

## **DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A LA QUEIXA PRESENTADA PER LA PLATAFORMA ESCOLES BRESSOL INDIGNADES, EN MATÈRIA D'EDUCACIÓ**

### **TRAMITACIÓ**

- El 5 de maig de 2015 una representant de la Plataforma Escoles Bressol Indignades, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en relació amb determinades mesures que s'havien pres a les escoles bressol municipals.
- El 12 de maig de 2015 la síndica de greuges va admetre a tràmit la queixa, ja que reunia els requisits reglamentaris, i va designar l'assessora senyora Montserrat Saltó perquè instruís l'expedient.
- La comprovació del fet presumptament greujós ha comportat, en síntesi, l'estudi de les circumstàncies concurrents, l'anàlisi de la normativa aplicable i l'observació de si s'havien aplicat els principis de bona Administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat. Amb aquesta finalitat, aquesta Sindicatura ha dut a terme les accions següents:
  - El 22 de març de 2015 i el 30 d'abril de 2015 es van mantenir entrevistes amb representants de la Plataforma Escoles Bressol Indignades.
  - El 12 de maig de 2015 l'assessora va iniciar l'anàlisi de la documentació presentada per les persones interessades.
  - El 20 de maig de 2015 va demanar informe a la Regidoria d'Educació i Universitats per tal de conèixer tant les intervencions dutes a terme com les previstes.
- El 17 de desembre de 2015 es va rebre l'informe de l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona en què es donava resposta a la demanda de la síndica de greuges, excepte pel que fa a la informació pressupostaria de la previsió del curs 2015-2016, per al tram educatiu de 0 a 3 anys.
- El 30 de maig de 2016 l'assessora, a partir de la documentació aportada per les persones interessades, la informació facilitada per l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona i l'anàlisi dels fets, va emetre un informe proposta amb les consideracions següents.

### **CONSIDERACIONS**

#### **Descripció de la queixa**

Els integrants de la "Plataforma Escoles Bressol Indignades" exposen la seva preocupació per l'actual situació de l'educació de 0 a 3 anys a les Escoles Bressol Municipals i també als Espais Familiars.

Consideren que, lluny del model d'excel·lència educativa que es va desenvolupar a les escoles bressol municipals fa anys, actualment i com a resultat de l'acumulació de

diferents retallades i models de gestió, no s'està treballant i oferint als infants i les seves famílies una educació amb els nivells de qualitat educativa que caldrien.

Detallen que en els darrers anys s'han introduït canvis, especialment des de la implantació del nou model el 2012, que han comportat augment de ràtios, reducció de les hores dels educadors de suport, externalització de tres escoles bressol, etc. Aquests canvis han comportat minves en la qualitat educativa que s'han traduït en la reducció del temps d'interacció amb les famílies, del necessari treball en equip intern de totes les Escoles Bressol Municipals, de la dedicació necessària per a fer possible la detecció precoç (així com les derivacions i coordinacions necessàries), de l'acompanyament tècnic extern a les Escoles Bressol, del treball per la diversitat i la inclusió, etc.

Consideren que la coincidència d'aquest nou model amb la crisi econòmica actual, ha possibilitat que les famílies que més ho necessiten no puguin accedir a places d'escoles bressol municipals i que, en paral·lel, hi hagi places escolars que queden vacants.

Raonen que és necessari repensar el model de les Escoles Bressol Municipals, per tal de dotar-les dels recursos adients per fer possible una educació infantil de qualitat.

### **Posició municipal**

L'informe que l'institut Municipal d'Educació ha fet arribar a la síndica de greuges de Barcelona conté 13 annexos.

Annex 1: Informe d'inici d'expedient per a l'adopció de mesures organitzatives en la gestió de les escoles bressol municipals (de 9 de gener de 2012)

Exposa que des del curs 2001/2002 fins al 2011/2012, el nombre de places a les escoles bressol municipals s'ha triplicat, passant de 2.276 a 6.924, però en el curs 2011/2012 encara hi ha hagut una demanda no atesa del 47,8%, cosa que suposa 4.416 famílies. L'Ajuntament ha incrementat els fons destinats a les escoles bressol municipals, passant de 13,6 milions al curs 2001/2002, a 24,9 milions al curs 2011/2012. Les escoles bressol, fins aquell moment es finançaven amb la col·laboració de la Generalitat de Catalunya (24,4%), les famílies (25,5%) i l'Ajuntament de Barcelona (50,1%). La demanda no atesa i la situació de les finances de la Generalitat requerien de l'establiment de nous criteris de gestió sostenible, amb tres eixos fonamentals:

- I. Implementar mesures per augmentar l'oferta de places d'escola bressol, atenent més famílies i incrementant l'oferta sense comprometre recursos públics addicionals.
- II. Racionalitzar els costos de manteniment de les places, ajustant el suport educatiu de temps de migdia, en la línia del que disposen les escoles de la Generalitat de Catalunya.
- III. Establir una nova forma de gestió indirecta per a les escoles bressol municipals que garanteixi el servei públic i la qualitat, que compleixi els requisits mínims pel que fa al nombre i qualificació dels professionals dels centres, que incorpori el nombre màxim d'infant per grup que permet la regulació vigent i que millori l'adaptació de l'horari i calendari dels centres a les necessitats de les famílies, sense incrementar el cost per sobre les previsions.

Aquestes tres mesures s'havien d'implementar el curs 2012/2013.

Annex 2: Informe per a l'inici de l'expedient administratiu per a la prestació del servei públic mitjançant una gestió indirecta en les escoles bressol municipals (de 31 de gener de 2012)

El model de gestió aprovat per la Comissió de Govern de 6 de març de 2002 era directa. S'observa que en altres municipis hi ha un percentatge important d'escoles bressol de gestió indirecta. També que el cost mitjà d'una plaça per a un infant al curs 2011-2012 era de 7.284 euros, (per sobre del cost dels municipis amb gestió indirecta d'aquest recurs), dels quals l'Ajuntament finança més del 50 % i que les despeses de personal representen un 74 % del cost total. Que les necessitats de les famílies aconsellen ampliar els horaris i calendaris. Que per tal de garantir el servei públic i la qualitat i no incrementar el cost per damunt del previst, s'acorda iniciar expedient administratiu per a la prestació del servei públic mitjançant gestió indirecta de les escoles bressol municipals, a partir del curs 2012/2013, complint els requisits i incorporant el nombre d'infants que permeti la regulació.

Annex 3: Informe per a l'adequació del suport educatiu en la franja d'alimentació i descans i de 8 a 9 del matí de les escoles bressol municipals. (31 de gener de 2012)

Es fan càlculs per determinar que el model de Barcelona dedica l'equivalent a 11,5 persones per escola de 6 grups, enfront de les 9 persones necessàries que determina el Decret 282/2006, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres. Es proposa racionalitzar el cost de la franja de migdia i adequar les hores de suport educatiu en la línia del suport de què disposen les escoles bressol de la Generalitat, a partir del curs 2012/2013.

Annex 4: Informe per a l'adaptació del nombre d'infants per grup a les escoles bressol municipals a allò que determina la normativa vigent del Departament d'Ensenyament.

Es comparen el nombre d'infants per grup, en funció de l'edat i es compara amb el que es determina al Decret 282/2006, i s'observa que es pot incrementar la capacitat de cada grup d'acord amb la normativa, cosa que permetria crear 883 noves places d'escola bressol municipal. Es proposa adaptar el nombre d'infants per grup, a partir del curs 2012/2013, amb el que determina la normativa vigent.

Annex 5: Acord de la comissió de govern del dia 8 de febrer de 2012:

Adaptar el nombre d'infants per grup, adequar les hores de suport educatiu i iniciar l'expedient administratiu per a la prestació de servei mitjançant gestió indirecta, d'acord amb la normativa, i d'aplicació a partir del curs 2012/2013.

