

2. EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN SU PRIMER CICLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En el Informe correspondiente al año 1996 el Ararteko dirigió a las administraciones públicas una recomendación que bajo el título de “La educación infantil y la conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales” buscaba abordar algunos problemas que se suscitan en la escolarización de niños con edad correspondiente a la educación infantil.

Dado que se siguen presentando ante el Ararteko quejas debidamente fundamentadas, creemos necesario volver sobre el mismo problema, haciendo hincapié en lo que nos parece que es un aspecto esencial en él: la implantación de la oferta de matrícula en el 1^{er} ciclo de educación infantil sin una previa planificación, y las consecuencias que ello conlleva.

Las quejas que hemos recibido tienen un presupuesto común en la ausencia de una adecuada planificación, encaminada a satisfacer la demanda de escolarización en condiciones de igualdad y que ésta sea fruto de una colaboración entre todas las administraciones públicas.

Fundamentalmente nos encontramos con dos tipos de quejas: a) las formuladas por padres de alumnos de dos años que no ven atendida su demanda de escolarización en centros dependientes del Departamento de Educación Universidades e Investigación y, b) las presentadas por aquellos centros que exponen el problema de su financiación, como consecuencia de la reducción de financiación anunciada por algunas administraciones como la Diputación Foral de Gipuzkoa y la apertura de aulas de dos años en centros de titularidad del Gobierno Vasco. Abordaremos en primer lugar estas últimas.

A. La colaboración entre las administraciones públicas. La competencia específica de la Administración educativa y la coordinación de su oferta

Un colectivo de centros de educación infantil de Gipuzkoa ha formulado quejas que afectan, de manera esencial, a su actual financiación pública.

Al estudiar los distintos aspectos que tiene el problema que plantean, hemos observado que existen diferentes puntos de vista, dependiendo de cuál sea la administración desde la que parte el análisis, Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco o Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La situación que se ha dado en estas quejas puede servir para proyectar algunas de las reflexiones que realizaremos a otros supuestos similares de colaboración con otras administraciones públicas.

Ambas administraciones, aunque de distinta manera, se encuentran afectadas por el problema de la escolarización de la educación infantil: el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, ya que en esta Comunidad ejerce la competencia en materia educativa, y el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral, al igual que otras diputaciones y ayuntamientos, como administración pública que viene financiando o prestando directamente este servicio público, calificado anteriormente como asistencial.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la educación infantil se configura como una

etapa más del sistema educativo, con lo que la responsabilidad de las administraciones educativas en este ámbito resulta ineludible.

Los términos en los que ambas administraciones han expresado sus posturas sugieren que existen puntos de vista diferentes sobre la responsabilidad que para cada una resulta con la nueva calificación de la asistencia de los niños a partir de cero años.

En cuanto a su financiación, el aspecto más significativo del problema planteado tiene que ver con la intención manifestada por la Diputación Foral de ir reduciendo sus aportaciones a los centros de educación infantil, sobre la base de que debe ser el Gobierno Vasco quien ha de asumir su financiación.

Por sí misma, esta fórmula promovida desde la Administración Foral podría ser válida, puesto que no contradice ningún mandato de la ley. Sin embargo, a la vista de las manifestaciones realizadas por sus responsables, no parece que esa fórmula cuente con la aprobación de la Administración educativa cuya implicación en la financiación se busca.

Tal situación de indefinición deja a los centros afectados en una posición de inseguridad que se debe evitar, ya que puede afectar a la continuidad del servicio que prestan y, además, es ajena a los principios que deben presidir las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, entre ellos el de mutua confianza.

Ante esa discrepancia de posturas, cabe señalar que la opción por una u otra fórmula no puede ser una cuestión a dirimir únicamente en función de eventuales obligaciones de financiación impuestas por la ley a una determinada administración pública.

El ordenamiento jurídico, al incorporar la educación infantil al sistema educativo no opta por un traslado a la Administración educativa de las responsabilidades u obligaciones financieras asumidas hasta entonces por otras administraciones públicas. El camino trazado por la norma es el de la colaboración entre las administraciones públicas de esta Comunidad, lo que por otro lado parece consustancial al esfuerzo de inversión que supone el desarrollo de la educación infantil.

Las previsiones que recoge la LOGSE, en su título primero, son reflejo de esta situación, pues atribuye la atención de la educación infantil a las distintas administraciones públicas, aunque, de conformidad con el reparto de funciones, la coordinación de la oferta recae en manos de las administraciones educativas. La Ley Orgánica prevé que serán las administraciones públicas, no sólo la educativa, las responsables de garantizar su atención. Dice así en su artículo 11:

“2 ...Las administraciones públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite.

3. Las administraciones educativas coordinarán la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas administraciones públicas...”

Por su parte, en el ámbito de nuestra Comunidad, la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (LEPV), aborda en similares términos las obligaciones de los poderes públicos respecto de la educación infantil. En su artículo nueve, apartado segundo, dice lo siguiente:

“2. La Administración educativa, en colaboración con las distintas administraciones y agentes sociales, implantará, de manera progresiva la escolarización a partir de los cero años a todos aquellos que lo demanden, informando a los sectores educativos

de las posibilidades de la escolarización infantil. En todo caso, en el proceso de implantación se dará prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico”.

En cuanto a las obligaciones de los poderes públicos, los términos de la LEPV son claros en lo que respecta al papel de dirección que tiene la Administración educativa y a la colaboración que debe existir con las demás administraciones públicas.

Si el diseño de la solución que se busca no encuentra la participación de todas las administraciones afectadas, así como de los agentes sociales, no parece que la llamada a la colaboración que hace la Ley en su art. 9.2 vaya a ser atendida debidamente.

Por lo que afecta a los centros de educación infantil que han formulado su queja ante la incertidumbre en la que se encuentran, la Administración educativa ha manifestado su intención de no asumir su financiación, basándose en que tal asunción no es un mandato de la ley, ya que ésta únicamente atribuye a la Administración educativa la ordenación de esta etapa, pero no su entera financiación, para lo que se prevé una colaboración con otras administraciones públicas.

Como no puede ser de otro modo, la resolución de este problema debe venir de la mano del cumplimiento de las previsiones de la ley. Pero no en el sentido de la asunción de un determinado listado de obligaciones previstas por la norma para cada administración afectada, sino de una colaboración real entre las administraciones públicas que hasta la incorporación de la educación infantil al sistema educativo han venido asumiendo la asistencia de los niños a partir de cero años, por un lado, y la Administración educativa, por otro, a quien posteriormente el ordenamiento ha atribuido el liderazgo en la implantación progresiva de la escolarización en esa edad. En este sentido, la explicación de la Administración educativa, en cuanto a la corresponsabilidad de otras administraciones públicas en la financiación parece fundamentada.

Este argumento nos servirá para explicar cuál es la postura de cada administración, o lo que es lo mismo, para analizar desde un punto de vista técnico-jurídico cuáles pueden ser las obligaciones legales de cada una de ellas.

Sin embargo, es evidente que el análisis del problema no puede detenerse en la definición de esas posturas. Situado el problema en estos términos, las propias previsiones legales obligan a dar el paso siguiente, que es el de preguntar a la Administración educativa sobre el modo en que, como autoridad educativa, ha cumplido con una obligación que la ley le asigna, la de liderar la implantación progresiva de la oferta a partir de los cero años, tal y como señala el artículo 9.2 de la LEPV.

Una planificación en la que participen los sectores afectados, agentes sociales y administraciones públicas debe ser el instrumento que resuelva gran parte de los problemas que se suscitan en la escolarización de los niños a partir de cero años, tanto en lo que respecta a los titulares de los centros, como a los propios padres, que mediante sus quejas manifiestan que su demanda de escolarización no es atendida en los términos previstos por la ley. Con relación a esta colaboración, en el Informe correspondiente a 1996 decíamos lo siguiente:

“A juicio de esta institución, esta necesidad de colaboración puede y debe plasmarse en planos muy concretos como el de la planificación o programación de las necesidades de escolarización, ya que lo contrario supondría tanto como negar esta pauta de actuación a la que obliga esta Ley de Escuela Pública, así como eludir una de las

notas básicas que han de caracterizar esta labor de planificación: la participación de todos los sectores afectados.

Por todo ello, consideramos fundamental que en la programación de la oferta de servicios de este nivel educativo, no sólo se posibilite la participación de los agentes implicados, sino que dicha programación se lleve a cabo teniendo presente el conjunto de los centros educativos actualmente existentes.

Al mismo tiempo, deben analizarse las posibilidades de financiación de estos centros de educación infantil dependientes de otras administraciones o surgidos de la iniciativa social, cuando por medio de ellos se dé respuesta a necesidades de escolarización no satisfechas desde los centros públicos de la red de la Administración educativa.”

Pues bien, tanto las quejas que se reciben en el Ararteko como los datos que ha ofrecido su tramitación muestran indicios de que la implantación de esta escolarización no esta teniendo lugar de manera planificada y siguiendo los criterios legalmente establecidos.

La Administración educativa no permanece pasiva a la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil. En lo que afecta a la atención material, su actuación se viene plasmando, principalmente, en las convocatorias de ayudas que anualmente realiza para la financiación de centros de titularidad municipal, así como en la oferta de escolarización que realiza en sus propios centros a comienzo de cada curso escolar.

Ambas deberían ser actuaciones previstas en una programación de la demanda existente. Sin embargo, la inexistencia de una adecuada planificación que coordine en unos casos los medios puestos disposición por algunos ayuntamientos, que tenga en cuenta los centros financiados por las diputaciones forales y que aporte sus propios medios con criterios acordes con lo establecido por la LEPV, en su artículo 9.2, han constituido una dificultad a la hora dar respuesta a muchas de las quejas que hemos recibido relacionadas con la oferta de la Administración educativa.

Como hemos señalado, estas reflexiones han partido de un problema relacionado con la financiación de unos centros de educación infantil, de primer ciclo, a quienes la Diputación Foral de Gipuzkoa, que hasta ahora viene financiando el servicio público que desarrollan, ha anunciado su intención de reducir su financiación, para que ésta sea asumida por el Gobierno Vasco.

Analizado este problema a la luz de las anteriores consideraciones, el Ararteko llega a la conclusión de que un cese en la financiación por parte de las administraciones públicas que hasta ahora venían haciéndolo, sin enmarcarlo en un acuerdo con la Administración educativa y los propios afectados, sería contrario a las previsiones que respecto a la implantación progresiva de la escolarización de niños a partir de dos años establece el ordenamiento jurídico.

El tratamiento de estos centros debe formar parte, junto con otros aspectos relacionados con la educación infantil en su primer ciclo, de la planificación de las necesidades de escolarización, para cuya ordenación la LEPV atribuye la responsabilidad a la Administración educativa.

Además de este aspecto que afecta a la colaboración entre las administraciones públicas, hemos indicado antes que otra vertiente del problema que afecta a estos centros tiene que ver con la apertura de aulas de dos años en centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

En la medida en que la apertura de esas aulas es correspondida con una correlativa demanda posterior, cabe entender que la actuación del departamento citado funda-

mentada. Sin embargo, si esa decisión no está respaldada por una planificación que tenga en cuenta, además de los criterios que deben regir en cuanto a la población a atender (art. 9.2 LEPV), la existencia de otros centros de educación infantil, entonces se corre el riesgo de que la continuidad de éstos pueda quedar afectada.

En la recomendación que se incluyó en el informe correspondiente al año 1996, abordamos este problema y señalamos la importancia de que en la programación de la oferta de servicios de este nivel educativo no sólo se posibilite la participación de los agentes implicados, sino que dicha programación se lleve a cabo teniendo presente el conjunto de los centros educativos actualmente existentes.

Ello nos lleva a una segunda conclusión, la de que la progresiva implantación de la oferta de este servicio educativo, incluida la de aulas de dos años por parte de la Administración educativa, debe responder a una planificación que tenga en cuenta al conjunto de centros de educación infantil que, por cumplir una función, además de educativa, social, vienen siendo financiados por las administraciones públicas.

La coexistencia de los centros del Departamento de Educación Universidades e Investigación con otros de titularidad distinta que vienen atendiendo igualmente a la demanda de escolarización, requiere que la oferta esté ordenada, y sea fruto de unas previsiones acordes con las prioridades de implantación progresiva que marca la ley.

Evidentemente, una apertura de aulas de dos años no planificada no tiene sólo consecuencias para los demás centros, sino que puede afectar al derecho de los padres, entendido éste como derecho a que la implantación progresiva de la escolarización a partir de cero años, así como el acceso, tenga lugar en condiciones de igualdad, según los criterios objetivos definidos por la Ley. Si la implantación progresiva que prevé la ley no tiene lugar en el marco de una programación general, acorde con los principios que recoge la mencionada LEPV, art. 9.2, puede dar la impresión de que se atiende de manera diferente a unos alumnos y otros, y de que esa distinción carece de justificación.

