infantil o el título de Grado equivalente y, en su caso, de otros personal con la debida titulación para la atención a las niñas y niños de esta edad”.

Por su parte, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA, mediante Orden de 28 de marzo de 2008, ha aprobado el currículo de la Educación Infantil y ha autorizado su aplicación a los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón. La citada Orden define los objetivos generales de ambos ciclos, en particular del primero que es la etapa educativa que nos ocupa, y detalla sus contenidos y criterios de evaluación en los que se manifiestan sus propósitos educativos.

Mas en lo que se refiere al proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos que imparten el primer ciclo de Educación Infantil se detecta un cierto vacío normativo.

Así, el Decreto 32/2007, de 13 de marzo, del Gobierno de Aragón regula la admisión de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados en las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil y otros niveles educativos superiores, mas no para la etapa de 0 a 3 años.

Tampoco es de aplicación a las solicitudes de admisión para el primer ciclo de Infantil la Orden de 29 de febrero de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, que convoca el procedimiento para el segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, ESO, Bachillerato y Ciclos Formativos.

Y si bien la Orden de 23 de marzo de 2007 del Departamento de Educación, Cultura y Deporte regula el procedimiento de admisión y permanencia de alumnos en guarderías infantiles, su ámbito de aplicación se limita a las dependientes del Gobierno de Aragón. En cumplimiento de lo dispuesto en la citada Orden, la Resolución de 29 de febrero de 2008, de la Dirección General de Administración Educativa, convoca el procedimiento de admisión de alumnos para el curso 2008-09, pero solamente en guarderías infantiles dependientes de la Diputación General de Aragón.

Asimismo, algunos municipios han establecido una normativa propia para la admisión y condiciones de acceso a sus centros de Educación Infantil de primer ciclo. Sin embargo, las normas de creación de las Escuelas de Educación Infantil Municipales que se incorporan a la red de la DGA tras la firma del correspondiente convenio entre el Ayuntamiento y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, determinan que estas Escuelas se comprometen a cumplir la legislación vigente en cuanto se refiere a régimen de funcionamiento, constitución o designación de órganos de gobierno, admisión de alumnos y requisitos mínimos. En particular, las Escuelas Infantiles Municipales de primer ciclo han de cumplir la normativa de aplicación en materia de admisión de alumnos

En consonancia con ello, aun cuando el acceso a este nivel educativo de 0 a 3 años no esté generalizado, se debería dictar una normativa básica común, de aplicación en todo el territorio aragonés, que regulase la admisión de alumnos en el primer ciclo de Educación Infantil, de obligado cumplimiento para todos los centros sostenidos con fondos públicos de nuestra Comunidad Autónoma, ya sean de titularidad municipal, comarcal o dependientes de la DGA.

Sexta.- Las necesidades de la infancia de 0 a 3 años pueden satisfacerse bien mediante el modelo educativo formal que prestan la Escuelas Infantiles, cuya organización y funcionamiento es supervisado por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte; o bien mediante otros servicios dirigidos a la infancia y a las familias que, frente a la carencia de plazas públicas del modelo formal, pueden constituir una alternativa a la atención en los centros educativos.

Tal sería el caso de las Casas Canguro de titularidad pública que, a iniciativa del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno aragonés, se están implantando en el medio rural, en aquellos núcleos de

escasa población donde el número de niños es insuficiente para la apertura de una Escuela Infantil.

En estas Casas Canguro, un pequeño número de niños es atendido por personal específicamente preparado para ello. Ya en el año 2007 esta Institución se interesó, ante el Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la normativa reguladora de estos servicios, recibiendo un informe de la Directora General de Familia en los siguientes términos:

“En relación con el escrito solicitando información del proyecto de Decreto sobre el funcionamiento, características y formación de profesionales de las Casas Canguro se le comunica que los técnicos de la Dirección General de Familia están trabajando en un borrador de Decreto que regulará los espacios que vayan a destinarse al cuidado de niños/as menores de tres años en localidades pequeñas del territorio aragonés, así como la formación y el desempeño laboral de las personas que se van a encargar del cuidado de los niños.

Es intención de esta Dirección General, en el momento en que se halle concluido el borrador, hacerlo llegar a instituciones y colectivos sociales que puedan estar interesados en su conocimiento para que nos hagan llegar sus comentarios o sugerencias y así enriquecer entre todos su contenido.