Els annexos 6, 7, 8 i 9 detallen informació sobre els plec de clàusules i tècniques d'explicitació per a la concessió de la gestió administrativa de tres escoles bressol municipals i l'informe d'adjudicació del contracte de gestió i la memòria de gestió d'aquestes.

Annex 10: Indicador de costos de les escoles bressol municipals, en relació amb el curs 2013/2014.

Dades sobre el cost per plaça, fent la comparativa entre gestió directa i indirecta. El cost unitari per nen a les escoles de gestió directa era de 6.452 euros amb una aportació municipal de 4.336 euros. A les escoles de gestió indirecta, el cost per nen era de 4.972 euros i l'aportació municipal de 2.133 euros.

Annex 11: Text consolidat de la regulació dels preus públics pels serveis d'educació per al curs 2014.-2015 i successius.

Annex 12: Quadre resum de bonificacions atorgades en els cursos 2010/2011, 2013/2014 i 2014/2015

El curs 2010/2011 es van atorgar un total de 1.380 bonificacions, el curs 2013/2014, 2.413 i el curs 2014/2015 2.643 bonificacions.

Annex 13: Pressupost 2016 per a subprogrames, el total previst per a escoles bressol sumats tots els capítols pujava a a 47.170.662,54 euros.

L'informe aporta dades sobre les places existents a les escoles bressol municipals, així com de les sol·licituds i vacants des del 2012 i fins al moment de l'informe, amb les dades següents:

CURS ESCOLAR	CAPACITAT	SOL·LICITUDS	VACANTS
2012-2013	7.837	8.381	135
2013-2014	7.940	7.045	238
2014-2015	7.940	6.998	215

En relació amb les dades de participació als Espais Familiars i Ja tenim un fill, les dades que s'exposen, per als cursos 2012-2013, 2013-2014 i 2014-2015, no aporten canvis significatius.

### **Normativa aplicable**

L'article 39 de la Constitució espanyola diu que els poders públics asseguruen la protecció social, econòmica i jurídica de la família.

L'article 103 de la Constitució espanyola estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

L'article 40.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que els poders públics han de garantir la protecció dels infants, entre d'altres, especialment contra la pobresa i els seus efectes. En totes les actuacions portades a terme pels poders públics o per institucions privades l'interès superior de l'infant ha d'esser prioritari.

L'article 5.1 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, assenyalava que l'interès superior de l'infant ha d'esser el principi inspirador i fonamentador de les actuacions públiques.

L'article 15.2 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, diu que els poders públics han d'adoptar amb caràcter urgent les mesures necessàries per a evitar que el contingut essencial dels drets dels infants resti afectat per la manca de recursos adaptats a llurs necessitats.

L'article 15.1 de la Llei orgànica 2/2006, d'educació, diu que les administracions públiques han de promoure un increment progressiu de l'oferta de places públiques en el primer cicle de l'educació infantil. Així mateix han de coordinar les polítiques de cooperació entre elles i altres entitats per assegurar l'oferta educativa en aquest cicle. Amb aquesta finalitat, han de determinar les condicions en les quals es poden establir convenis amb les corporacions locals, altres administracions i entitats privades sense finalitat de lucre.

L'article 56.4 de la Llei 12/2009, d'educació, diu que, durant l'educació infantil, hi ha d'haver una cooperació estreta entre els centres i les famílies que són el primer referent afectiu dels infants i tenen la responsabilitat primera de llur educació.

L'article 1.2 del Decret 101/2010, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, diu que el primer cicle de l'educació infantil s'organitza d'acord amb els principis d'educació inclusiva i coeducadora. S'ha de posar una atenció especial a la diversitat dels infants, a la detecció precoç de les necessitats educatives específiques i a la intervenció en les dificultats de desenvolupament, tan bon punt es detectin.

L'article 2 del Decret 101/2010, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, estableix que la finalitat de l'educació infantil és contribuir al desenvolupament emocional i afectiu, físic i motor, social i cognitiu dels infants, i proporcionar-los un clima i entorn de confiança on se sentin acollits i amb expectatives d'aprenentatge. L'acció educativa ha de permetre el desenvolupament efectiu, el creixement personal dels infants, la formació d'una imatge positiva i equilibrada d'ells mateixos, el descobriment de l'entorn, de les possibilitats del seu propi cos, del moviment i dels hàbits de control corporal, perquè actuïn cada vegada d'una manera més autònoma; la possibilitat d'experimentar, de relacionar-se i de comunicar-se amb les altres persones, infants i persones adultes, per mitjà de diferents llenguatges, i establir vincles i relacions amb les corresponents pautes elementals de convivència, de relació i de respecte al principi de no-discriminació.

L'article 11 del Decret 282/2006, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, determina el nombre i la qualificació dels professionals que imparteixen el primer cicle de l'educació infantil. Així mateix, a l'article 12 s'estableix el nombre màxim d'infants per grup en funció dels trams d'edat.

L'article 15.a del Decret 282/2006, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits del centre, diu que l'Administració educativa i l'Administració local han d'impulsar una oferta suficient per atendre la demanda de places de primer cicle de l'educació infantil. En la creació de places a les llars infantils de titularitat pública s'han de prioritzar les zones socialment desafavorides, s'ha de respectar l'equilibri territorial i s'han de tenir en compte les fluctuacions de la demanda.

L'article 123.d de la Carta Municipal de Barcelona diu que es consideren àrees d'actuació en matèria d'educació la gestió de tots els centres públics d'educació infantil.

L'article 15.1 de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona diu que totes les persones tenen dret a una escolarització de qualitat que satisfaci alhora els objectius d'equitat i d'excel·lència. Així mateix, al punt 2 estableix el dret a l'educació dels seus fills i filles a les escoles bressol.

L'article 22 de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona determina que totes les persones menors d'edat tenen dret a tenir condicions d'existència que els permetin el seu desenvolupament integral, i que han de tenir garantits els recursos socials per al ple desenvolupament físic, mental, intel·lectual i ètic.

## **Valoració i conclusions**

Les escoles bressol municipals de Barcelona són centres educatius públics de l'Ajuntament de Barcelona, per a infants d'entre els 4 i mesos i els 3 anys d'edat, en els quals s'imparteix el primer cicle de l'etapa d'educació infantil, la qual és de caràcter no obligatori.

Tot i la no-obligatorietat d'aquesta etapa educativa, dues circumstàncies determinen que el tractament a rebre d'aquesta etapa s'hagi d'assimilar al d'una etapa amb caràcter d'obligatorietat. D'una banda la limitació, en la seva durada, dels permisos de maternitat i paternitat existents a l'Estat, així com l'escàs suport econòmic per part de l'Administració que reben les famílies amb fills, fa necessària l'existència d'una xarxa d'equipaments que possibilitin la compatibilització de la vida laboral amb la familiar. De l'altra, els preceptes normatius que assenyalen que l'Administració pública ha de promoure un increment progressiu de l'oferta de places públiques, a la Llei orgànica, 2/2006, d'educació, i que ha d'impulsar una oferta suficient per atendre la demanda de places en aquest cicle educatiu. La necessitat social i el que estableix la legislació, per tant, obliguen l'Administració competent a garantir aquest servei. La Carta Municipal de Barcelona, a l'article 123.d assenjala com a àrea d'actuació municipal la gestió de tots els centres públics d'educació infantil.

L'article 15.1 de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona estableix el dret a l'educació a les escoles bressol. En compliment amb la normativa existent, el 15 de juliol de 2008, l'Ajuntament de Barcelona va presentar el Pla d'escoles bressol municipals, per al mandat municipal 2007-2011. En aquell pla es preveia un increment net de 3.876 places, i 52 escoles bressol de nova construcció. En aquell moment l'Ajuntament manifestava la voluntat de voler donar resposta a les necessitats de les famílies, comptant amb l'aportació econòmica del Departament d'Educació del Govern de Catalunya.

En el Pla d'escoles bressol municipals 2007-2011, es fa referència al compromís amb l'equitat i l'excel·lència en l'educació. També l'article 15.1 de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, estableix el dret a l'escolarització de qualitat que satisfaci els objectius d'equitat i d'excel·lència.

En finalitzar el termini previst per al Pla d'escoles bressol municipals 2007-2011, l'orientació municipal es modifica i es preveuen un seguit de canvis que són d'aplicació a partir del curs 2012/2013. El plantejament que es fa des de l'administració local en aquell moment, com es desprèn dels informes que s'han fet arribar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, és la d'incrementar l'oferta de places d'escola bressol sense comprometre recursos públics addicionals i racionalitzar costos a través de diferents mesures, com ajustar el suport educatiu de temps de migdia, adaptar el nombre

d'infants per grup al que determina la normativa, establir la gestió indirecta per a algunes escoles bressol municipals, etc.

Davant d'aquest plantejament es volen fer algunes consideracions respecte d'això:

L'objectiu que es plantejava l'equip de govern municipal, en un moment en què les finances del Govern de Catalunya es trobaven en una situació de molta fragilitat i per tant es podien veure perillar l'estabilitat de les seves aportacions al sistema de finançament de les escoles bressol de la ciutat de Barcelona, era augmentar l'oferta del nombre de places d'escoles bressol municipals mantenint la qualitat del servei públic, alhora que assegurar la sostenibilitat de les escoles.

Des d'aquesta perspectiva, els canvis introduïts estan justificats des d'una perspectiva de viabilitat econòmica i formen part de la discrecionalitat amb què les administracions poden desenvolupar la gestió dels serveis públics, sempre dins el marc regulador establert, com era el cas.

Ara bé, la normativa també determina un ampli ventall d'exigències sobre les escoles bressol, per tal que aquestes siguin eficaces en la seva funció educativa. Així el Decret 101/2010 diu que l'educació infantil treballa amb els principis d'educació inclusiva i coeducadora, posant especial atenció a la diversitat dels infants, la detecció precoç i la intervenció en les dificultats de desenvolupament. El mateix decret detalla que la finalitat de l'educació infantil és contribuir al desenvolupament emocional i afectiu, físic i motor, social i cognitiu, i crear un entorn de confiança, amb una bona acollida i expectatives d'aprenentatge. L'acció educativa també ha de permetre el creixement personal dels infants, el descobriment de l'entorn, les possibilitats del seu cos, i treballar l'autonomia, l'experimentació, la relació, i les pautes elementals de convivència i relació, entre moltes d'altres. L'abordatge de tots aquests aspectes, amb la detecció de les carències o dificultats, la necessitat de coordinar-se amb serveis externs, de poder desenvolupar la necessària tasca d'equip, el contacte, que ha de ser fluid amb els pares i mares dels infants, en unes etapes primerenques de la vida en què calen unes atencions especials i constants, fan de la tasca diària dels i les treballadors i treballadores de les escoles bressol, un exercici de professionalitat indubtable, però amb una responsabilitat que no es pot allargar indefinidament, ni atribuir únicament al compromís personal, sinó que ha de passar per unes ratios adequades, uns espais de treball adients i el suport pedagògic i d'altres recursos necessaris.

El model de gestió de les escoles bressol municipals que Barcelona va implantar l'any 2002 i estendre el 2004, distribuïa 5 grups d'infants per cada escola, amb un total de 63 nens, tal com segueix:

<i>Edat</i>	<i>Grups</i>	<i>Infants/grup</i>	<i>Total</i>
De 4 mesos a 1 any	1	7	7
D'1 a 2 anys	2	10	20
De 2 a 3 anys	2	18	36

El Decret 282/2006, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil i els requisits del centres, disposa que la capacitat de cada centre es fixa en funció de la disposició per a la que es crea, tenint en compte les instal·lacions i condicions dels espais, així com el nombre màxim d'alumnes per grup, detallat a continuació:

<i>Edat</i>	<i>Infants/grup</i>
Menors d'un any	8
D'1 a 2 anys	13
De 2 a 3 anys	20

La Xarxa d'Atenció a la Infància de la Comissió Europea presentava unes ràtios amb l'objectiu que es complissin el 2006, i que són les següents:

<i>Edat</i>	<i>Infants/grup</i>
Menors d'un any	4
D'1 a 2 anys	6
De 2 a 3 anys	8

Si bé l'Ajuntament de Barcelona ha actuat sempre dins el marc normatiu, des d'aquesta Sindicatura es considera que la qualitat i l'excel·lència a què es refereix l'article 15 de la Carta de Ciutadania, tenint en compte la multiplicitat d'aspectes a treballar des de les escoles bressol, requereix unes ràtios que ho facin possible, i que per tant, han de tendir a les que enunciativa la Xarxa d'Atenció a la Infància de la Comissió Europea. En aquesta mateixa línia, tots els espais complementaris i necessaris, com són el menjador, les permanències o els projectes d'acompanyament a les famílies, formen part del context educatiu i per tant també mereixen una atenció especial.

Els raonaments en termes de costos econòmics que l'Ajuntament feia en els diferents annexos que acompanyen l'informe, tot i que obeeixen a una lògica de gestió econòmica i de recerca de l'eficiència, obvien que tal com assenyala la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, l'interès superior de l'infant ha d'esser el principi inspirador i fonamentador de les actuacions públiques, i que aquestes han d'adoptar amb caràcter urgent les mesures necessàries per a evitar que el contingut essencial dels drets dels infants resti afectat per la manca de recursos adaptats a llurs necessitats.

Com ja s'ha assenyalat, més enllà de la funció educativa de les escoles bressol municipals, aquestes també compleixen altres funcions socials d'especial rellevància i poden actuar com a detectors o compensadors de dèficits davant situacions de fragilitat familiar, en què els pares i les mares necessiten d'un acompanyament educatiu per tal de garantir el desenvolupament adequat dels infants. En un context de crisi econòmica aquestes funcions de les escoles bressol esdevenen més importants. Per tant, cal dotar les escoles bressol dels recursos necessaris per a poder desenvolupar aquestes funcions. Alhora, s'ha de garantir l'oferta de places suficients, així com els recursos necessaris, principalment a través del sistema de bonificacions, per facilitar l'accés a les escoles bressol de tots els infants, i promoure així l'objectiu d'equitat que han d'assolir les escoles de la ciutat, i perquè no quedin places vacants, i s'aprofitin les existents.

Actualment l'Ajuntament està efectuant canvis en algunes de les mesures preses anteriorment, de forma que la gestió indirecta de tres escoles bressol que es va portar a terme passen a gestió directa municipal.



Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, es considera que el model de les escoles bressol de Barcelona ha de ser de la màxima qualitat possible, en la recerca o la consecució de l'excel·lència, en interès dels infants de la ciutat.

Aquesta Sindicatura considera que la informació rebuda evidencia que l'actuació municipal ha estat ajustada a dret però ha millorat en eficàcia.

I, per tant, emeto la següent

### **DECISIÓ**

- Estimar en part la queixa perquè, tot i que el model de les escoles bressol municipals s'ha desenvolupat dins dels paràmetres normatius, ha comportat canvis que poden haver tingut un impacte en la qualitat educativa, i per tant en els objectius d'equitat i excel·lència que ha de perseguir l'ajuntament de Barcelona pels centres educatius i els infants de la ciutat.
- Recomanar a l'Ajuntament de Barcelona que es garanteixin els recursos necessaris per treballar amb els objectius d'equitat i excel·lència educativa.
- Recomanar al Comissionat d'Educació que vetlli per tal que l'interès superior de l'infant sigui el principi inspirador de les accions a desenvolupar amb les escoles bressol municipals.
- Recomanar al Comissionat d'Educació que, per tal de millorar el servei, es mantinguin espais de diàleg i participació amb els i les de les escoles bressol, així com amb les famílies.

Aquesta decisió es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i del seu contingut s'informarà la persona interessada.

Barcelona, 30 de maig de 2016