En opinión del Ararteko, esta planificación, que es necesaria en todos los casos, es más importante en un ámbito como éste, donde la educación no es obligatoria. Existe además otra razón añadida: actualmente, padres en situaciones iguales están accediendo de hecho a la escolarización de sus hijos de 2 años en condiciones económicas diferentes, según obtengan o no plaza en centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Las diferentes quejas que han formulado ante el Ararteko varios padres de niños de este ciclo sirven como indicio para pensar que efectivamente existe un trato diferente, tanto en el acceso como en las propias condiciones económicas en las que la escolarización tendrá lugar.

El hecho de que se trate de un nivel de enseñanza todavía no asumido, o de que no exista un derecho subjetivo de los padres equivalente al reconocido para su 2º ciclo no son argumentos para explicar la diferencia. Nos referiremos a continuación al problema que plantean estas quejas.

B. El derecho de los padres a una implantación progresiva de una oferta en la escuela pública vasca, en condiciones de igualdad, basándose en prioridades fijadas por la Ley

La valoración que a continuación se hará parte de las quejas que hemos recibido de aquellos padres que no han visto atendida su demanda de escolarización en aulas de

dos años en centros dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Esta oferta de plazas ha generado expectativas en muchos padres, oferta que, entre otros aspectos, supone de hecho la gratuidad de este servicio para quienes acceden a él.

La Ley 1/1993, de 19 de febrero, prevé que la implantación de la escolarización a partir de los cero años será progresiva. Por ello, el hecho de que la atención de la demanda sea todavía parcial no puede ser calificado, en principio, como un incumplimiento de obligaciones.

Sin embargo, si atendemos al modo en que, según la mencionada ley, la Administración educativa debe proceder a la implantación progresiva de la escolarización de alumnos a partir de los cero años, cabe afirmar que su actuación, en muchos aspectos, no tiene en cuenta las directrices marcadas por la ley. Recordemos aquí lo que dice la Ley 1/1993, en su artículo 9, respecto de los criterios de implantación:

“Artículo 9. -2. ...En todo caso, en el proceso de implantación se dará prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico”.

La planificación, como instrumento que debe ordenar la oferta en función de unas prioridades fijadas por Ley, se erige de nuevo en un elemento esencial, y servirá para determinar si la actuación de la Administración educativa es o no correcta. En este sentido, aunque la oferta de plazas en el primer ciclo no alcance a satisfacer toda la demanda existente, aquélla estará debidamente fundamentada si su implantación ha estado programada con base en los criterios marcados por la ley, que son, en todo caso, el de dar prioridad a las zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o de carácter lingüístico.

El plazo general previsto por la LOGSE para la implantación general del sistema educativo, puede llevar a pensar que, entre tanto se cumple aquel plazo, no derivan obligaciones referidas a la implantación de la oferta a partir de cero años. Los términos en que la LEPV regula la materia que nos ocupa no permiten tal interpretación.

Sólo podemos hablar de la existencia de un plazo en cuanto al momento en que debe quedar garantizado un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite. Las previsiones que establece la LEPV en su artículo 9.2 deben ser, sin embargo, de cumplimiento inmediato, lo que es consustancial a su propio objeto (que es precisamente el de regular el modo en que la implantación progresiva debe tener lugar), estableciendo prioridades para ello, sin que, por lo tanto, sea necesario esperar al plazo establecido normativamente en la disposición adicional primera de la LOGSE.

Al regular el desarrollo de la educación infantil, el ordenamiento jurídico no prevé que exista un derecho real y efectivo que, una vez aducido por los padres, les permita exigir a la Administración que atienda inmediatamente sus peticiones de escolarización en el primer ciclo. En este sentido, dado que no existe un derecho subjetivo a la creación de plazas, el hecho de que la atención de las necesidades de escolarización sea todavía parcial no puede ser calificado como un incumplimiento de obligaciones de la administración a la que los padres dirigen su petición, en este caso el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Ahora bien, si analizamos las circunstancias en las que esa oferta parcial de plazas está teniendo lugar, bien pudiera estar ocurriendo que quienes han obtenido plaza en

un centro cuya titularidad es de la Administración educativa no sean necesariamente los más necesitados de este servicio educativo, según los criterios marcados por la Ley. Evidentemente, esta duda sólo podrá ser solventada con un contraste de las prioridades ya sabidas, que, debidamente reflejadas en la correspondiente planificación, permitirán clarificar por qué se ha abierto una determinada oferta de matrícula para niños de dos años en unos centros y no en otros.