En este sentido, la institución que usted preside será una de las primeras en recibirlo”.

Sin embargo, hasta la fecha, esta Institución no ha tenido conocimiento de precepto legal alguno que regule la organización y funcionamiento de estas Casas Canguro que ya están prestando sus servicios a los niños del medio rural aragonés.

Séptima.- Frente al modelo de las Casas Canguro, necesariamente alternativo por la escasez de población en las localidades

en que se están poniendo en funcionamiento, está la prestación de servicios del modelo no formal en las grandes ciudades que no deben sustituir ni entrar en competencia con el modelo escolar formal, sino complementarlo.

Existe, y así se ha reseñado anteriormente, una regulación para esta etapa de nuestro sistema educativo, primer ciclo de Educación Infantil, que aborda contenidos curriculares, establece los objetivos a alcanzar en la atención educativa a la primera infancia, determina los requisitos básicos del profesorado, fija los requisitos mínimos de los centros, y señala otros aspectos relativos a organización y funcionamiento. También en el caso de las Escuelas Infantiles Municipales se ha establecido un marco normativo que regula su funcionamiento.

Sin embargo, no tenemos constancia de la existencia en nuestra Comunidad de una regulación de carácter general para los servicios que se prestan en todo el territorio aragonés a través del modelo no formal, pese al interés que tiene para las familias utilizar tales servicios, especialmente en el momento actual en que se constata una insuficiente oferta de plazas escolares públicas de 0 a 3 años.

En esta coyuntura, se puede dar la circunstancia de que los servicios del modelo no formal sean utilizados de forma suplementaria aun cuando, a nuestro juicio, como ya se ha señalado anteriormente, ambos modelos, formal y no formal, no han de ser excluyentes sino que las actividades del segundo deben complementar la atención educativa que se presta a los menores en los centros escolares infantiles.

Para evitar este tipo de situaciones, es preciso establecer una regulación, que garantice la calidad de los servicios para la infancia englobados en el modelo no formal. Evidentemente, una tal regulación ha de ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la diversidad de servicios que se pueden ofrecer para ese tramo de edad.

En el caso de las ludotecas, algunos Ayuntamientos aragoneses han establecido sus propios Reglamentos de funcionamiento interno para

sus ludotecas municipales, mas se detecta la carencia de una normativa de carácter general de la que sí disponen otras Comunidades Autónomas que, ante la proliferación de ludotecas, han optado por regular específicamente este tipo de instalaciones destinadas a menores.

Así, el Decreto 354/2003, de 16 de septiembre, de la Junta de Galicia dispone que las ludotecas son centros de servicios sociales y establece los requisitos generales, materiales (emplazamiento, instalaciones, seguridad, servicios higiénicos, iluminación y ventilación, equipamientos, etc.), de funcionamiento (seguros, proyecto organizativo, tiempo máximo de permanencia de los menores en la ludoteca, etc.) y de personal (cualificación de los responsables, número máximo de niños por trabajador, etc.).

Este Decreto de la Junta de Galicia señala que corresponde a la Consejería de Familia, Juventud, Deporte y Voluntariado la autorización e inspección de estos centros de servicios sociales, así como la tramitación de procedimientos sancionadores en caso de infracción.

En Aragón, se han abierto muchas ludotecas en los últimos años y se prevé que siga esa tendencia aperturista, por lo que estimamos que la Diputación General de Aragón debería proceder a regular los requisitos mínimos exigibles a estos servicios destinados a los menores, tanto en cuanto a su apertura como a su organización y funcionamiento.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

RECOMENDACIÓN

- 1.-** Que los Ayuntamientos de Huesca, Teruel y Zaragoza prosigan

adoptando medidas para facilitar, en colaboración con el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, la apertura de nuevos Centros de Educación Infantil de primer ciclo en las tres capitales aragonesas.

2.- Que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte promueva la firma de más convenios con otras Corporaciones Locales aragonesas con objeto de incrementar la red de Escuelas Infantiles de la DGA.

3.- Que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte establezca una normativa común que regule la admisión de alumnos en el primer ciclo de Educación Infantil en centros sostenidos con fondos públicos.

4.- Que los Departamentos de Servicios Sociales y Familia y de Educación, Cultura y Deporte insten la regulación de un marco normativo básico para servicios de atención a la infancia que ya están funcionando en nuestra Comunidad y que no responden al modelo educativo formal.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

20 de septiembre de 2008

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE