



# LA PROVISIÓ I L'ACCÉS ALS SERVEIS DE TRANSPORT I MENJADOR ESCOLARS

## LA PROVISIÓN Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE Y COMEDOR ESCOLARES

## PROVISION AND ACCESS TO SCHOOL TRANSPORT AND LUNCHROOM SERVICES

INFORME EXTRAORDINARI  
Maig 2010

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

LA PROVISIÓ I L'ACCÉS ALS  
SERVEIS DE TRANSPORT I  
MENJADOR ESCOLARS

LA PROVISIÓN Y EL ACCESO A  
LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE  
Y COMEDOR ESCOLARES

PROVISION AND ACCESS TO  
SCHOOL TRANSPORT AND  
LUNCHROOM SERVICES

INFORME EXTRAORDINARI  
Maig 2010

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

**Catalunya. Síndic de Greuges**

La provisió i l'accés als serveis de transport i menjador escolars = La provisión y el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares = Provision and access to school transport and lunchroom services: informe extraordinari maig 2010  
Text en català, castellà i anglès

I. Títol II. Títol: La provisión y el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares III. Títol: Provision and access to school transport and lunchroom services

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Maig de 2010

Informe extraordinari: La provisió i l'accés als serveis de transport i menjador escolars

ISBN:

Dipòsit legal: B-30.761-2010

Maquetació: Nieves de Lizaur

Impressió: Romanyà Valls, S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto coberta: © Jordi Soteras

# ÍNDIX GENERAL

## VERSIÓ CATALANA

<b>1. Presentació</b> .....	9
<b>2. Regulació del dret al transport i al menjador escolars a Catalunya: el marc normatiu vigent</b> .....	11
<b>3. Anàlisi comparada de la normativa autonòmica en matèria de transport i menjador escolars</b> .....	13
3.1. La regulació de la provisió del servei de transport escolar .....	13
3.2. La regulació de la provisió del servei de menjador escolar .....	18
<b>4. Anàlisi comparada de la cobertura i la despesa pública en transport i menjador escolars</b> .....	25
4.1. Algunes dades de context sobre el sistema de beques .....	25
4.2. Algunes dades sobre la cobertura i la despesa dels serveis de menjador i transport escolars .....	26
<b>5. Vulneracions de dret i omissions de la política educativa en el marc de l'actuació del Síndic de Greuges</b> .....	37
5.1. Alguns problemes sobre la regulació .....	37
5.1.1. Dèficits de protecció jurídica de les necessitats de transport i de menjador escolars per raó de proximitat .....	37
5.1.2. Greuges comparatius entre alumnes en la provisió obligatòria i gratuïta dels serveis de transport i menjador escolars .....	38
5.2. Alguns problemes sobre la cobertura i l'accessibilitat .....	38
5.2.1. Dificultats pressupostàries dels consells comarcals per a la gestió dels serveis de transport escolar no obligatori i dèficits d'accessibilitat econòmica per part de les famílies .....	38
5.2.2. Dèficits de cobertura de determinats transports escolars a través del transport regular de viatgers .....	39
5.2.3. Dèficits de provisió gratuïta del servei de menjador escolar .....	40
5.2.4. Rebuig de les beques de menjador i diferències en els preus entre centres escolars .....	42
5.2.5. Dèficits d'accessibilitat al llarg del curs escolar del sistema de beques .....	43
5.2.6. Dèficits de cobertura del transport escolar obligatori i insuficiència dels ajuts individuals de desplaçament obligatoris .....	43
5.2.7. Dèficits de cobertura dels serveis de transport i menjador escolars a l'alumnat dels ensenyaments postobligatoris .....	44
5.3. Alguns problemes sobre la planificació i la gestió .....	45

5.3.1. Dificultats de finançament del sistema d'ajuts de menjador escolar no obligatoris i d'actualització dels criteris de concessió de recursos del Departament d'Educació als consells comarcals . . . . .	45
5.3.2. Problemes amb la configuració de les rutes de transport escolar obligatori i no obligatori . . . . .	47
5.3.3. Dèficits de planificació de l'oferta escolar . . . . .	48
5.3.5. Retards en la transferència de recursos als consells comarcals . . . . .	50
5.3.6. Desigualtats territorials en l'accés als serveis de transport escolar i a les beques de menjador . . . . .	50
5.4. Alguns problemes sobre l'atenció de l'alumnat amb necessitats especials . . . . .	50
5.4.1. Dèficits de suport econòmic en l'accés als serveis de transport i menjador escolars de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu . . . . .	50
5.4.2. Necessitats d'auxiliars per a l'accés de l'alumnat amb necessitats especials al menjador escolar. . . . .	52
5.4.3. Dèficits de cobertura i de qualitat en el transport escolar adaptat. . . . .	52
5.5. A tall d'exemple: la provisió dels serveis de transport i menjador escolars a Castelló d'Empúries . . . . .	54
<b>6. Conclusions</b> . . . . .	<b>57</b>
<b>7. Recomanacions i suggeriments</b> . . . . .	<b>63</b>
7.1. Sobre la regulació . . . . .	63
7.2. Sobre la cobertura i l'accessibilitat . . . . .	63
7.3. Sobre la planificació i la gestió . . . . .	64
7.4. Sobre l'atenció de l'alumnat amb necessitats especials . . . . .	65
<b>8. Principals queixes rebudes sobre transport i menjador escolars al Síndic de Greuges (2007, 2008, 2009)</b> . . . . .	<b>67</b>

# ÍNDICE GENERAL

## VERSIÓN CASTELLANA

<b>1. Presentación</b> .....	71
<b>2. Regulación del derecho al transporte y al comedor escolares en Cataluña: el marco normativo vigente</b> .....	73
<b>3. Análisis comparado de la normativa autonómica en materia de transporte y comedor escolares</b> .....	75
3.1. La regulación de la provisión del servicio de transporte escolar .....	75
3.2. La regulación de la provisión del servicio de comedor escolar .....	80
<b>4. Análisis comparado de la cobertura y el gasto público en transporte y comedor escolares</b> .....	87
4.1. Algunos datos de contexto sobre el sistema de becas .....	87
4.2. Algunos datos sobre la cobertura y el gasto de los servicios de comedor y transporte escolares .....	88
<b>5. Vulneraciones de derecho y omisiones de la política educativa en el marco de la actuación del Síndic de Greuges</b> .....	99
5.1. Algunos problemas sobre la regulación .....	99
5.1.1. Déficit de protección jurídica de las necesidades de transporte y de comedor escolares por razón de proximidad .....	99
5.1.2. Agravios comparativos entre alumnos en la provisión obligatoria y gratuita de los servicios de transporte y comedor escolares .....	100
5.2. Algunos problemas sobre la cobertura y la accesibilidad .....	100
5.2.1. Dificultades presupuestarias de los consejos comarcales para la gestión de los servicios de transporte escolar no obligatorio y déficit de accesibilidad económica por parte de las familias .....	100
5.2.2. Déficit de cobertura de determinados transportes escolares a través del transporte regular de viajeros .....	101
5.2.3. Déficit de provisión gratuita del servicio de comedor escolar .....	102
5.2.4. Rechazo de las becas de comedor y diferencias en los precios entre centros escolares .....	104
5.2.5. Déficit de accesibilidad a lo largo del curso escolar del sistema de becas .....	105
5.2.6. Déficit de cobertura del transporte escolar obligatorio e insuficiencia de las ayudas individuales de desplazamiento obligatorios .....	105
5.2.7. Déficit de cobertura de los servicios de transporte y comedor escolares al alumnado de las enseñanzas postobligatorias .....	106
5.3. Algunos problemas sobre la planificación y la gestión .....	107

5.3.1. Dificultades de financiación del sistema de ayudas de comedor escolar no obligatorias y de actualización de los criterios de concesión de recursos del Departamento de Educación a los consejos comarcales . . . . .	107
5.3.2. Problemas con la configuración de las rutas de transporte escolar obligatorio y no obligatorio . . . . .	109
5.3.3. Déficits de planificación de la oferta escolar . . . . .	110
5.3.5. Retrasos en la transferencia de recursos a los consejos comarcales . . . . .	112
5.3.6. Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de transporte escolar y a las becas de comedor . . . . .	112
5.4. Algunos problemas sobre la atención del alumnado con necesidades especiales . . . . .	112
5.4.1. Déficits de apoyo económico en el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo . . . . .	112
5.4.2. Necesidades de auxiliares para el acceso al comedor escolar del alumnado con necesidades especiales. . . . .	114
5.4.3. Déficits de cobertura y de calidad en el transporte escolar adaptado . . . . .	114
5.5. Un ejemplo: la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares en Castelló d'Empúries . . . . .	116
<b>6. Conclusiones . . . . .</b>	<b>119</b>
<b>7. Recomendaciones y sugerencias . . . . .</b>	<b>125</b>
7.1. Sobre la regulación . . . . .	125
7.2. Sobre la cobertura y la accesibilidad. . . . .	125
7.3. Sobre la planificación y la gestión . . . . .	126
7.4. Sobre la atención del alumnado con necesidades especiales . . . . .	127
<b>8. Principales quejas recibidas sobre transporte y comedor escolares al Síndic de Greuges (2007, 2008, 2009). . . . .</b>	<b>129</b>

## GENERAL INDEX

### ENGLISH VERSION

<b>Presentation . . . . .</b>	<b>133</b>
<b>Conclusions . . . . .</b>	<b>134</b>
<b>Recommendations and suggestions . . . . .</b>	<b>139</b>
1. Regulations . . . . .	139
2. Coverage and accessibility. . . . .	140
3. Planning and management . . . . .	141
4. Services for students with special needs . . . . .	141
<b>Main complaints received by the catalan ombudsman on school transport and lunchrooms (2007, 2008, 2009). . . . .</b>	<b>142</b>

# LA PROVISIÓ I L'ACCÉS ALS SERVEIS DE TRANSPORT I MENJADOR ESCOLARS

INFORME EXTRAORDINARI  
Maig 2010

**SÍNDIC**

---

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES





## 1. PRESENTACIÓ

Els ajuts que l'Administració pública atorga als estudiants d'educació no universitària en concepte de transport i de menjador escolars constitueixen un pilar fonamental per a l'equitat i la cohesió social en educació. Al llarg dels darrers anys, aquest capítol de la política educativa ha adquirit progressivament més rellevància. Les raons són diverses: la composició social de la demanda educativa exigeix que les administracions facin un esforç suplementari per garantir l'equitat en l'accés a l'educació, el creixement de molts municipis ha creat dispersió entre els llocs de residència i ha allunyat algunes famílies de determinats serveis públics o els canvis en les estructures de família han accentuat els problemes de conciliació (amb un creixement especialment important de les famílies monoparentals).

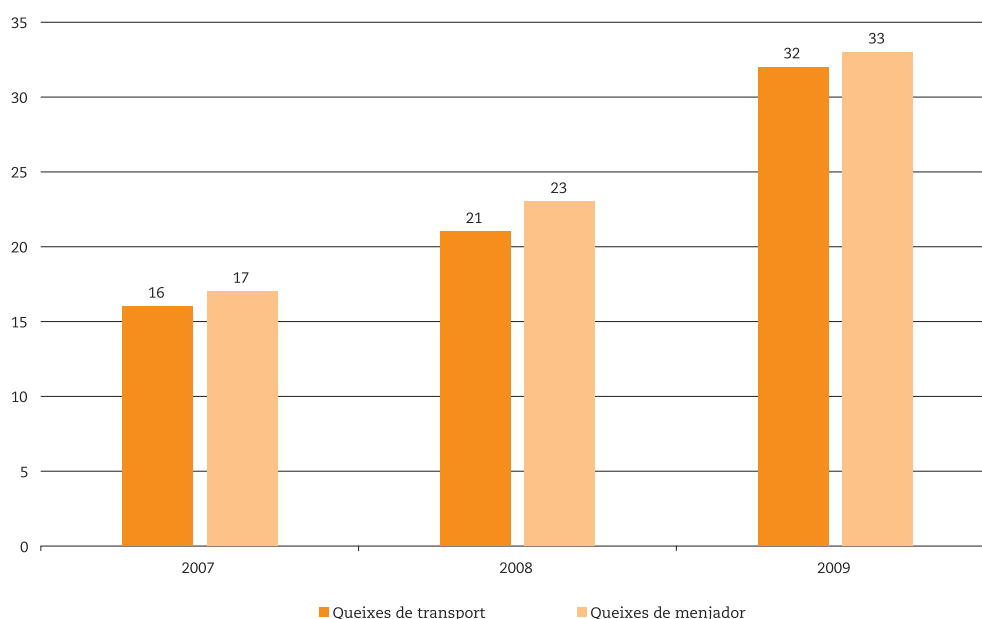
L'increment de necessitats relacionades amb el transport i el menjador escolars augmenta la importància de la política de beques com a garantia del dret a l'educació dels infants en igualtat d'oportunitats. Cal destacar que es tracta d'ajuts que, per bé que vagin adreçats a les famílies, tenen l'objectiu de garantir el dret dels infants a l'educació i no un suposat dret de les famílies a rebre els ajuts. Aquesta diferència és important des d'un punt de vista conceptual i de vega-

des pot ser determinant en la decisió de concedir determinats ajuts. Des d'un punt de vista social, d'altra banda, es tracta d'ajuts que poden ser fonamentals per garantir la igualtat d'oportunitats educatives. En el marc de les actuacions del Síndic, s'ha pogut observar, per exemple, que la presència o no d'aquests ajuts pot ser un factor que condiciona l'absentisme escolar o les possibilitats d'evitar l'abandonament educatiu prematur.

El Síndic de Greuges ha estat testimoni d'aquestes necessitats. Com s'observarà en aquest informe, en els darrers exercicis ha arribat al Síndic un nombre notable de queixes relacionades amb la manca de cobertura d'aquests ajuts o amb problemes derivats de la seva gestió. En el trienni 2007-2009, el Síndic de Greuges va rebre 69 queixes relacionades amb el transport escolar i 73 amb el menjador escolar (vegeu el quadre 1).

La importància que està adquirint aquest àmbit per a l'activitat del Síndic de Greuges no només es constata amb el nombre absolut de queixes, sinó també amb la seva evolució creixent. El quadre 1 demostra que en tres anys el nombre de queixes relacionat amb aquest àmbit de la política educativa es va doblar.

Gràfic 1. Queixes rebudes al Síndic de Greuges sobre transport i menjador escolars (anys 2007, 2008 i 2009)



Font: elaboració pròpia

Precisament, aquest informe ordena la casuística diversa sobre aquesta qüestió i destaca els problemes més significatius relacionats amb la provisió i l'administració dels ajuts.

En primer lloc, aquest informe descriu el marc normatiu vigent que regula la provisió d'aquests serveis i, en segon lloc, fa una anàlisi comparada de la regulació a escala autonòmica. Posteriorment, es presen-

ten algunes dades estadístiques sobre la cobertura del transport i les beques de menjador escolar, i s'assenyalen les principals disfuncions en els àmbits de la planificació, l'accessibilitat i la gestió d'aquests serveis, amb referències a diferents casos objecte de queixa. Finalment, els darrers dos apartats inclouen un conjunt de conclusions i de suggeriments del Síndic, amb l'objectiu d'introduir millores en aquest àmbit de la política educativa.

## 2. REGULACIÓ DEL DRET AL TRANSPORT I AL MENJADOR ESCOLARS A CATALUNYA: EL MARC NORMATIU VIGENT

Les polítiques de beques i de provisió dels serveis de transport i menjador escolars conformen un dels àmbits bàsics de la política educativa a l'hora de garantir la igualtat d'oportunitats en l'educació. No cal dir que el marc normatiu vigent consagra i protegeix el dret dels infants a l'educació en condicions d'equitat.

Així ho estableix l'article 28 de la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides (1989), pel qual s'insta els estats membres a reconèixer aquest dret i a proveir-lo en condicions d'igualtat i, consegüentment, també de gratuïtat (en els ensenyaments de provisió universal), o la legislació aplicable en matèria d'educació a Catalunya. L'equitat i la gratuïtat són principis orientadors del nostre sistema educatiu (article 21 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

En aquesta línia, és prou indicatiu que la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, incorpori les referències al sistema de beques i ajuts de transport i menjador escolars al títol primer, corresponent al dret a l'educació i al sistema educatiu, com a element central d'aquest dret, o que la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, incorpori aquestes referències al capítol corresponent a la compensació de les desigualtats en educació.

Particularment, la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, estableix a l'article 6.3 que "les administracions públiques, a fi de facilitar l'accés en condicions d'equitat als serveis escolars de menjador i transport durant els ensenyaments obligatoris i en els ensenyaments declarats gratuïts, han d'oferir ajuts als alumnes que visquin en poblacions sense escola, en nuclis de població allunyats o en zones rurals, als alumnes amb discapacitats i als alumnes amb necessitats educatives específiques reconegudes. Els ajuts poden cobrir totalment o parcialment la despesa, atenent la naturalesa del desplaçament i el nivell de renda de les famílies".

La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, per la seva banda, estableix a l'article 82.2 que "en les zones rurals en què es consideri aconsellable, es pot escolaritzar els nens en un municipi pròxim al de la

seva residència per garantir la qualitat de l'ensenyament. En aquest cas les administracions educatives han de prestar gratuïtament els serveis escolars de transport i, si s'escau, menjador i internat."

De manera específica, la provisió dels serveis de menjador i transport escolars a Catalunya està fixada pel Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, i pel Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria, respectivament.

En síntesi, aquesta normativa preveu que el servei escolar de transport sigui de provisió obligatòria i gratuïta per als alumnes d'educació obligatòria "que hagin d'escolaritzar-se fora del seu municipi de residència en un centre públic [o sufragat amb fons públics] ordinari o d'educació especial, proposat pel Departament d'Ensenyament". De manera similar, i segons aquesta normativa, el servei escolar de menjador ha de ser de provisió obligatòria i gratuïta per als alumnes dels ensenyaments obligatoris escolaritzats en centres docents públics que es trobin en la condició "d'estar obligats a desplaçar-se fora del seu propi municipi de residència, per inexistència en aquest d'oferta del nivell educatiu corresponent" (encara que, a diferència del transport, el centre no ha de ser a proposta del Departament d'Educació) o "estar escolaritzats en centres d'educació especial o en centres d'acció especial". Per a la resta de casos, doncs, la provisió d'aquests serveis està prevista com a opcional i no necessàriament gratuïta.

En el marc dels diversos expedients de queixa rebuts en els darrers dos anys sobre l'accés als serveis de menjador i transport escolars, el Departament d'Educació ha reiterat al Síndic de Greuges que s'està en procés d'elaborar nous decrets de regulació d'aquests serveis i que s'hi està treballant per tal que es puguin aprovar properament.

Per avançar en l'equitat educativa, el Síndic de Greuges ha sol·licitat en diverses resolucions que la nova normativa amplii la cobertura amb caràcter obliga-

tori i gratuït d'aquests serveis (tal com s'exposa a l'apartat següent). El Departament d'Educació ha respost que l'ampliació d'aquesta cobertura requeriria una modificació prèvia de l'article 82.2 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació<sup>1</sup>.

Sobre aquest assumpte, el Síndic de Greuges considera que l'article esmentat obliga l'Administració educativa a garantir la gratuïtat dels serveis de transport i menjador escolars per als alumnes escolaritzats fora del seu municipi, però no dóna orientacions sobre les actuacions adreçades als alumnes que resideixen lluny del centre escolar,

tot i viure al mateix municipi, ni tampoc limita aquest dret. En aquest sentit, el que preveu la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, no impedeix una millora substancial de la normativa que permeti donar resposta i solució als casos objecte de queixa.

En el marc de l'apartat 5 d'aquest informe s'exposen alguns dels motius principals de queixa relacionats amb aquest assumpte i que comporten, a criteri del Síndic de Greuges, alguna vulneració de dret, i el contingut de les principals resolucions emeses per aquesta institució.

---

<sup>1</sup> La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, estableix a l'article 82.2 que "2. Sense perjudici del que disposa l'apartat 3 de l'article anterior, en l'educació bàsica, en les zones rurals en què es consideri aconsellable, es pot escolaritzar els nens en un municipi pròxim al de la seva residència per garantir la qualitat de l'ensenyament. En aquest cas les administracions educatives han de prestar gratuïtament els serveis escolars de transport i, si s'escau, menjador i internat".

### 3. ANÀLISI COMPARADA DE LA NORMATIVA AUTONÒMICA EN MATÈRIA DE TRANSPORT I MENJADOR ESCOLARS

#### 3.1. LA REGULACIÓ DE LA PROVISIÓ DEL SERVEI DE TRANSPORT ESCOLAR

L'anàlisi comparada de la normativa autonòmica posa de manifest una diversitat territorial significativa quant a la regulació de la prestació del servei de transport escolar. Aquesta diversitat s'explica bàsicament per les diferències existents entre les comunitats autònomes, tant pel que fa als supòsits de reconeixement del dret d'accés al servei de transport escolar com també pel que fa als nivells de regulació de la provisió d'aquest servei.

El quadre 1 posiciona esquemàticament les diferents comunitats autònomes en relació amb aquestes dues dimensions. A criteri d'aquesta institució, tal com s'exposa a continuació, Catalunya se situa entre les comunitats que combinen més regulació de la provisió del servei de transport escolar i menys quantitat de supòsits de reconeixement del dret.

Pel que fa als supòsits de reconeixement del dret, com ja s'ha esmentat prèviament, Catalunya reconeix la provisió obligatòria i gratuïta del servei de transport escolar d'acord amb els marges que ja estableix la legislació d'àmbit estatal, actualment la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (article 82.2). D'aquesta manera, doncs, convé recordar que la normativa catalana deixa amb caràcter potestatiu la provisió del servei en aquells casos que no responguin a l'alumnat dels ensenyaments obligatoris que es desplaça a una altra localitat per l'absència d'oferta escolar al propi municipi.

En aquest sentit, a diferència de Catalunya, hi ha altres comunitats autònomes que amplien l'obligatorietat de la provisió del servei a altres supòsits. Aquesta ampliació del reconeixement del dret es produeix fonamentalment a l'entorn dels tres aspectes següents: la residència de l'alumnat, l'etapa d'escolarització i les necessitats educatives. El quadre 2 sintetitza aquests supòsits per a cada comunitat autònoma.

Quadre 1. Nivell de regulació i supòsits de reconeixement del dret al transport escolar per comunitats autònomes

		Nivell de regulació de la provisió	
		-	+
Supòsits de reconeixement del dret	+	La Rioja	Andalusia Aragó Canàries Castella-la Manxa C. Valenciana Extremadura Madrid Múrcia País Basc
	-	Astúries Galícia	Balears Cantàbria Castella i Lleó <b>Catalunya</b> Navarra

En primer lloc, sobre la residència de l'alumnat, cal esmentar que comunitats autònomes com ara Andalusia<sup>2</sup>, Castella-la Manxa<sup>3</sup>, Madrid<sup>4</sup> o Múrcia<sup>5</sup> garanteixen el dret al transport escolar no només als alumnes que resideixen en un municipi diferent del d'escolarització, sinó també als alumnes que poden residir al mateix municipi on estan escolaritzats però que ho fan en nuclis de població dispersos, disseminats o de tipologia especial (com ara nuclis barraquistes de difícil accés). Aquests supòsits depenen de la catalogació feta per la mateixa Administració o de criteris objectius de distància geogràfica entre el nucli de població i el centre escolar.

En aquesta mateixa línia, altres comunitats com Canàries<sup>6</sup>, la Comunitat Valenciana<sup>7</sup> o el País Basc<sup>8</sup> estableixen directament criteris de distància geogràfica entre el domicili de l'alumne i el centre escolar per determinar la provisió obligatòria del servei. Així doncs, es trenca la lògica de canvi de municipi que regeix la normativa catalana i estatal, de manera que els alumnes que resideixen a una distància superior del centre escolar a la que estableix la normativa corresponent (entre 2 km i 5 km en funció del curs d'escolarització i de la comunitat autònoma de residència) tenen garantit l'accés al servei de transport escolar (o, alternativament, a un ajut individual per sufragar els costos de desplaçament).

En segon lloc, sobre l'etapa d'escolarització, també hi ha comunitats que, a diferència de Catalunya, recullen amb caràcter obligatori la provisió del transport escolar no només per als alumnes de primària i secundària obligatòria, sinó també per a alumnes d'educació infantil de segon cicle, de batxillerat, de formació professional i dels programes de qualificació professional inicial (PQPI). Andalusia, Aragó<sup>9</sup>, Castella-la Manxa i Extremadura<sup>10</sup> representen les comunitats autònomes amb una cobertura normativa més àmplia si es té en compte l'etapa d'escolarització de l'alumnat. A més, la normativa d'altres comunitats, com ara la Comunitat Valenciana<sup>11</sup>, Múrcia<sup>12</sup> o Navarra<sup>13</sup>, no garanteix la provisió del servei als ensenyaments postobligatoris, però sí que ho fa en l'educació infantil de segon cicle i en els programes de qualificació professional inicial.

I en tercer lloc, sobre les necessitats educatives, i també a diferència de Catalunya, hi ha comunitats autònomes que no només garanteixen normativament la provisió del servei de transport escolar per a l'alumnat escolaritzat en centres d'educació especial (com ja s'estableix en la normativa catalana), sinó que també ho fan per als alumnes escolaritzats en centres ordinaris amb discapacitat que tenen limitada la seva mobilitat (tot i estar escolaritzats al mateix municipi de residència). És el cas de comunitats com ara Andalusia, Balears<sup>14</sup>, Canàries, Castella-la Manxa, Extremadura, Múrcia o Navarra.

En general, les comunitats autònomes amb marges d'obligatorietat en la provisió del servei més amplis

<sup>2</sup> Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (Andalusia).

<sup>3</sup> Orden de 01-10-2008, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se regula la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar (Castella-la Manxa).

<sup>4</sup> Orden 3793/2005, de 21 de julio, del Consejero de Educación, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos de la Consejería de Educación (Madrid).

<sup>5</sup> Orden de 18 de agosto de 2008, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2002, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de transporte escolar (Múrcia).

<sup>6</sup> Orden de 2 de agosto de 2006, por la que se aprueban las bases que regulan el uso del transporte escolar canario en los Centros Educativos Públicos no universitarios y Residencias Escolares de la Comunidad Autónoma de Canarias (Canàries).

<sup>7</sup> Resolució de la Direcció General d'Ordenació i Centres Docents, sobre el servei complementari de transport dels centres públics de titularitat de la Generalitat per al curs 2009/2010 (Comunitat Valenciana).

<sup>8</sup> Circular TE-1/2008 de la Directora de Administración y Gestión Económica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, sobre la aplicación de los criterios generales correspondientes al transporte escolar en los niveles de educación infantil (2º ciclo), educación primaria y ESO (1er y 2º ciclo) (País Basc).

<sup>9</sup> Orden de 9 de junio de 2003, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón (Aragó).

<sup>10</sup> Decreto 203/2008, de 26 de septiembre, por el que se regula el servicio de transporte escolar en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Extremadura).

<sup>11</sup> Resolució de la Direcció General d'Ordenació i Centres Docents, sobre el servei complementari de transport dels centres públics de titularitat de la Generalitat per al curs 2009/2010; i Decret 77/1984, de 30 de juliol, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre regulació del transport escolar (Comunitat Valenciana).

<sup>12</sup> Orden de 18 de agosto de 2008, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2002, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de transporte escolar (Múrcia).

<sup>13</sup> Resolución 319/2009, de 11 de junio, del Director General de Inspección y Servicios, por la que se aprueban las instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar durante el curso 2009/2010 (Navarra).

<sup>14</sup> Orden de 21 de julio de 2005, que regula el transporte escolar en los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; i Orden de la Consejera de Educación y Cultura de 24 de agosto de 2009, por la que se modifica la Orden de 21 de julio de 2005 (Balears).



disposen de marcs normatius aprovats més recentment. A tall d'exemple, les normatives de comunitats com ara Andalusia o Castella-la Manxa, corresponents als anys 2009 i 2008, respectivament. Catalunya, Cantàbria o Castella i Lleó, en canvi, amb normatives dels anys 1996, 2003 i 2004, respectivament, integren el grup de comunitats amb supòsits per a la provisió obligatòria menys amplis. Aquesta situació pot reflectir, en part, la implicació creixent dels poders públics en el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats.

En darrer lloc, no convé oblidar que hi ha comunitats autònomes que no regulen alguns dels supòsits esmentats anteriorment (dins del municipi, ensenyaments no obligatoris, necessitats educatives especials) i que regulen la gestió de les places vacants per optimitzar els nivells de cobertura del servei. És el cas de Balears, Canàries, Cantàbria<sup>15</sup>, Castella i Lleó<sup>16</sup>, la Comunitat Valenciana, Madrid, Navarra i el País Basc. La normativa d'aquestes comunitats estableix que les places vacants poden estar ocupades per altres alumnes que no compleixin els supòsits establerts per a la provisió obligatòria i gratuïta, generalment sempre que aquest ús no modifiqui la prestació del servei. Algunes d'aquestes normatives també estableixen els criteris de prioritat (edat, distància geogràfica, etc.) en cas que les sol·licituds d'ús del servei no obligatori superin el nombre de places vacants.

Aquesta consideració és pertinent en el cas de Catalunya. Les queixes rebudes al Síndic de Greuges constaten que a vegades hi ha dificultats d'ús de les places vacants en les rutes ja en funcionament de transport escolar obligatori per part d'alumnat sense dret d'accés obligatori.

Un cop revisades les diferències entre comunitats pel que fa a la regulació dels supòsits de reconeixement del dret al transport escolar, cal fer esment de les diferències relacionades amb el nivell de regulació de la provisió del servei (vegeu el quadre 1). A tall d'exemple, hi ha comunitats autònomes que no disposen d'una normativa específica de transport escolar i altres comunitats que, en canvi, tenen reglaments que estableixen de manera precisa i minuciosa les condicions de prestació d'aquest servei. Entre les comunitats menys regulades des de l'àmbit autonòmic (vegeu els quadres 1 i 2) destaquen Astúries, que no disposa de normativa autonòmica de transport

escolar, Galícia, que regula aspectes generals d'aquest servei per mitjà d'una normativa que també s'aplica al servei de transport d'obrers<sup>17</sup>, i La Rioja, que no regula la provisió del servei, però sí la concessió d'ajuts econòmics individuals per sufragar el cost del transport privat o públic de l'alumnat als centres escolars<sup>18</sup>.

Aquestes comunitats ordenen bàsicament el funcionament d'aquest servei per mitjà del que ja preveuen les lleis d'àmbit estatal en matèria d'educació, com ara la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, (article 82.2) o els reglaments d'àmbit estatal específics de transport escolar, com ara el Reial decret 443/2001, de 27 de abril, sobre condicions de seguretat en el transport escolar i de menors.

A diferència d'aquestes comunitats autònomes, n'hi ha d'altres, com ara Catalunya, que disposen d'un marc normatiu específic sobre transport escolar<sup>19</sup>. El caràcter propi i territorial d'aquesta normativa fa que, tot i els estàndards establerts per la legislació estatal, aquestes comunitats també presentin diferències entre elles pel que fa al nivell de regulació.

D'una banda, i en general, és cert que les diverses normatives autonòmiques coincideixen a delimitar els beneficiaris del servei, les modalitats de prestació i les condicions bàsiques de provisió. D'altra banda, però, també ho és que aquestes normatives difereixen quant als àmbits objecte de regulació i als nivells de regulació d'aquests àmbits.

Així, si bé la majoria de normatives autonòmiques conceben la concessió dels ajuts individuals de transport escolar com una modalitat de prestació del servei, no sempre estableixen amb precisió els beneficiaris, els procediments de concessió o els criteris de quantificació dels ajuts. En el cas de les Balears, per exemple, la normativa corresponent només estableix les ajudes com a modalitat de provisió, però remet a les bases de les convocatòries que anualment convoca l'administració competent per a la regulació d'altres aspectes.

<sup>15</sup> Orden de 14 de mayo de 2003, por la que se regula el transporte escolar en los Centros docentes públicos no universitarios en Cantabria (Cantàbria).

<sup>16</sup> Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación (Castella i Lleó).

<sup>17</sup> Decreto 160/1988, de 9 de junio, por el que se regula la prestación de los servicios de transporte escolar y de obreros, de competencia exclusiva de la Xunta de Galicia; i Decreto 342/1998, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 160/1988, de 9 de junio (Galícia).

<sup>18</sup> Orden 36/2007, de 30 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regulan las bases de las ayudas individualizadas de transporte escolar; Orden 19/2009, de 30 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se modifica la Orden 36/2007, de 30 de julio (La Rioja).

<sup>19</sup> Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament (Catalunya).



**Quadre 2. Característiques de la normativa que regula la prestació del servei de transport escolar per comunitats autònomes**

	Any	Provisió obligatòria (i gratuïta)					
		Residència		Etapas			
		Dins municipi	Fora municipi	Educació infantil (2n cicle)	Educació obligatòria	Educació postobligatòria	Educació especial
Andalusia	2009	Nuclis dispersos o disseminats	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Aragó	2003		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Astúries	-						
Balears	2009 (2005)		Sí		Sí		Sí
Canàries	2006	> 2 km (EP i 1r i 2n d'ESO); > 5 km (3r i 4t d'ESO)	Sí		Sí		Sí
Cantàbria	2003		Sí		Sí		Sí
Cast. i Lleó	2004		Sí		Sí		Sí
Cast.-la Manxa	2008	Nuclis de població dispersos (>2 km)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Catalunya	1996		Sí		Sí		Sí
C. Valenciana	2009 (1984)	> 3 km	Sí	Sí	Sí		Sí
Extremadura	2008		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Galícia	1998 (1988)						
Madrid	2005	Barris de tipologia especial o nuclis barraquistes Zones de difícil accés (> 3 km)	Sí	Sí	Sí		Sí
Múrcia	2008 (2002)	Localitat, zona rural o població disseminada diferent (> 3 km)	Sí	Sí	Sí		Sí
Navarra	2009		Sí	Sí	Sí		Sí
País Basc	2008	> 2 km (EP i 1r i 2n d'ESO); > 4 km (3r i 4t d'ESO)	Sí	Sí	Sí		
La Rioja	2009 (2007) <sup>20</sup>		Sí	Sí	Sí	Sí	

Font: elaboració pròpia

<sup>20</sup> No hi ha normativa autonòmica que reguli la provisió del servei de transport escolar. La normativa existent regula la concessió d'ajuts individuals de transport escolar.

	Necessitats específiques	Potestatiu	Places vacants	Modalitat		Condicions			
				Servei	Ajut	Planificació	Qualitat	Seguiment	Acompanyant
	Alumnat amb discapacitat	Dèficits d'accessibilitat Altres necessitats		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
		Necessitats d'escolarització		Sí	Sí				Sí
	Alumnat amb discapacitat	Estudis no obligatoris Necessitats d'escolarització	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Alumnat amb discapacitat	Estudis postobligatoris	Sí	Sí	Sí				Sí
	Alumnat amb discapacitat	Necessitats d'escolarització	Sí	Sí	Sí				Sí
		Necessitats d'escolarització	Sí	Sí	Sí				Sí
	Alumnat amb discapacitat			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
		Necessitats d'escolarització		Sí	Sí	Sí			Sí
		Estudis postobligatoris Dèficits d'accessibilitat Altres necessitats	Sí	Sí	Sí				
	Alumnat amb discapacitat			Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
				Sí					
		Necessitats d'escolarització Estudis postobligatoris	Sí	Sí	Sí			Sí	
	Alumnat amb discapacitat	Necessitats d'escolarització		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Alumnat amb discapacitat		Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
			Sí	Sí	Sí				Sí
	Alumnat amb discapacitat (postobligatòria i fora de municipi)				Sí				

En canvi, en el cas d'Aragó o de Navarra, la normativa que regula la provisió del servei estableix no només els ajuts individuals com a modalitat de concessió sinó que també precisa els criteris de distància i les quantitats que perceben els alumnes que no són usuaris del servei de transport escolar (menys rang normatiu i més periodicitat de renovació de la norma expliquen, a vegades, aquest grau més elevat de precisió). Altres comunitats, com ara Castella i Lleó<sup>21</sup>, Madrid<sup>22</sup>, País Basc<sup>23</sup> o La Rioja, disposen de normatives específiques de regulació de la concessió dels ajuts de transport escolar. En el cas de Catalunya, el Decret 161/1996 estableix els procediments que cal seguir i dona autonomia als consells comarcals a l'hora de determinar els criteris de concessió a escala local.

A tall de recordatori, convé esmentar que les normatives autonòmiques preveuen la concessió d'ajuts individuals per als alumnes que compleixen els supòsits d'accés al servei però que no tenen al seu abast rutes de transport escolar. Quan tenen serveis de transport regular de viatgers accessible, els ajuts tendeixen a cobrir el cost d'ús per part dels alumnes usuaris (si bé, a vegades, les administracions corresponents fan directament reserves de places, per la qual cosa no es fa necessari tramitar els ajuts).

Sobre les condicions de provisió del servei, les normatives autonòmiques tendeixen a regular aspectes bàsics relacionats amb la planificació i l'organització, i també amb les condicions d'acompanyament dels alumnes usuaris (nombre d'acompanyants, funcions dels acompanyants, etc.). En canvi, a grans trets, aquestes normatives autonòmiques difereixen en el nivell de regulació de les condicions de qualitat i del tipus de seguiment del funcionament del servei. Mentre que el Decret 161/1996, de transport escolar a Catalunya, només conté algunes referències per a la modalitat de servei discrecional relatives a la durada del trajecte, a la correspondència dels horaris lectius

i de transport i a la ubicació de les parades, les normatives autonòmiques de comunitats com ara Andalusia, Balears, Castella-la Manxa, Extremadura o Múrcia regulen de manera més sistemàtica les condicions de qualitat que els serveis han de garantir als usuaris i també el seguiment que se'n fa. Això és especialment pertinent si es té present que algunes de les queixes rebudes al Síndic de Greuges sobre transport escolar remetent a aquestes condicions de qualitat.

En general, les condicions de qualitat regulades tenen a veure bàsicament amb la durada del trajecte, el temps d'espera, l'ajustament dels horaris del centre i del servei, l'accessibilitat de les parades i les normes de convivència en l'ús del servei. Aquestes normatives autonòmiques també regulen els controls de qualitat pertinents, i estableixen les responsabilitats i els procediments previstos per garantir-ne el seguiment i l'adequada provisió. Generalment, les direccions dels centres escolars tenen la responsabilitat de fer-ne el seguiment i de vehicular a les administracions competents les demandes i les necessitats de millora del servei.

Finalment, algunes d'aquestes normatives autonòmiques, no pas la normativa catalana, també regulen aspectes generals relacionats amb la provisió del servei de transport escolar adaptat (vegeu quadre 2). De fet, tal com es posa de manifest en apartats successius, el Síndic de Greuges ha rebut diverses queixes amb relació a les condicions de qualitat del servei de transport escolar adaptat (Q 04182/07 i altres).

### 3.2. LA REGULACIÓ DE LA PROVISIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR ESCOLAR

Igual com succeeix amb el transport escolar, l'anàlisi comparada de la normativa relacionada amb la prestació del servei de menjador escolar també presenta diferències significatives entre comunitats autònomes. D'una banda, només amb l'excepció d'Astúries, que estableix acords bilaterals a escala local, és cert que les diverses comunitats disposen de marcs normatius propis que regulen, a escala autonòmica, la provisió d'aquest servei, i que aquests marcs són força coincidents quant a la voluntat d'establir les bases per a l'autorització i l'organització del servei i per a la provisió de personal. D'altra banda, les diverses normatives presenten diferències destacables tant pel que fa a la regulació de la gratuïtat com quant als supòsits de reconeixement del dret a l'ús gratuït del servei.

Tal com s'observa al quadre 3, i d'acord amb la combinació d'aquestes dues dimensions, es poden classi-

<sup>21</sup> Orden EDU/1773/2009, de 28 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para financiar el gasto de transporte escolar del alumnado que curse segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria o educación especial, en centros públicos dependientes de la Consejería de Educación o, por necesidades de escolarización, en centros privados concertados de la Comunidad de Castilla y León (Castella i Lleó).

<sup>22</sup> Orden 4801/2009, de 27 de octubre, de la Consejera de Educación, por la que se modifican las bases reguladoras para la concesión de ayudas individualizadas de transporte escolar y se aprueba la convocatoria correspondiente al curso 2009-2010 (Madrid).

<sup>23</sup> Orden de 31 de agosto de 2009, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan Asignaciones Individualizadas de Transporte Escolar para el alumnado de E. Infantil (2º ciclo), E. Primaria y ESO (1er. y 2º ciclo) (País Basc).

ficar les diferents comunitats autònomes en tres models de regulació diferenciats.

En un primer model, s'hi troben comunitats que disposen de normatives autonòmiques que no regulen la gratuïtat d'accés al servei de menjador escolar de l'alumnat. És el cas de Balears<sup>24</sup>, Canàries<sup>25</sup>, Navarra<sup>26</sup> o el País Basc<sup>27</sup>, que disposen de decrets, ordres o resolucions que se centren en aspectes relacionats bàsicament amb la gestió i el funcionament dels serveis i que, pel que fa a les condicions d'accés, remetent bàsicament a la possibilitat de rebre ajudes parcials o totals en funció de la renda i d'altres situacions socials (vegeu el quadre 4).

En un segon model, en el qual es podria ubicar Catalunya, s'hi troben les comunitats amb normatives autonòmiques que regulen la provisió gratuïta del servei i que limiten l'obligatorietat d'aquesta gratuïtat als supòsits ja establerts per la

normativa estatal corresponent, la Llei orgànica 2/2006, d'educació (article 82.2). En efecte, les normatives autonòmiques de comunitats com ara Aragó<sup>28</sup>, la Comunitat Valenciana<sup>29</sup>, Madrid<sup>30</sup> o La Rioja<sup>31</sup> estableixen la gratuïtat d'acord amb la residència de l'alumnat, concretament per als alumnes que resideixen en un municipi diferent del d'escolarització i que es veuen obligats a desplaçar-se per l'absència d'oferta a la seva pròpia localitat. En aquest sentit, la gratuïtat en l'accés al servei de menjador escolar queda garantida en aquells supòsits ja inclosos per a la provisió obligatòria del transport escolar. Alhora, igual com succeeix amb Catalunya, aquestes comunitats desenvolupen convocatòries d'ajuts que, amb caràcter no obligatori, cobreixen de manera total o parcial el cost d'ús del servei de menjador escolar (vegeu el quadre 4). Els nivells de cobertura real i efectiva de la gratuïtat depenen, doncs, de les polítiques de beques i d'ajuts que discrecionalment promou l'Administració.

<sup>24</sup> Ordre de 30 d'octubre de 2001 del conseller d'Educació i Cultura, per la qual es regula l'organització i el funcionament del servei escolar de menjador als centres docents públics no universitaris; i Ordre de 31 de octubre de 2001 del conseller d'Educació i Cultura, amb la qual s'apliquen, per al curs 2001-2002, les mesures derivades de l'Ordre de 30 d'octubre de 2001 del conseller d'Educació i Cultura, per la qual es regula l'organització i el funcionament del servei escolar de menjador als centres docents públics no universitaris (Balears).

<sup>25</sup> Orden de 11 de septiembre de 1996, por la que se regula el funcionamiento de los comedores escolares en los centros públicos no universitarios de Canarias, y se establecen las bases de la convocatoria de las ayudas con destino a los comensales; i Orden de 26 de octubre de 1998, por la que se modifica la Orden de 11 de septiembre de 1996 y se establecen las bases de convocatoria de las plazas y de las ayudas a los alumnos comensales de los centros públicos no universitarios con comedor escolar (Canàries).

<sup>26</sup> Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio, por el que se regulan los comedores escolares de los centros públicos no universitarios de Navarra en los niveles de enseñanza obligatoria; Orden Foral 186/1993, de 11 de mayo, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se desarrolla lo dispuesto en el Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio; Resolución 155/2009, de 16 de abril, de la Directora General de Ordenación, Calidad e Innovación, por la que se aprueban las Bases de la convocatoria pública para la asignación de recursos económicos dirigidos al alumnado en situación socioeconómica desfavorable, de los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para el curso 2009/2010; i Bases Reguladoras para la concesión de ayudas al alumnado que presenta desventaja socioeconómica en centros públicos para el curso 2009/10 (Navarra).

<sup>27</sup> Orden de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo) (País Basc).

<sup>28</sup> Orden de 12 de junio de 2000, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se dictan instrucciones para la organización y el funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros Docentes Públicos no universitarios (Aragó).

<sup>29</sup> Resolució de 28 de juny de 2002, de la Direcció General de Centres Docents de la Conselleria de Cultura i Educació, per la qual es regulen els menjadors escolars dels centres docents públics no universitaris de titularitat de la Generalitat Valenciana; i Resolució de 6 de maig de 2008, de la Direcció General d'Ordenació i Centres Docents, sobre el servei complementari de menjador dels centres públics de titularitat de la Generalitat per al curs 2008/2009 (Comunitat Valenciana).

<sup>30</sup> Orden 917/2002, de 14 de marzo, por la que se regulan los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid; Orden 3028/2005, de 3 de junio, de la Consejería de Educación, por la que se modifica parcialmente la Orden 917/2002, de 14 de marzo; Orden 2112/2009, de 7 de mayo, por la que se modifican las Bases Reguladoras para la concesión de becas de comedor escolar y se convocan becas de comedor escolar para el curso 2009-2010 (Madrid).

<sup>31</sup> Orden 27/2006, de 28 de septiembre, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros Docentes Públicos de enseñanza no universitaria dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de La Rioja; i Orden 22/2007, de 31 de mayo, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el procedimiento de concesión de ayudas de comedor escolar (La Rioja).

**Quadre 3. Regulació de la gratuïtat i supòsits de reconeixement de la gratuïtat al menjador escolar per comunitats autònomes**

		Regulació de la gratuïtat	
		-	+
Supòsits de reconeixement de la gratuïtat	+		Andalusia Cantàbria Castella i Lleó Castella-la Manxa Extremadura Galícia Múrcia
	-	Astúries Balears Canàries Navarra País Basc	Aragó <b>Catalunya</b> C. Valenciana Madrid La Rioja

Font: elaboració pròpia

I en darrer terme, un tercer model engloba les comunitats que disposen de normatives autonòmiques que no només regulen la provisió gratuïta del servei, sinó que amplien els supòsits establerts per la normativa estatal pel que fa a l'accés gratuït. Tot i les diferències internes destacables, es poden situar en aquest model comunitats com ara Andalusia<sup>32</sup>, Cantàbria<sup>33</sup>, Castella i Lleó<sup>34</sup>, Cas-

tella-la Manxa<sup>35</sup>, Extremadura<sup>36</sup>, Galícia<sup>37</sup> o Múrcia<sup>38</sup>. Són comunitats que, amb caràcter obligatori, garanteixen la gratuïtat als alumnes que resideixen en un municipi diferent del de l'escola, i també als que reuneixen determinades circumstàncies socials i personals. Tal com exposa el quadre 4, aquestes circumstàncies remetent a alumnat amb necessitats educatives especials, especialment amb discapacitat, alumnat en situació de risc social, alumnat amb nivells de renda familiar baixos, alumnat en situació d'acolliment familiar o residencial, alumnat de famílies nombroses de categoria especial, etc. Addicionalment, i a vegades també amb caràcter obligatori, aquestes comunitats estableixen ajuts totals o parcials que donen cobertura a altres situacions socials i personals (famílies monoparentals, famílies nombroses de categoria general, rendes familiars menys baixes, etc.).

Un cop revisats aquests models, convé recordar que la cobertura real i efectiva de la gratuïtat en l'accés al menjador escolar no només depèn del seu reconeixement legal, sinó també de la inversió que els poders públics destinen als ajuts no obligatoris. De fet, hi ha comunitats amb supòsits legals restringits que tenen nivells de cobertura real més elevats que altres comunitats amb supòsits legals més amplis però amb nivells d'inversió en ajuts no obligatoris baixos. Cal no oblidar, però, que el reconeixement legal d'aquesta gratuïtat i l'ampliació dels supòsits previstos incrementen la protecció del dret a l'educació en condicions de gratuïtat i afavoreixen que el seu desenvolupament quedi menys supeditat a les polítiques educatives dels governs. És en aquest sentit que

<sup>32</sup> Orden de 27 de marzo de 2003, por la que se regula la organización, funcionamiento y gestión del servicio de comedor escolar de los Centros Docentes Públicos dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia (Andalusia).

<sup>33</sup> Orden EDU/27/2007, de 10 de mayo de 2007, por la que se regula el funcionamiento del servicio complementario de comedor escolar en los centros públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación (Cantàbria).

<sup>34</sup> Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la comunidad de Castilla y León; Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008, de 13 de marzo (Castella i Lleó).

<sup>35</sup> Orden de 2 de marzo de 2004, reguladora de la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar; Orden de 21 de julio de 2005, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se modifica parcialmente la Orden de 2 de marzo de 2004 (Castella-la Manxa).

<sup>36</sup> Decreto 192/2008, de 12 de septiembre, por el que se regulan los servicios de comedor escolar y aula matinal en los centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Extremadura).

<sup>37</sup> Orden de 13 de junio de 2008 por la que se modifica la de 21 de febrero de 2007, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de esta consejería (Galícia).

<sup>38</sup> Orden de la Consejería de Educación y Cultura, de 17 de julio de 2006, por la que se regula el servicio de comedor escolar de los Colegios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Orden de 4 de mayo de 2009, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan ayudas de comedor para el alumnado escolarizado en centros públicos que dispongan de este servicio escolar complementario durante el curso 2009-10 (Múrcia).

el Síndic de Greuges, especialment ateses les queixes rebudes per la manca de cobertura de la gratuïtat del servei, ha suggerit al Departament d'Educació un canvi en la normativa vigent.

Finalment, l'anàlisi comparada també constata l'existència de normatives autonòmiques que no només defineixen els drets relacionats amb la provisió gratuïta o amb la percepció d'ajuts totals o parcials, sinó que també estableixen drets relacionats amb l'ús del servei. Les normatives que regulen els serveis de menjador escolar en comunitats com ara Extremadura<sup>39</sup> o Castella i Lleó<sup>40</sup> estableixen drets com ara: rebre una dieta equilibrada i saludable, rebre orientacions en matèria d'educació per a la salut i l'adquisició d'hàbits socials, participar a les activitats educatives i lúdiques als espais compresos

entre l'activitat lectiva i l'horari de menjador, rebre informació periòdica sobre el pla de menjar, o rebre una alimentació especial en el cas dels alumnes que en tinguin necessitat.

En aquest sentit, el Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament només estableix el dret dels alumnes usuaris a tenir un menú adequat a les seves necessitats. És interessant observar com, per exemple, la normativa corresponent a Andalusia<sup>41</sup> afegeix el dret dels alumnes amb necessitats educatives especials a ser atesos en horari de menjador escolar per tècnics d'educació especial. Com es veurà en apartats successius, el Síndic de Greuges ha rebut diverses queixes sobre suposats dèficits en la provisió de vetlladors.

---

<sup>39</sup> Decreto 192/2008, de 12 de septiembre, por el que se regulan los servicios de comedor escolar y aula matinal en los centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Extremadura).

<sup>40</sup> Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la comunidad de Castilla y León (Castella i Lleó).

---

<sup>41</sup> Orden de 27 de marzo de 2003, por la que se regula la organización, funcionamiento y gestión del servicio de comedor escolar de los Centros Docentes Públicos dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia (Andalusia).

**Quadre 4. Característiques de la normativa que regula la prestació del servei de menjador escolar per comunitats autònomes**

	Any	Provisió	Residència		Perfil social	Educ. infantil (2n cicle)
			Dins municipi	Fora munic.		
Andalusia	2003	Centres públics (EI, EP, ESO, EE) Criteris de prioritat d'accés		Sí	Situació de risc social Famílies de centres d'acollida	[Sí]
Aragó	2000	Centres públics (EI, EP, ESO, EE)		[Sí]	Usuaris transport escolar	Sí
Astúries	-					
Balears	2001	Centres públics Criteris de prioritat d'accés				
Canàries	1998 (1996)	Centres públics Criteris de prioritat d'accés				
Cantàbria	2007	Centres públics (EI, EP, ESO, EE) Criteris de prioritat d'accés		[Sí]	Alumnat amb necessitats educatives especials	Sí
Cast. i Lleó	2008	Centres públics		Sí	Renda (<IPREM/2) Acolliment Famílies nombroses de categoria especial	Sí
Cast.-la Manxa	2005 (2004)	Centres públics Criteris de prioritat d'accés	[Nuclis de població dispersos (>2 km)]	[Sí]	Renda familiar (<SMI*3,5 per càpita i mes=100%) [Alumnat amb discapacitat]	[Sí]
Catalunya	1996	Centres públics		Sí		
C. Valenc.	2008/2002	Centres públics (EI, EP, ESO, EE)		Sí		
Extremadura	2008	Centres públics (EI, EP i EE) Criteris de prioritat d'accés		[Sí]	Necessitats socioeconòmiques (nivell de renda) Alumnat en EE [Alumnat amb discapacitat]	[Sí]
Galícia	2008 (2007)	Centres públics (EI, EP, ESO)			Risc social Renda familiar (<IPREM*4) Famílies nombroses de categoria especial	Sí
Madrid	2009 / 2005 (2002)	Centres públics (EI, EP, ESO, EE) Criteris de prioritat		Sí		
Múrcia	2009 / 2006	Centres públics (EI, EP i EE) Criteris de prioritat d'accés	[Localitat, zona rural o població disseminada diferent (> 3 km)]	[Sí]	Risc social Centres residencials [Alumnat amb discapacitat]	[Sí]
Navarra	1993 (1991)	Centres públics Criteris de prioritat d'accés				
País Basc	2000	Centres públics (EI, EP, ESO) Criteris de prioritat				
La Rioja	2007 / 2006	Centres públics Criteris de prioritat		Sí	Alumnat amb discapacitat	Sí

Font: elaboració pròpia.

Nota: entre [ ] s'incorporen els supòsits que es deriven de combinar la normativa de transport i de menjador escolar. Convé recordar que hi ha comunitats que regulen l'accés al menjador escolar als alumnes que tenen dret al transport escolar.



Provisió gratuïta						Criteris ajuts totals o parcials
Etapa			Transport			
Educació obligatòria	Educació postobligatòria	Educació especial	Usuari	No usuari		
Sí						Límits de renda familiar SMI (50%/25%)
Sí		Sí	Sí			(convocatòria ajuts)
						Fora municipi Compensació de desigualtats (renda familiar, nombre de membres de la família, condicions socials, discapacitat)
						Renda familiar Situació socioeconòmica i familiar
Sí	[Sí]	Sí	Sí			Renda familiar (<SMI=75%; <SMI*2=50%; <SMI*3=25%)
Sí		Sí				Renda familiar (<IPREM/2=100%; <IPREM=75%; <IPREM*2=50%) Família nombrosa (especial=100%; general=50%)
[Sí]	[Sí]	[Sí]	Sí			Renda familiar (<SMI*3,5 per càpita i mes=100% / <SMI*5,2 per càpita i mes=50%)
Sí		Sí				Condicions socioeconòmiques i geogràfiques (centres públics i concertats)
Sí			Sí			Renda familiar (trams)
[Sí]	[Sí]	Sí	Sí			
Sí			Sí			Risc social (100%) Renda familiar (<IPREM*4=100%; <IPREM*5,5=50% ) Família nombrosa (especial=100%; general=50%)
Sí						Renda familiar (<5.000 € per càpita) Situacions socials, RMI, acolliment, víctimes de terrorisme, etc.
[Sí]		[Sí]	Sí			Renda familiar, famílies monoparentals, discapacitats, etc. (convocatòria ajuts)
						Risc social, minories ètniques, alumnat desplaçat per raó de model lingüístic, etc. (convocatòries ajuts)
						(convocatòria ajuts)
Sí			Sí			Renda familiar (convocatòries ajuts)





## 4. ANÀLISI COMPARADA DE LA COBERTURA I LA DESPESA PÚBLICA EN TRANSPORT I MENJADOR ESCOLARS

### 4.1. ALGUNES DADES DE CONTEXT SOBRE EL SISTEMA DE BEQUES

Les polítiques relacionades amb la provisió dels serveis de transport i menjador escolars s'han d'ubicar en un context de despesa pública en educació a Catalunya caracteritzat per dèficits estructurals d'inversió tant en el sistema educatiu en general com en el sistema de beques en particular. En aquesta línia, nombrosos treballs<sup>42</sup> que han analitzat darrerament l'estat de l'educació al nostre país han posat de manifest que Catalunya està entre els països europeus amb una despesa pública en educació no universitària més baixa sobre el PIB, clarament per sota de la mitjana europea, i lleugerament per sota també de la mitjana espanyola. El mateix Pacte nacional per a l'educació, signat l'any 2006 per la majoria dels agents educatius del país, ja convenia la necessitat que el Govern incrementés progressivament els recursos econòmics destinats a l'educació, fins a convergir amb la mitjana europea. Aquest objectiu és també recollit per la Llei 12/2009, d'educació, de Catalunya, en el preàmbul i en la disposició final segona. Les darreres dades fetes públiques corresponents a l'any 2007 indiquen que la despesa en educació no universitària a la Unió Europea és del 4% del PIB (del 6% si s'hi inclou l'educació universitària), mentre que a Catalunya gira al voltant del 3% (menys del 4% amb la suma de la despesa en educació universitària). Això significa que, de mitjana, els estats dels països europeus inverteixen proporcionalment un 25% més de recursos en relació amb el PIB del que es fa a Catalunya.

En un context de dèficit de finançament públic de l'educació, les polítiques de beques s'han caracteritzat també per dèficits de desenvolupament, especialment pel que fa als nivells de cobertura. La taula 1, que conté indicadors de despesa en beques per comunitats autònomes corresponents al curs 2006/07, segons les dades del Ministeri d'Educació, mostra que menys del 20% dels estudiants catalans rep algun tipus d'ajut relacionat amb l'ensenyament, i també que Catalunya se situa entre les comunitats autònomes amb nivells de cobertura més baixos. De fet, comunitats amb un PIB per càpita similar o superior, com ara Navarra, el País Basc, Madrid o la Comunitat Valenciana, presenten nivells de cobertura que poden arribar a doblar la proporció d'alumnat becat a Catalunya.

D'una banda, és cert que el nivell més alt de renda per càpita a Catalunya ha fet que l'alumnat català hagi estat globalment menys beneficiari de beques procedents del Ministeri d'Educació que l'alumnat d'altres comunitats, comparativament més afectat per situacions de precarietat econòmica. D'altra banda, però, la situació de comunitats com ara Navarra, el País Basc, Madrid o la Comunitat Valenciana, amb nivells de riquesa equiparables als de Catalunya, posen manifest que aquest no és l'únic factor que ho explica, sinó especialment també la inversió dels governs autonòmics en les polítiques de beques. En aquest sentit, l'Administració educativa catalana experimenta mancances d'anys en el desplegament de polítiques de beques en educació<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Ferrer, F. i Albaigés, B. (coord.) (2008). *Estat de l'educació a Catalunya*. Anuari 2006. Polítiques 61. Barcelona: Editorial Mediterrània; CSASE (2007). *Sistema d'Indicadors d'Educació a Catalunya*. Informe 12. Barcelona: CSASE; AA.VV. (2007). *Informe per a la millora dels resultats del sistema educatiu a Catalunya*. Informe d'avaluació 10. Barcelona: CSASE; Bonal, X. (dir.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya*. Anuari 2005. Polítiques 53. Barcelona: Editorial Mediterrània; Calero, J., i Bonal, X. (2004). "La financiación de la educación en España". A: V. Navarro (Ed.). *El Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Tecnos-UPF; etc.

<sup>43</sup> Calero, J. (2006). *Equity in Education*. County Analytical Report. París: OECD. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**Taula 1. Indicadors sobre despesa en beques en els ensenyaments no universitaris per comunitats autònomes (2006/07)**

	Becaris / Estudiants (%)	Despesa en beques / becaris (en euros)	Despesa en beques / estudiants (en euros)
<b>Espanya</b>	<b>29,3</b>	<b>271,3</b>	<b>79,5</b>
Andalusia	33,1	282,8	93,6
Aragó	3,4	860,3	29,0
Astúries	44,6	175,1	78,1
Balears	13,1	258,9	33,9
Canàries	33,3	260,5	86,7
Cantàbria	36,9	229,4	84,7
Castella i Lleó	64,9	147,8	95,9
Castella-la Manxa	7,1	885,9	62,5
<b>Catalunya</b>	<b>17,0</b>	<b>351,2</b>	<b>59,6</b>
Comunitat Valenciana	34,8	230,7	80,3
Extremadura	55,3	193,4	106,9
Galícia	10,5	625,6	65,7
Madrid	36,5	264,7	96,5
Múrcia	25,3	227,6	57,7
Navarra	26,8	171,6	46,0
País Basc	30,7	367,2	112,7
La Rioja	9,7	296,2	28,7

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència

#### 4.2. ALGUNES DADES SOBRE LA COBERTURA I LA DESPESA DELS SERVEIS DE MENJADOR I TRANSPORT ESCOLARS

Tot i els dèficits de despesa pública esmentats anteriorment, és important destacar que un dels àmbits del sistema de beques i ajuts sobre els quals el Departament d'Educació ha destinat més recursos ha estat el de transport i menjador escolars. A tall il·lustratiu, la despesa pública en la provisió d'aquests serveis es va situar al voltant dels 117 milions d'euros durant el curs 2008/09, i que més de 55.000 alumnes es van beneficiar de transport escolar sufragat amb fons públics i més de 75.000 alumnes, d'ajuts de menjador escolar (obligatoris i no obligatoris).

D'una banda, i d'acord amb aquest esforç, les dades de despesa unitària per estudiant en transport i menjador escolars corresponents a l'any 2007 (últimes dades disponibles amb possibilitat de fer comparativa per comunitats autònomes), recollides en la taula 2, situen Catalunya en una posició intermèdia. És significatiu, per exemple, que Catalunya destini proporcionalment més recursos a la prestació dels serveis de transport i menjador escolars que Andalusia o Madrid, que són unes de les comunitats que

presenten nivells de despesa en beques per estudiant superiors (vegeu les taules 1 i 2).

D'altra banda, però, i segons les dades de 2007, la despesa unitària en la prestació d'aquests serveis escolars complementaris se situen per sota de la mitjana estatal. Segons les dades del Ministeri d'Educació, pel que fa al servei de menjador (i residència), Catalunya va invertir 49,2 € per estudiant l'any 2007, mentre que el conjunt de l'Estat ho va fer en 71,1 €, i pel que fa al servei de transport, la despesa unitària a Catalunya va ser de 70,1 € per estudiant, mentre que a Espanya, de 74,1 €.

De fet, la despesa en la provisió d'aquests serveis correlaciona de manera positiva amb la despesa unitària que destina a l'educació cadascun dels diferents territoris. Els gràfics 2 i 3 constaten que les comunitats autònomes que més inverteixen en educació per estudiant també són les que més inverteixen en la prestació d'aquests serveis complementaris de menjador i transport escolars. La recta de regressió evidencia aquesta relació positiva. Si es fa cas del coeficient  $R^2$ , a més, s'observa que aquestes diferències entre comunitats autònomes en la despesa unitària en menjador i transport escolars s'expliquen en un 28% aproximadament per les diferències d'inversió en educació no universitària.

Taula 2. Indicadors de despesa en menjador i transport escolars en els ensenyaments no universitaris per comunitats autònomes (2007)

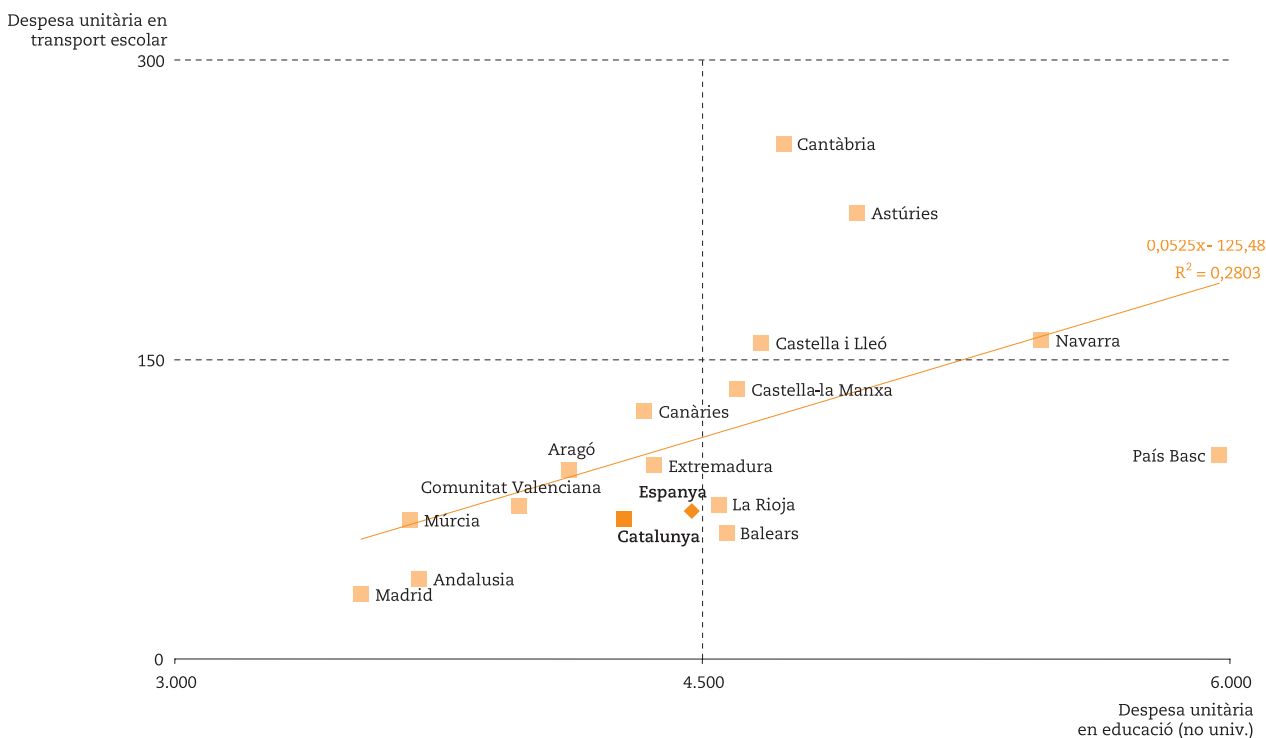
	Despesa en menjador i residència (en milers €)	Despesa en transport (en milers €)	Despesa en menjador i residència per estudiant (en €)	Despesa en transport per estudiant (en €)
Espanya	405.775,3	422.884,1	71,1	74,1
Andalusia	20.465,2	47.801,1	17,2	40,2
Aragó	7.957,5	14.070,0	53,5	94,5
Astúries	4.745,6	21.843,0	48,6	223,6
Balears	925,0	8.227,0	7,1	63,2
Canàries	20.050,0	33.854,0	73,5	124,2
Cantàbria	2.776,5	15.889,0	45,1	257,9
Castella i Lleó	17.680,0	43.065,0	65,1	158,5
Castella-la Manxa	9.765,0	37.180,3	35,5	135,1
<b>Catalunya</b>	<b>43.074,3</b>	<b>61.426,4</b>	<b>49,2</b>	<b>70,1</b>
Comunitat Valenciana	66.697,0	46.531,9	109,8	76,6
Extremadura	4.357,8	14.838,0	28,5	97,1
Galícia	...	...	...	...
Madrid	10.999,7	24.687,1	14,5	32,5
Múrcia	2.320,2	14.631,2	11,1	69,8
Navarra	2.679,8	12.027,4	35,6	159,8
País Basc	38.064,5	23.543,3	165,2	102,2
La Rioja	466,1	2.790,4	12,9	77,1

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència

Nota 1: La despesa per estudiant està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cycle i educació obligatòria).

Nota 2: En les dades del Ministeri d'Educació i Ciència, les comunitats autònomes de Castella-la Manxa, Extremadura, Galícia i Múrcia tenen part de la despesa en activitats complementàries no desagregada per menjador o transport escolar. Això fa que els resultats d'aquestes comunitats s'hagin de prendre amb precaució.

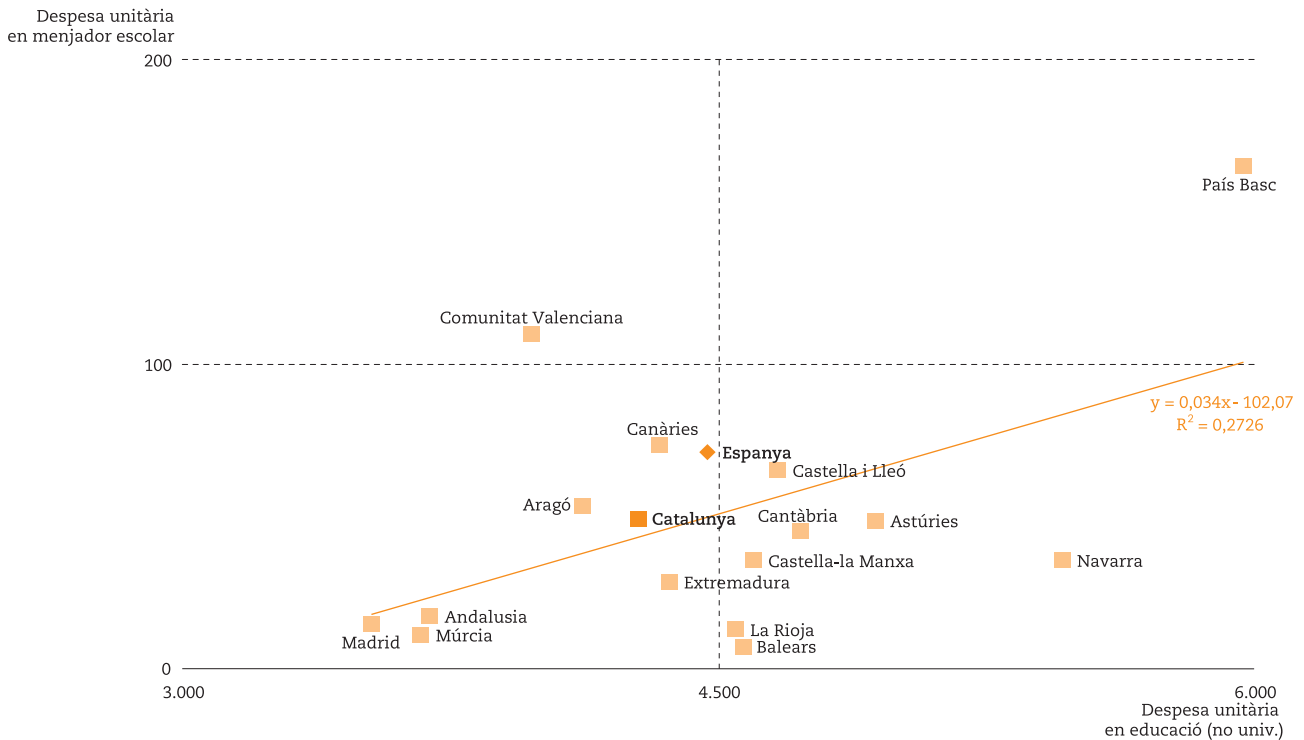
Gràfic 2. Relació entre despesa unitària en transport escolar i despesa unitària en educació no universitària per comunitats autònomes (2007)



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència

Nota 1: La despesa unitària de transport està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cycle i educació obligatòria).

**Gràfic 3. Relació entre despesa unitària en menjador escolar i despesa unitària en educació no universitària per comunitats autònomes (2007)**



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència

Nota 1: La despesa unitària de menjador està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cicle i educació obligatòria).

La importància dels factors de decisió política a l'hora d'entendre la inversió en la provisió d'aquests serveis es palesen en constatar que la despesa dels poders públics en aquesta provisió no sempre està d'acord amb el nivell de necessitat que presenta cadascuna de les comunitats autònomes. De fet, tot i que les polítiques de transport i menjador escolars tenen com a missió fomentar la cohesió territorial i l'equitat en educació, no sempre les comunitats autònomes amb nivells més alts de pobresa o amb nivells més alts de dispersió territorial de la seva població són les que més inverteixen en els serveis de menjador i transport escolars.

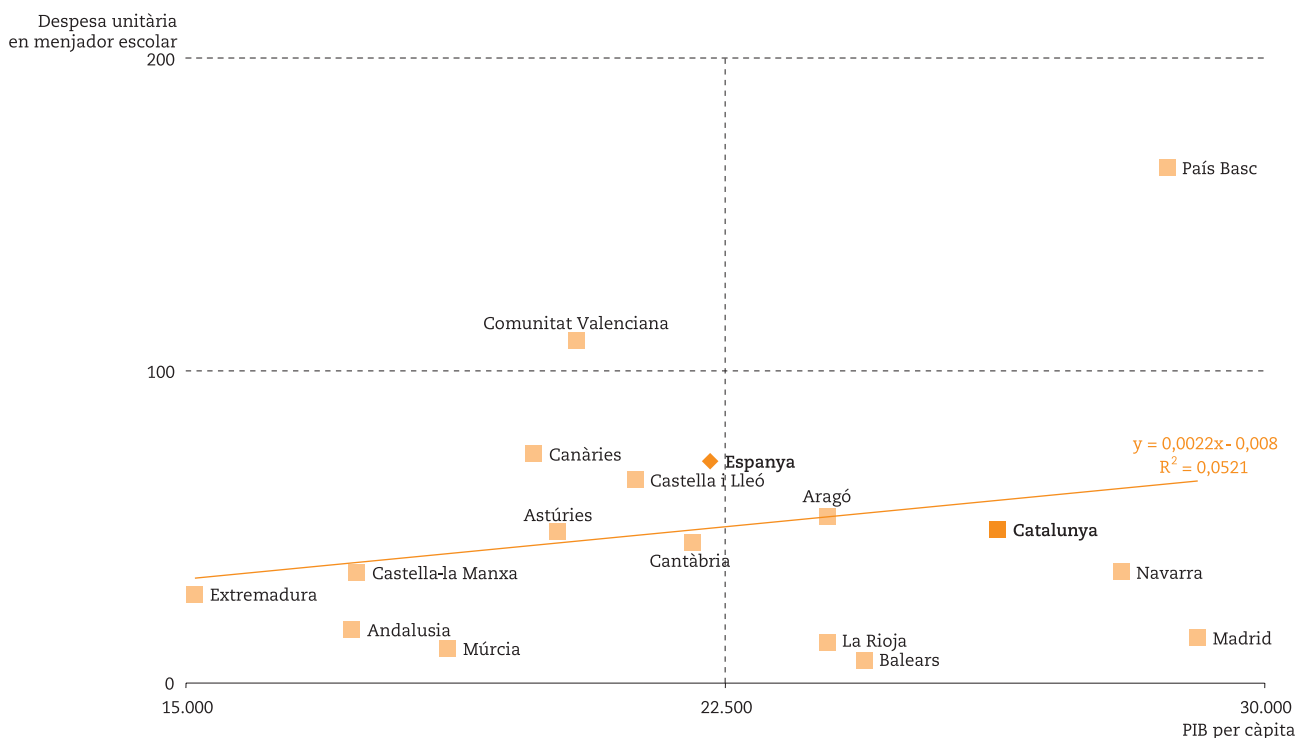
En aquest sentit, és oportú analitzar la relació entre les variables de despesa unitària en transport i menjador escolars, de nivell de riquesa (PIB per càpita i taxa de pobresa) i de configuració territorial (població resident en municipis menors de 2.000 habitants).

Així, per exemple, els gràfics 4 i 5, que recullen la relació entre despesa unitària en menjador escolar i

PIB per càpita, i entre aquesta i el nivell de pobresa de la població infantil, posen de manifest que la inversió que les comunitats autònomes destinen a la provisió del servei de menjador escolar no manté una relació positiva amb la prevalença de possibles situacions de precarietat econòmica. Ans el contrari, paradoxalment, l'anàlisi de les rectes de regressió constata una relació negativa entre aquestes variables, de manera que, com més elevat és el nivell de pobresa de les comunitats autònomes, en general, més baixa és la despesa unitària en la provisió d'aquests serveis (tot i que aquesta relació és poc significativa, i que el coeficient  $R^2$  posa de manifest que només al voltant del 10% de les diferències de despesa entre comunitats s'expliquen pel seu nivell de riquesa).

En el cas del transport escolar, l'anàlisi de regressió no conclou cap correlació estadísticament significativa entre la despesa unitària i les variables de riquesa/pobresa territorial per comunitats autònomes.