De momento, hemos constatado que uno de los problemas con los que el Ararteko se ha encontrado en estos casos ha sido la dificultad de contrastar los términos concretos en los que la Administración había planificado la oferta escolar de dos años.

Centrados en la escolarización de niños en aulas de dos años, nos encontramos con que -al menos así lo sugieren las quejas que en este ámbito se han planteado en el Ararteko-, su implantación por parte del Departamento de Educación, Universidades e Investigación está guiándose en muchos casos sólo por la disponibilidad de medios personales o de espacio en el propio centro, pero sin que la apertura de la oferta escolar haya estado precedida por una planificación acorde con las prioridades que marca la LEPV, a saber, la atención a zonas de menor nivel socioeconómico y, en general, a los alumnos con necesidades educativas especiales o necesidades de carácter lingüístico.

En la organización de la oferta escolar, la Administración educativa actúa en ejercicio de la facultad discrecional que se reconoce a los poderes públicos para determinar cuál debe ser la mejor organización posible de medios para la prestación del servicio que se le encomienda.

Esa ordenación resulta más esencial, si cabe, cuando se trata de un nivel de educación no obligatorio todavía no asumido, es decir, cuando no existen medios para atender la potencial demanda que pueda existir.

Con ocasión de algún expediente de queja, la Administración educativa ha argumentado que la limitación de medios resulta un condicionante para satisfacer las quejas formuladas ante el Ararteko. Evidentemente, en ocasiones, la falta de medios puede determinar cuál debe ser el nivel de asistencia de un determinado derecho, de tal manera que incluso cualquier conclusión jurídica sobre el contenido de un derecho puede llegar a ser estéril, si no existen medios para atenderlo.

Debemos advertir inmediatamente a este respecto que el objeto de estas reflexiones no es una eventual falta de medios, tal y como hemos señalado anteriormente, al indicar que la atención parcial de la oferta actualmente no puede ser calificada como de incumplimiento de obligaciones por parte de la Administración. El incumplimiento es otro y, al menos en muchos de sus aspectos, no tiene que ver con una falta de medios, sino con su ordenación, puesto que no se adecua a los repetidos criterios previstos por la LEPV, en su artículo 9.2.

La información remitida al Ararteko por parte del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, señala cómo en los últimos cursos se ha procedido a una escolarización progresiva de los niños/as de dos años en función de las disponibilidades de recursos de los propios centros. Según esto, la Administración educativa entiende que no está actuando libremente, sino que está llevando a cabo una implantación progresiva, condicionada por unos medios.

Una consecuencia de lo anterior es que son los recursos de cada centro los que deciden las prioridades, y que las prioridades marcadas por la ley resulten postergadas.

La limitación de medios, aspecto consustancial a los derechos de prestación, no nos ha pasado desapercibida en el análisis que hemos realizado. Sin embargo, tenemos

que discrepar sobre el alcance que el Departamento de Educación atribuye a la limitación de medios y al consiguiente modo de progresar en la implantación de este tramo educativo.

Si lo que decide la apertura de un aula de dos años es únicamente la existencia de medios en un determinado centro, las circunstancias que esa oferta va a atender quedarán inevitablemente predeterminadas por las que se dan en los alumnos a quienes se ofrece. Es cierto que estos alumnos tendrán derecho a esa escolarización, pero también lo es que en una situación de escolarización todavía parcial, por tanto, limitada, puede ocurrir que niños de otras zonas, cuyos centros no disponen de medios para atender una demanda de escolarización para esa edad queden postergados, cuando en aplicación de los criterios de la LEPV tendrían mejor derecho a esa escolarización.

