

Ilmo. Sr.:

Acusamos recibo de su carta de 16 de marzo de 2004, por el que nos informa de la queja promovida ante esta Institución por (...).

Como conoce, en su escrito inicial, el promotor de la queja manifestaba sustancialmente que la situación creada con el aumento de la ratio de alumnos por aula en las escuelas públicas de Educación Infantil de la Comunidad Valenciana para el próximo curso académico redundaba en una merma de la calidad en la enseñanza dispensada en estos centros.

Considerando que la queja reunía los requisitos exigidos por la Ley reguladora de esta Institución, fue admitida a trámite. En este sentido y con el objeto de contrastar el escrito de queja, solicitamos informe a la Secretaría Autonómica de Educación de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte. Del informe recibido se deducen los siguientes hechos y circunstancias:

Primero. La fijación de las ratios en este tipo de centros se produce, por primera vez, en el anexo IV de la Resolución de 31 de marzo de 1989 de la Dirección General de Centros y Promoción Educativa sobre normas de admisión de alumnado para el curso escolar 1989-90.

Segundo. A partir de dicha fecha fueron fijándose las ratios en las disposiciones legales –al principio Resoluciones, más tarde órdenes- sobre admisión de alumnado que, con carácter regular por cursos académicos, iban publicándose. La última fue la Orden de 10 de marzo de 1994, en cuyo anexo IV se determinaban, para el curso académico 1994-95.

Tercero. Las disposiciones legales a las que se refieren los puntos anteriores deben entenderse como situadas en el contexto de la Ley General de Educación y Funcionamiento de la Reforma Educativa y de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación. Según se hace constar en el informe, hasta ese momento las ratios siempre se fijaban en disposiciones sobre admisión de alumnado y con vigencia única para el curso académico siguiente al de su publicación.

Cuarto. Como consecuencia de la implantación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), las disposiciones sobre admisión del alumnado cambiaron, de manera que se promulgó un nuevo Decreto, cuyo desarrollo se produjo mediante la Orden de 7 de Febrero de 1995, por la que se regula el procediendo de admisión del alumnado en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria de la Comunidad Valenciana, sostenidos con fondos públicos. En esta Orden ya no aparece ratio alguna para los centros de 0 a 3 años. Según indica la Administración implicada, de ello es posible deducir que las ratios establecidas en las Órdenes anteriores carecían ya de vigencia, dado que se referían con carácter puntual, a las aplicables para el curso académico siguiente al de su publicación.

Quinto. La LOGSE fue desarrollada, entre otros, por el Real Decreto 1004/1991, de 14 de Junio, sobre requisitos mínimos de los centros que impartieran enseñanzas de régimen general no universitarias, estableciéndose en artículo 13 una serie de ratios para este tipo de centros.

Sexto. Ante la ausencia de normativa propia a partir del curso 1994-95, estas ratios fueron tomadas como referencia, aún y cuando no se dictó instrucción alguna para su aplicación.

Séptimo. El 22 de Julio de 2002, el Director General de Centros Docentes comunicó a las Direcciones Generales de Cultura y Educación que se aplicaran las ratios establecidas en el real Decreto 1004/1991, por cuanto se tenía conocimiento que en alguna de las escuelas infantiles dependientes de la Conselleria no era atendida la demanda en base a que se continuaban aplicando ratios no vigentes.

Octavo. Con fecha de 23 de Diciembre de 2002, fue publicada la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE). Como consecuencia de su desarrollo, se ha promulgado el Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen unos nuevos requisitos mínimos. Por su disposición derogatoria única se deroga el Real Decreto 1004/1991 y en su disposición final segunda se establece que corresponde dictar al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas las disposiciones de desarrollo.

Noveno. Como este Real Decreto hace referencia a las Escuelas Infantiles (con alumnos de 3 a 6 años de edad), pero no a los Centros de Educación Preescolar (con alumnos de 0 a 3 años), la Administración implicada que nos hallamos “en situación de ausencia de regulación”.

Décimo. Se añade por último en el informe, que se encuentra en fase de elaboración y negociación la normativa, con lo se tratará de paliar este vacío legal.

Recibido el informe, le dimos traslado del mismo al promotor de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, cosa que a pesar del tiempo transcurrido desde entonces, no ha realizado.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos del promotor de la queja, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de la Sugerencia con la que concluimos, a continuación, le expongo:

Según han puesto de manifiesto los más recientes estudios, el periodo de edad que transcurre entre los 0 y los 3 años constituye una fase de aprendizaje y de evolución de la personalidad que presenta unas elevadas potencialidades, al ser éste el momento en el que se fijan los rasgos esenciales de la personalidad y en el que se abren, por ello, unas extraordinarias posibilidades formativas. Debido a ello, y frente a la visión tradicional que vinculaba el derecho a la educación a un determinado periodo de edad, en la actualidad se abre paso la idea de que la educación y la formación intelectual es en realidad un proceso, susceptible de darse en cualquier fase de la vida del hombre. En consecuencia, la toma de

conciencia de esta realidad ha determinado que se haya producido, de hecho, una sustancial ampliación del objeto de la educación (habitualmente circunscrito a la actividad escolar a partir de los seis años), pasando a concebirse éste como **el derecho al pleno desarrollo de la personalidad con independencia de cual sea la concreta edad que tenga su titular**, en consonancia con lo prevenido en el artículo 27 de la Constitución Española.

Por otra parte, no es posible desconocer que la generalización en nuestra sociedad de estructuras familiares en la que los dos cónyuges trabajan, o de estructuras familiares monoparentales donde el único progenitor trabaja, ha determinado que sea mayor cada vez el número de familias que precisan recurrir a instituciones, educativas o no, que asuman el cuidado y atención de los niños durante la jornada laboral de éstos, ya desde el momento del nacimiento y a partir de la finalización del periodo de baja maternal (que concluye, generalmente, a las dieciséis semanas del momento del parto).

Es precisamente por ello por lo que cuando centramos nuestra atención en los servicios ofertados a los menores de tres años, se puede apreciar fácilmente que a la educación, hoy en día, se le exige, además de aquel fin educativo, el cuidado de los menores con el objetivo de satisfacer adecuadamente los requerimientos del sistema productivo. En consonancia con ello, este tipo de servicios no tienen en cuenta *exclusivamente* las necesidades educativas de los menores de estas edades, sino también las condiciones que imponen las cada vez más exigentes actividades laborales de los padres.

Consecuencia de estas nuevas realidades, convergentes y no excluyentes entre sí, ha sido el aumento, en los últimos años, de la demanda de puestos escolares en los centros educativos que imparten enseñanza a alumnos de 0 a 3 años. Frente a una realidad anterior donde los menores de seis años acudían a los centros educativos de forma esporádica, y casi nunca en el caso de tratarse de menores de tres años, hemos pasado en un corto periodo de tiempo a la generalización de este tipo de servicios y a su uso cotidiano y habitual por parte de nuestras familias.

Esta nueva realidad requiere, lógicamente, de la adaptación de las dotaciones personales y estructurales existentes con anterioridad, dado que la mayor demanda difícilmente puede ser cubierta por un sistema educativo ideado para dar satisfacción a unas necesidades educativas anteriores de menor exigencia que las actuales. En la consecución de estos objetivos de puntual atención de las necesidades educativas del menor y de adecuada compaginación de la vida laboral y familiar, las Administraciones Públicas deben asumir un papel de decisivo impulso de este proceso, promoviendo la adopción de todas aquellas medidas que garanticen la adecuada satisfacción de las necesidades educativas que presentan los destinatarios de este tipo de servicios y que determinen, a la vez, una mejor y mayor coordinación de los ámbitos laborales y familiares de los ciudadanos.

Y es el marco de la satisfacción de estas dos necesidades estrechamente interconectadas entre sí, desde donde deben adoptarse y juzgarse las políticas públicas en esta materia. Desde este punto de vista, esta Institución ha sido constante en reclamar una necesaria mejora de los servicios educativos destinados a la Educación Infantil y Preescolar, en cuanto vehículos encaminados a dar

satisfacción **al derecho constitucional a una educación de calidad**, reconocido en el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

El aumento de la demanda de puestos escolares en Educación Preescolar, lejos de ser una situación coyuntural, puede afirmarse que, por los motivos anteriormente expuestos, lleva camino de convertirse en una situación estructural en nuestras modernas sociedades, que como tal, requiere de una solución estable que permita su satisfacción de forma también estable en el tiempo, de manera que se asegure, igualmente, **su satisfacción en un nivel de calidad adecuada, tal y como precisa el derecho fundamental a la educación.**

Desde esta óptica, esta Institución no puede sino considerar que la adopción de medidas que no garantizan adecuadamente la dispensación de una atención educativa de calidad, como puede ser el aumento de la ratio de alumnos por aula y profesor, si bien pueden ser válidas cuando presentan la característica de la temporalidad, en tanto en cuanto se planifican otro tipo de políticas educativas de carácter permanente, no pueden sin embargo recabar el mismo refrendo cuando las mismas se presentan como la forma de respuesta definitiva a la situación planteada.