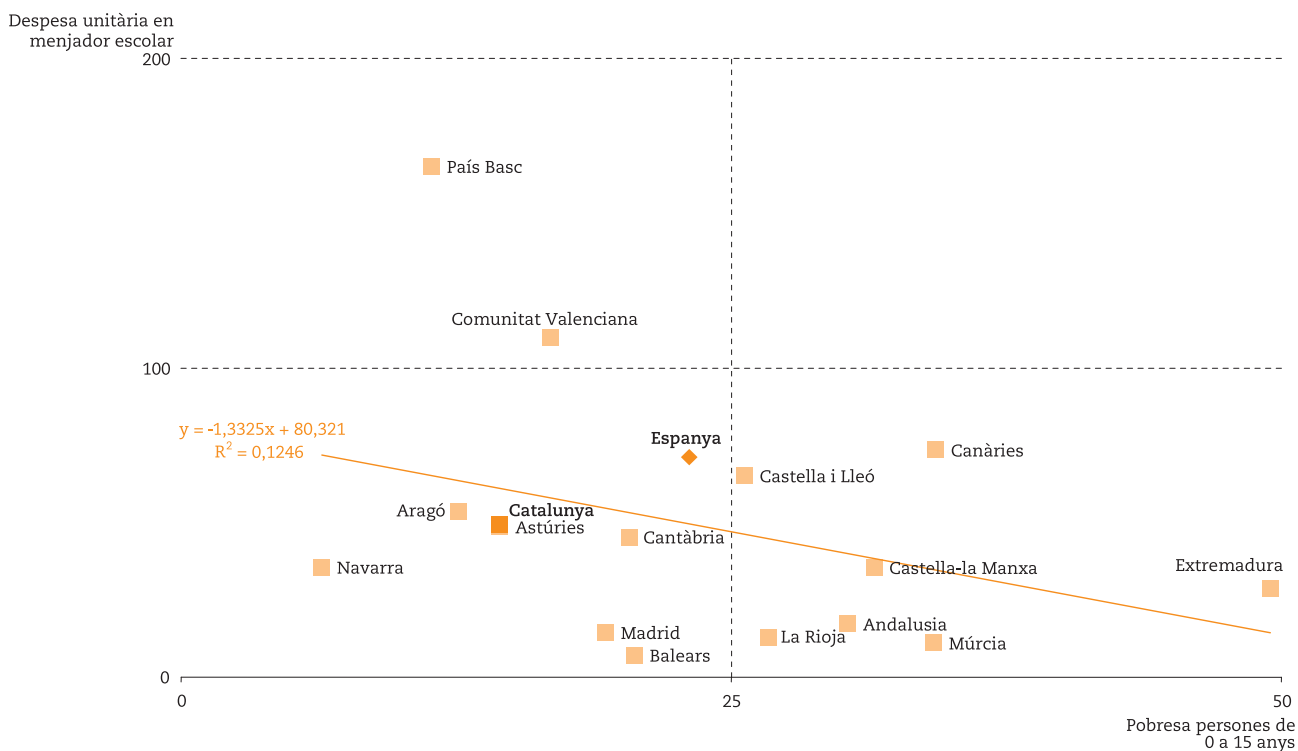
**Gràfic 4. Relació entre despesa unitària en menjador escolar i PIB per càpita per comunitats autònomes (2007)**



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència i de l'INE

Nota 1: La despesa unitària de menjador està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cicle i educació obligatòria).

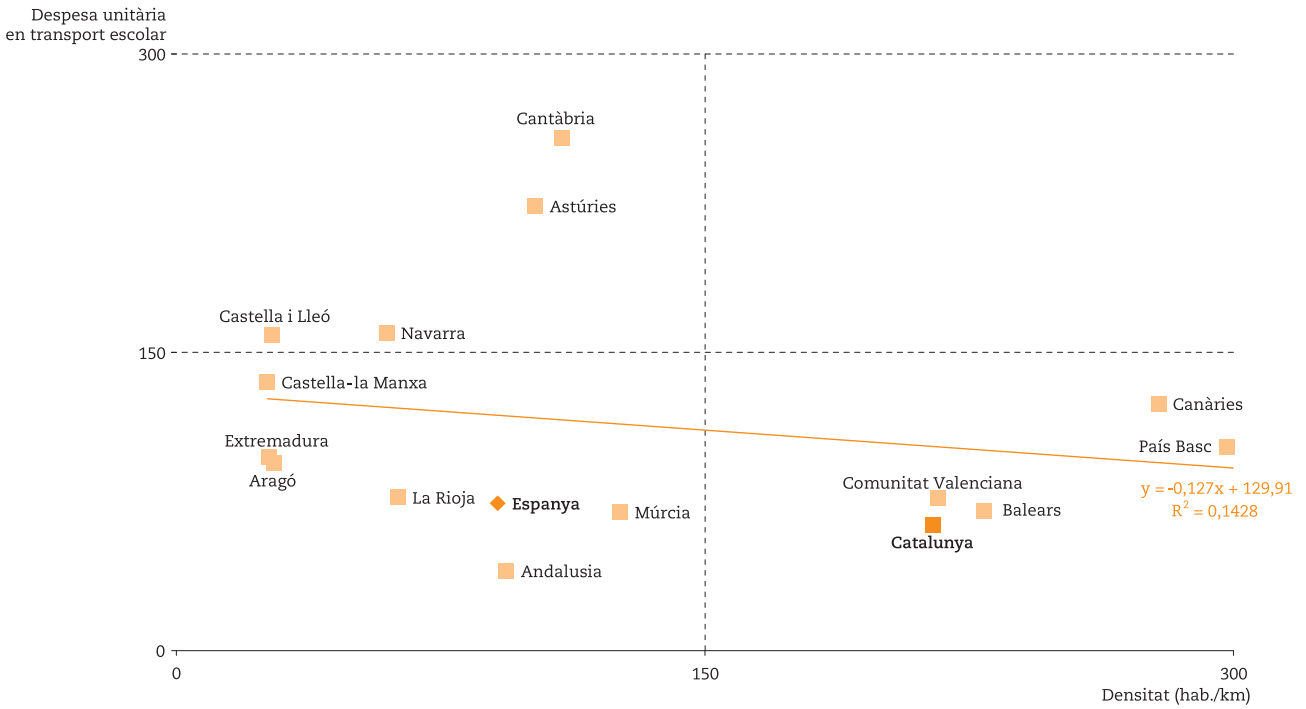
**Gràfic 5. Relació entre despesa unitària en menjador escolar i taxa de pobresa de la població de 0 a 15 anys per comunitats autònomes (2007)**



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència i de l'Informe de la Inclusió Social a Espanya 2009 (Observatori de la Inclusió Social de l'Obra Social de la Caixa de Catalunya)

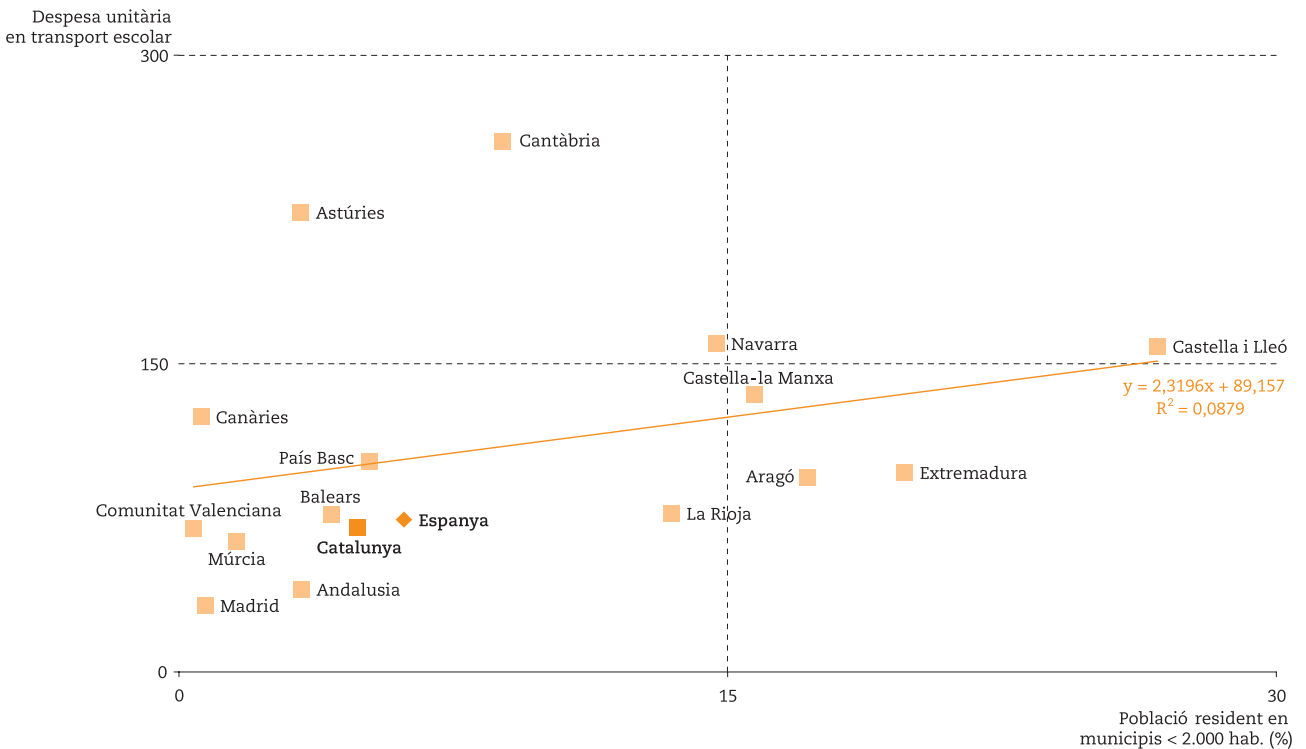
Nota 1: La despesa unitària de menjador està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cicle i educació obligatòria).

**Gràfic 6. Relació entre despesa unitària en transport escolar i densitat de població per comunitats autònomes (2007)**



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència i de l'INE  
 Nota 1: La despesa unitària de transport està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cicle i educació obligatòria).

**Gràfic 7. Relació entre despesa unitària en transport escolar i percentatge de població resident en municipis de menys de 2.000 habitants per comunitats autònomes (2007)**



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència i de l'INE  
 Nota 1: La despesa unitària de transport està calculada sobre la base del nombre d'alumnat escolaritzat als ensenyaments de provisió universal i gratuïta (educació infantil de segon cicle i educació obligatòria).

En el cas del transport, i no així en el cas del menjador escolar (en el qual tampoc no hi ha una correlació estadísticament significativa), els factors de configuració territorial són més determinants a l'hora d'explicar les diferències entre comunitats quant al nivell de despesa unitària. Els gràfics 6 i 7 contenen la relació existent entre despesa i densitat de població, i entre aquesta i el percentatge de població resident en municipis de menys de 2.000 habitants. Com es pot veure, la tendència respon al fet que les comunitats amb una densitat demogràfica més baixa i proporció més alta de població resident en municipis petits, situació típica de les zones rurals, són les que, en general, més inverteixen en transport escolar. En qualsevol cas, sorprèn que el pes d'aquests factors de configuració territorial a l'hora d'explicar les diferències de despesa sigui relativament baix (explica només al voltant del 10% de les diferències).

Específicament per al cas de Catalunya, les taules 3 i 4 recullen alguns indicadors evolutius relacionats amb el sistema de beques de transport i de menjador escolars, respectivament, desagregats en funció del seu caràcter obligatori i no obligatori.

Pel que fa al transport escolar, la taula 3 mostra que la partida pressupostària destinada a la prestació obligatòria del servei ha anat augmentant al voltant d'un 10% anual d'ençà del curs 2002/03 i que la partida corresponent a la prestació no obligatòria ho ha fet, encara que de manera irregular, sempre per sobre del 5% anual. Aquests increments, que se situen lleugerament per sobre de la tendència marcada pel creixement progressiu de l'alumnat escolaritzat als ensenyaments universals i gratuïts a Catalunya (que és del 12% d'ençà del curs 2000/01), han promogut un augment sostingut de la despesa unitària per estudiant dels ensenyaments universals i gratuïts en transport (de 40,7 € el curs 2000/01 a 66,3 € el curs 2006/07) i del nombre de beneficiaris (del 20% al llarg del període observat), també de transport no obligatori. Concretament, el curs 2006/07 van fer ús de serveis de transport escolar no obligatori 4.300 alumnes més que el curs 2000/01, i de serveis de transport obligatori, quasi 5.000. Cal indicar, doncs, la voluntat de l'Administració educativa (i de la resta d'administracions comarcals i locals que gestionen aquests serveis) d'ampliar la cobertura d'aquests serveis.

Un cop fetes aquestes consideracions, però, i malgrat els increments de despesa per estudiant, la taula 3 també constata que, a la pràctica, aquests nivells de cobertura de transport escolar van augmentar de manera poc significativa entre els cursos 2000/01 i 2006/07, particularment del 6% al 6,4% del conjunt d'alumnat dels ensenyaments universals i gratuïts, i que l'increment de la despesa (del 83,5% durant el període observat) es va produir per sobre

de l'increment de beneficiaris (que, com s'ha dit, se situa al voltant del 20% en aquest mateix període).

Segons les dades facilitades per diversos consells comarcals en el marc de l'activitat del Síndic de Greuges, aquest estancament dels nivells de cobertura s'ha consolidat en els darrers dos anys, especialment com a conseqüència de la congelació de la partida pressupostària que el Departament d'Educació destina a la prestació no obligatòria del servei. En alguns territoris, fins i tot, la prestació d'aquests serveis entre els cursos 2007/08 i 2008/09 es va veure reduïda.