Con este proceder, se logra efectivamente una implantación progresiva, en términos absolutos, pero desatendiendo unas prioridades sobre las que la Administración no puede disponer, ya que le vienen predeterminadas por ley. La no aplicación de esas prioridades pudiera estar dando como resultado que no se esté atendiendo a otros niños más necesitados que los que están siendo escolarizados.

En este contexto, ante la falta de una planificación adecuada que nos permita contrastar si el derecho de los padres, definido éste como derecho a que la implantación progresiva tenga lugar en condiciones de igualdad, según los criterios objetivos definidos por la ley, ha sido o no vulnerado, sólo podemos abordar este problema de una manera genérica, difusa, sin que podamos determinar si en cada queja ha existido o no una vulneración efectiva de derechos.

En algunos casos hemos constatado las consecuencias perjudiciales efectivas de la manera en que actualmente está teniendo lugar la oferta de dos años en centros de titularidad del Departamento de Educación, al proceder de acuerdo con una consideración aislada de lo que son los medios disponibles..

Las quejas que hemos recibido con relación a la oferta de aulas de dos años en centros de la Administración educativa ilustran vulneraciones efectivas de derechos individuales. En el Informe al Parlamento correspondiente al año 1997 reflejamos, en el apartado correspondiente a educación, el problema de los niños afectados por minusvalías, e indicamos que la actual configuración de la oferta educativa en aulas de dos años conduce a situaciones de evidente desigualdad a aquellos niños que, por padecer minusvalías físicas o psíquicas, no pueden ver iniciada su escolarización en edades tempranas.

El problema al que nos referimos no es el de una falta de atención de niños de dos años con necesidades educativas especiales cuando estos son escolarizados, sino el de niños con esa edad a los que se ha denegado su petición de matrícula porque el centro no disponía de medios para atender sus necesidades especiales.

A ese respecto, cuando en un centro se abre un aula de dos años y no tienen recursos propios para atender necesidades educativas especiales, la Administración educativa ha transmitido al Ararteko el criterio de que no pueden ponerse recursos adicionales, pues su matriculación tiene lugar en una etapa de escolarización no asumida.

Lo que realmente está en juego no es un derecho a la escolarización inmediata de los niños en el primer ciclo de la educación infantil, sino el derecho de acceso a los servicios existentes en condiciones de igualdad. En las circunstancias actuales, en ausencia de una planificación que ordene los medios disponibles en función de unos criterios objetivos, no queda garantizado tal acceso en pie de igualdad.

Con estas consideraciones hemos querido analizar el modo en que está teniendo lugar la apertura de aulas de dos años por parte del Departamento de Educación, haciéndolo desde el punto de vista de su sujeción a las prioridades que establece la ley.

En principio, la determinación de la población que se ha de atender siguiendo prioridades marcadas por la ley debe preceder al diseño de la oferta, de tal manera que según cuál resulte la población a atender, el centro en el que deba materializarse aquella oferta de matriculación de alumnos de dos años podrá ser uno u otro.

Ahora bien, no es función del Ararteko determinar cuál es la manera en que tales prioridades legales deben quedar plasmadas en la oferta educativa, ni cuál debe ser su diseño. En este sentido, la fórmula a la que hemos aludido en el párrafo precedente no debe ser entendida como una recomendación sobre cuál debe ser la fórmula para articular las prioridades de la LEPV. A este respecto, no parecen descartables otras fórmulas que, partiendo de los medios disponibles en cada centro, reconduzcan la oferta a las prioridades de la ley mediante unas normas de admisión de alumnos específicas, acordes con dichas prioridades.

Valorada la situación en las actuales circunstancias, donde la admisión de alumnos de dos años en los centros del Departamento de Educación está teniendo lugar bajo los mismos criterios que en la matriculación a partir de tres años -edad a partir de la cual todos los alumnos tienen garantizada su escolarización en la escuela pública vasca, de manera gratuita-, llegamos a la siguiente conclusión: la implantación progresiva que supone la apertura de esas aulas se está llevando a cabo de un modo que no tiene en cuenta las prioridades exigidas por la ley, lo que es un indicio racional para afirmar que otros padres con mejor derecho a obtener plaza en la escuela pública vasca pudieran estar quedando postergados.

Llegados a este punto, mencionaremos otra situación que debe ser tenida en cuenta, igualmente, al planificar la implantación del primer ciclo de la educación infantil: las condiciones económicas en las que se presta este servicio en otros centros públicos cuya titularidad se sitúa en el ámbito de las corporaciones locales.