En resumidas cuentas, el mayor aumento de la demanda de puestos escolares en el nivel de Educación Preescolar, debe provocar la adopción de medidas permanentes con vocación de garantizar de modo estable el derecho a la educación de calidad de estos menores, lo cual pasa, razonablemente, por el correlativo aumento de la oferta de puestos escolares.

Desde otro punto de vista, el presente expediente de queja plantea la situación legislativa que presenta el sector de la Educación Infantil, marcada –tal y como se deduce del caso expuesto- por una excesiva dispersión, casuística y, en muchas hipótesis, ausencia de regulación. Suele ser habitual, en este sentido, la proliferación de resoluciones, órdenes e instrucciones que regulan, con carácter anual, los distintos aspectos relacionados con la actividad educativa escolar; normativa ésta que, además, y dada su naturaleza anual, suele ser sustituida por otras resoluciones, órdenes e instrucciones, dotadas de la misma temporalidad.

Esta situación legislativa determina, en la mayoría de las ocasiones, que los ciudadanos tengan un difícil acceso, y consecuente desconocimiento, de las normas reguladoras de un sector tan importante para sus vidas cotidianas como resulta ser la educación de sus hijos menores de tres años. Falta, por ello, en este ámbito, una normativa reguladora que con carácter unificado establezca los aspectos esenciales de este sector educativo, con independencia de que los aspectos meramente organizativos y puntuales puedan ser relegados, en aras del principio de eficiencia, a una normativa de carácter anual.

Por otro lado, esta profusión normativa corre el riesgo de generar situaciones de vacío legislativo, como resulta palpable del presente expediente de queja.

En relación con este punto, y descendiendo al aspecto concreto que motiva el presente expediente de queja (aumento de la ratio de alumnos por aula), la misma presenta una puntual cobertura legal, toda vez que cuando se inició el curso

académico 2003/2004, al que se refiere esta resolución, se hallaba en vigor el Real Decreto 1004/1991, de 14 de Junio, que en su artículo 13 recoge los criterios empleados por la Conselleria para determinar el número máximo de alumnos por aula. En este sentido, debe indicarse que el posterior Real Decreto 1537/2003, de 5 de Diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 10 de Diciembre, entró en vigor el día 11 de Diciembre, cuando ya se había iniciado el curso escolar y había concluido el proceso de admisión de alumnado en estos centros.

No obstante ello, esta Institución no puede dejar de señalar que la entrada en vigor de este nuevo Real Decreto ha generado una situación de vacío legislativo, al derogar el Real Decreto 1004/1991, de 14 de Junio, que dotaba de cobertura legal al criterio empleado por la Conselleria de Educación. En este sentido, debemos reseñar esta situación y recomendar la pronta resolución de esta situación de laguna legislativa.

Por cuanto antecede y de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos a la Secretaría Autonómica de Educación, las siguientes Sugerencias:

Primera. Que adopte cuantas medidas organizativas y presupuestarias resulten pertinentes para atender satisfactoriamente la demanda de puestos escolares en el nivel de Educación Preescolar e Infantil, garantizando, al mismo tiempo, una educación de calidad a los menores comprendidos en el tramo de edad de cero a seis años.

Segundo. Que unifique, en sus aspectos esenciales, la normativa reguladora de la Educación Infantil, creando con ello un cuerpo legal único, accesible a los ciudadanos y evitando indeseables situaciones de dispersión o anomia normativa.

Asimismo, de acuerdo con la normativa citada, le agradecemos nos remita en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de la Sugerencia que se realiza, o en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Transcurrido el plazo de un mes, al que se hace referencia en el párrafo anterior, la presente resolución podrá ser incluida en la página Web de la Institución.

Agradeciendo por anticipado la remisión de lo interesado, le saluda atentamente,

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