Hemos señalado antes que esta oferta en centros de la Administración educativa ha generado expectativas, y que, entre otros aspectos, supone de hecho la gratuidad, con carácter general, para quienes disfrutan de ella. Como es sabido, el acceso a este mismo servicio, aunque sea prestado en centros cuya titularidad corresponde a otras administraciones públicas, normalmente las corporaciones locales, conlleva el pago del correspondiente precio público, con la consiguiente reducción, si concurren en los solicitantes condiciones para ello.

La LEPV, en su título II, al regular el ejercicio del derecho a la educación en la escuela pública vasca, reconoce la escolarización gratuita mediante los centros que la integran, a partir de los tres años de edad (art. 9.1). El beneficio de la gratuidad no alcanza, sin embargo, a la escolarización a partir de los cero años.

Desde un punto de vista jurídico, al no ser de recepción obligatoria ni existir norma legal que prevea su gratuidad, no cabe plantear ninguna objeción a la exigencia de un precio público por este servicio, al igual que ocurre con otros derechos de prestación distintos al educativo, donde las administraciones públicas competentes establecen los correspondientes precios públicos para quienes demandan el servicio, con las reducciones de tarifa, si así procede.

Si tenemos en cuenta que allí donde la Administración educativa de la Comunidad Autónoma ha comenzado a atender la escolarización de dos años lo viene haciendo de manera gratuita -lo que no ocurre en todas las Comunidades-, resulta obligada la com-

paración con otros ciudadanos que, en condiciones similares, están accediendo al mismo servicio, también en centros públicos, aunque bajo titularidad diferente, pagando por ello en muchos casos un precio público.

El resultado de esta comparación no debe ser necesariamente, al menos no es esa la finalidad pretendida por este análisis, el de la extensión de la gratuidad de hecho que existe en la escolarización del primer ciclo de la educación infantil en centros del Departamento de Educación a aquellos otros centros públicos en los que, según la ordenanza fiscal correspondiente, es exigible, sin embargo, el pago de un precio.

Su mención aquí obedece a que tal circunstancia, por cuanto da lugar a que personas en igual situación acceden en condiciones diferentes a un mismo servicio, debe ser un factor a tener en cuenta, y un argumento añadido a los antes indicados, para que la implantación de la oferta en este tramo educativo sea fruto de una adecuada planificación.

Nos encontramos, pues, con otro argumento tan esencial como los anteriores para proceder a una planificación de la actual oferta escolar en el primer ciclo de la educación infantil, planificación que, siendo importante en todo caso, lo es más si cabe en un ámbito como éste, donde la educación no es obligatoria y, por tanto, no está garantizada la oferta, y donde, no siendo gratuita, puede ocurrir que lo sea sin criterios objetivos que así lo determinen.

Conclusión:

Entre las recomendaciones de carácter general que el Ararteko realizó en su Informe correspondiente al año 1996, se llamó la atención sobre distintos aspectos, no sólo educativos, que tenían que ver con la educación infantil.

El primer ciclo de la educación infantil, en su implantación, tiene todavía asignaturas pendientes. Ellas han sido el motivo de las consideraciones que aquí hemos realizado.

Todas las reflexiones se refieren a un presupuesto común, el de la ausencia de una adecuada planificación en cuyo seno deberían encontrar respuesta muchos de los problemas que son objeto habitual de las quejas que se formulan.

La respuesta a la financiación de los centros privados que cumplen una función, además de educativa, social, o la respuesta al derecho de los padres a que la implantación progresiva del primer ciclo de la educación infantil, allí donde se materialice, tenga lugar según los criterios objetivos definidos por la ley y, por último, a que el acceso a la escolarización en este tramo educativo tenga lugar en condiciones de igualdad, es decir, en iguales condiciones económicas, cuando ese acceso tiene lugar en centros públicos, son problemas todos ellos que deben ser resueltos en el marco de una planificación.

Por ello, el objeto de estas líneas es recomendar que, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Escuela Pública Vasca, todos los pasos para implantar la escolarización a partir de cero años se den en el marco de una planificación acorde con las prioridades establecidas en su artículo 9.2. Asimismo, que se adopten las medidas oportunas para que la escolarización en el primer ciclo tenga lugar en condiciones de igualdad.