Els problemes de cobertura apuntats pel transport escolar es reproduïxen, en part, també, en l'àmbit del menjador escolar. D'entrada, la taula 4 posa de manifest que el nombre de beneficiaris entre els anys 2000 i 2007 va créixer un 27,8% pel que fa a la prestació obligatòria, i un 58,0% pel que fa a la no obligatòria. Això significa que el curs 2006/07, en comparació del curs 2000/01, 7.000 alumnes més van beneficiar-se amb caràcter obligatori d'ajuts de menjador escolar, i 16.000 alumnes més amb caràcter no obligatori. Com ja succeïa en el cas del transport, en proporció, aquests increments se situen per sobre de la tendència creixent experimentada pel nombre d'alumnat als ensenyaments universals i gratuïts, que va ser del 12% en el mateix període. Aquests increments sembla que s'han accentuat d'ençà del curs 2004/05, curs a partir del qual la provisió de beques de menjador obligatòries ha crescut a un ritme sostingut que gira al voltant del 5% anual, i la proporció de beneficiaris de beques no obligatòries ho ha fet a un ritme d'un 10% anual. Aquests increments de la provisió no obligatòria posen de manifest la voluntat del Departament d'Educació d'ampliar la cobertura de la gratuïtat del servei, també per a les famílies amb menys oportunitats econòmiques.

De fet, aquests increments en el nombre de beneficiaris s'han fonamentat, especialment en els darrers cursos, en un creixement significatiu i sostingut de la despesa pública en beques de menjador escolar. Aquest creixement se situa, de mitjana, per sobre del 10% en el cas de la prestació obligatòria, i del 15% en la no obligatòria (en els darrers tres cursos, 2006/07, 2007/08 i 2008/09, el Departament d'Educació ha incrementat la dotació pressupostària anual per a aquest concepte en un 10,6%). Així, la despesa unitària per estudiant en menjador escolar (obligatori i no obligatori) va passar de 29,2 € per alumne dels ensenyaments universals i gratuïts el curs 2000/01 a 48,9 € el curs 2006/07.

No obstant això, novament cal fer menció del baix impacte d'aquest major esforç financer en termes d'ampliació real dels nivells de cobertura de les polítiques de beques de menjador escolar (tenint present



que el nombre d'alumnes també creix). Si bé hi va haver un lleu increment d'ençà del curs 2000/01, el curs 2006/07 només un 8,7% dels alumnes d'ensenyaments considerats com a universals i gratuïts (educació infantil de segon cicle, educació primària i educació secundària obligatòria) eren perceptors de beca de menjador, i només un 5,0% ho eren per raons socioeconòmiques (beca de menjador no obligatòria). De fet, l'any 2007 de cada 100 alumnes, només 2 més dels que ho feien l'any 2000 van rebre una beca de menjador escolar. Aquesta evolució ha estat especialment preocupant si es té en compte, per exemple, l'evolució creixent que ha experimentat el nombre d'alumnes d'origen immigrant al sistema educatiu,

alumnes que responen majoritàriament a un perfil socioeconòmic precaritzat, o també, amb caràcter conjuntural, l'impacte recent de la crisi econòmica sobre l'economia de moltes famílies. De fet, en el marc dels expedients de queixa, nombrosos consells comarcals, administracions que s'ocupen de gestionar la concessió d'aquestes beques, coincideixen a destacar que, si es té en compte la població en situació de dificultat econòmica, els nivells de cobertura han decrescut. Com es veurà més endavant, aquesta situació pot millorar de manera significativa amb l'increment de finançament en beques de menjador escolar no obligatòries que el Departament d'Educació ha anunciat per al curs 2009/10.

**Taula 3. Evolució dels indicadors relacionats amb les beques de transport escolar (1999-2007)**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de beneficiaris	Total	46.913	46.439	46.322	46.945	53.177	55.194	56.233
	Obligatori	26.815	26.172	25.468	25.955	29.940	31.476	31.824
	No obligatori	20.098	20.267	20.854	20.990	23.237	23.718	24.409
Índex d'evolució de beneficiaris (2000/2001=100)	Obligatori	100	97,6	95	96,8	111,7	117,4	118,7
	No obligatori	100	100,8	103,8	104,4	115,6	118	121,4
Beneficiaris (variació interanual en %)	Obligatori	-1,1	-2,4	-2,7	1,9	15,4	5,1	1,1
	No obligatori	4,4	0,8	2,9	0,7	10,7	2,1	2,9
Import (en milions d'€)	Total	31,65	35,4	39,4	43,73	49,01	52,95	58,09
	Obligatori	23,98	25,31	28,5	32,21	35,25	38,37	41,7
	No obligatori	7,67	10,09	10,91	11,52	13,75	14,58	16,39
Import (variació interanual en %)	Obligatori	2,4	5,6	12,6	13,0	9,5	8,8	8,7
	No obligatori	0,5	31,5	8,1	5,7	19,4	6,0	12,4
Nombre d'alumnat	Ensenyaments no universitaris	996.897	1.000.044	1.018.214	1.041.260	1.061.640	1.081.751	1.112.151
	Ensenyaments universals i gratuïts	778.348	781.958	795.680	816.589	832.434	850.308	875.838
	Estranger	24.902	36.301	54.009	77.017	92.012	110.260	126.874
Índex d'evolució d'alumnat (2000/2001=100)	Ensenyaments no universitaris	100	100,3	102,1	104,5	106,5	108,5	111,6
	Ensenyaments universals i gratuïts	100	100,5	102,2	104,9	106,9	109,2	112,5
	Estranger	100	145,8	216,9	309,3	369,5	442,8	509,5
Alumnat (variació interanual en %)	Ensenyaments no universitaris	-0,5	0,3	1,8	2,3	2,0	1,9	2,8
	Ensenyaments universals i gratuïts	-0,8	0,5	1,8	2,6	1,9	2,1	3,0
	Estranger	25,6	45,8	48,8	42,6	19,5	19,8	15,1
Cobertura transport escolar (% de beneficiaris sobre alumnat)	Ensenyaments no universitaris	4,7	4,6	4,5	4,5	5,0	5,1	5,1
	Ensenyaments universals i gratuïts	6,0	5,9	5,8	5,7	6,4	6,5	6,4
	Estranger	188,4	127,9	85,8	61	57,8	50,1	44,3
Despesa unitària per estudiant (en €)	Ensenyaments no universitaris	31,7	35,4	38,7	42,0	46,2	48,9	52,2
	Ensenyaments universals i gratuïts	40,7	45,3	49,5	53,6	58,9	62,3	66,3

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació

Taula 4. Evolució dels indicadors relacionats amb les beques de menjador escolar (1999-2007)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de beneficiaris	Total	53.201	52.983	57.525	60.191	64.789	69.717	76.434
	Obligatori	25.286	24.296	26.604	27.953	29.505	30.917	32.326
	No obligatori	27.915	28.687	30.921	32.238	35.284	38.800	44.108
Índex d'evolució de beneficiaris (2000/2001=100)	Obligatori	100	96,1	105,2	110,5	116,7	122,3	127,8
	No obligatori	100	102,8	110,8	115,5	126,4	139	158
Beneficiaris (variació interanual en %)	Obligatori	6,7	-3,9	9,5	5,1	5,6	4,8	4,6
	No obligatori	1,3	2,8	7,8	4,3	9,4	10	13,7
Import (en milions d'€)	Total	22,72	23,81	24,86	29,28	31,28	38,17	42,79
	Obligatori	12,32	12,68	13,73	16,1	17,16	19,8	22,05
	No obligatori	10,4	11,13	11,12	13,18	14,12	18,37	20,73
Import (variació interanual en %)	Obligatori	2	2,9	8,3	17,2	6,6	15,4	11,4
	No obligatori	-6,6	7	-0,1	18,5	7,2	30,1	12,9
Nombre d'alumnat	Ensenyaments no universitaris	996.897	1.000.044	1.018.214	1.041.260	1.061.640	1.081.751	1.112.151
	Ensenyaments universals i gratuïts	778.348	781.958	795.680	816.589	832.434	850.308	875.838
	Estranger	24.902	36.301	54.009	77.017	92.012	110.260	126.874
Índex d'evolució d'alumnat (2000/2001=100)	Ensenyaments no universitaris	100	100,3	102,1	104,5	106,5	108,5	111,6
	Ensenyaments universals i gratuïts	100	100,5	102,2	104,9	106,9	109,2	112,5
	Estranger	100	145,8	216,9	309,3	369,5	442,8	509,5
Alumnat (variació interanual en %)	Ensenyaments no universitaris	-0,5	0,3	1,8	2,3	2	1,9	2,8
	Ensenyaments universals i gratuïts	-0,8	0,5	1,8	2,6	1,9	2,1	3
	Estranger	25,6	45,8	48,8	42,6	19,5	19,8	15,1
Cobertura de menjador escolar (% de beneficiaris sobre alumnat)	Ensenyaments no universitaris	5,3	5,3	5,6	5,8	6,1	6,4	6,9
	Ensenyaments universals i gratuïts	6,8	6,8	7,2	7,4	7,8	8,2	8,7
Cobertura menjador escolar no obligatori (% de beneficiaris sobre alumnat)	Ensenyaments no universitaris	2,8	2,9	3	3,1	3,3	3,6	4
	Ensenyaments universals i gratuïts	3,6	3,7	3,9	3,9	4,2	4,6	5
Despesa unitària per estudiant (en €)	Ensenyaments no universitaris	22,8	23,8	24,4	28,1	29,5	35,3	38,5
	Ensenyaments universals i gratuïts	29,2	30,4	31,2	35,9	37,6	44,9	48,9

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació

Per valorar l'impacte d'aquestes polítiques en els darrers anys, és interessant ponderar la cobertura de les beques de menjador escolar no obligatori, destinades majoritàriament a les famílies amb menys recursos econòmics, i la proporció d'infants que viuen en una situació material de risc de pobresa (pobresa moderada calculada com el percentatge de població amb ingressos inferiors al 60% de la renda mediana). La taula 5, precisament, conté l'evolució tant de la taxa del risc de pobresa infantil, que a Catalunya se situa al voltant del 20%, com de la cobertura de les beques de menjador escolar no obligatori, que englobava, l'any 2009, el 6% de l'alumnat dels ensenyaments considerats com a universals i gratuïts (educació infantil de segon cicle, educació primària i educació secundària obligatòria). Això significa que fins al curs 2008/09 només el 29,1% de l'alumnat en situació material de risc de pobresa van tenir oportunitats d'accedir a les beques de menjador escolar no obligatòries.

La taula 5 també constata un creixement sostingut de la despesa pública en beques de menjador no obligatori per part del Departament d'Educació, de 13,2 milions d'euros el curs 2003/04 a 27,9 milions, més del doble, el curs 2008/09. En aquest període, la cobertura de les beques de menjador no obligatòries sobre l'alumnat en situació de pobresa va passar del 19,5% al 29,1%: de cada 100, quasi 10 alumnes més en situació de pobresa van ser beneficiaris d'aquestes beques el curs 2008/09.

En aquesta línia, i per continuar compensant encara més aquest dèficit de cobertura, el Departament d'Educació ha incrementat per al curs 2009/10 la partida pressupostària de menjador escolar no obligatori en 15 milions d'euros més respecte al curs anterior, xifra que significa un increment del 53,8%. Aquest augment, que permet assolir pràcticament l'objectiu marcat en el Pacte nacional per a l'educació de l'any 2006 d'incrementar en quatre anys les beques de menjador escolar un 100%, permetrà fer créixer el nombre de beneficiaris en 30.000, la cobertura sobre el total d'alumnat fins al 9,2% (de cada 100, 3 més que el curs anterior) i la cobertura sobre l'alumnat en situació de risc de pobresa fins al 44,9% (de cada 100, 15 més que el curs anterior).

No obstant això, i des de la perspectiva dels drets, cal no oblidar que, tot i aquest augment considerable previst, més del 50% d'alumnes en situació de risc de pobresa no podrien ser perceptors de beca de menjador en cas que volguessin fer ús del servei i sol·licitessin beca. En altres paraules, més de 110.000 alumnes d'educació infantil de segon cicle, primària o secundària obligatòria que es troben en una situació de risc de pobresa no podrien ser beneficiaris d'aquesta política si volguessin fer ús del servei de menjador escolar. En el futur proper, doncs, caldrà valorar si aquesta inversió és suficient per donar resposta a les necessitats existents. El gràfic 8 il·lustra clarament aquesta cobertura, no només sobre el conjunt d'alumnat, sinó també sobre el conjunt d'alumnat que es troba en una situació de risc de pobresa.

**Taula 5. Evolució dels indicadors relacionats amb les beques de menjador no obligatori a Catalunya (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Taxa de risc de pobresa infantil (60% de la renda mediana) (població menor de 16 anys)	20,2	20,6	22,2	18,9	...	...	...
Alumnat dels ensenyaments universals i gratuïts en situació de pobresa	164.951	171.481	188.768	165.533	...	...	...
Nombre de beneficiaris en menjador no obligatori	32.238	35.284	38.800	44.108	49.401	55.597	85.597
Cobertura de les beques en menjador no obligatori (% de beneficiaris sobre alumnat)	3,9	4,2	4,6	5,0	5,5	6,0	9,2
Cobertura de les beques en menjador no obligatori sobre l'alumnat en situació de risc de pobresa (% de beneficiaris sobre alumnat)	19,5	20,6	20,6	26,6	26,6	29,1	44,9
Import destinat a menjador no obligatori (en milions d'€)	13,2	14,1	18,4	20,7	23,4	27,9	42,9
Variació interanual de l'import respecte a l'any anterior (en %)	18,5	7,2	30,1	12,9	12,9	19,2	53,8

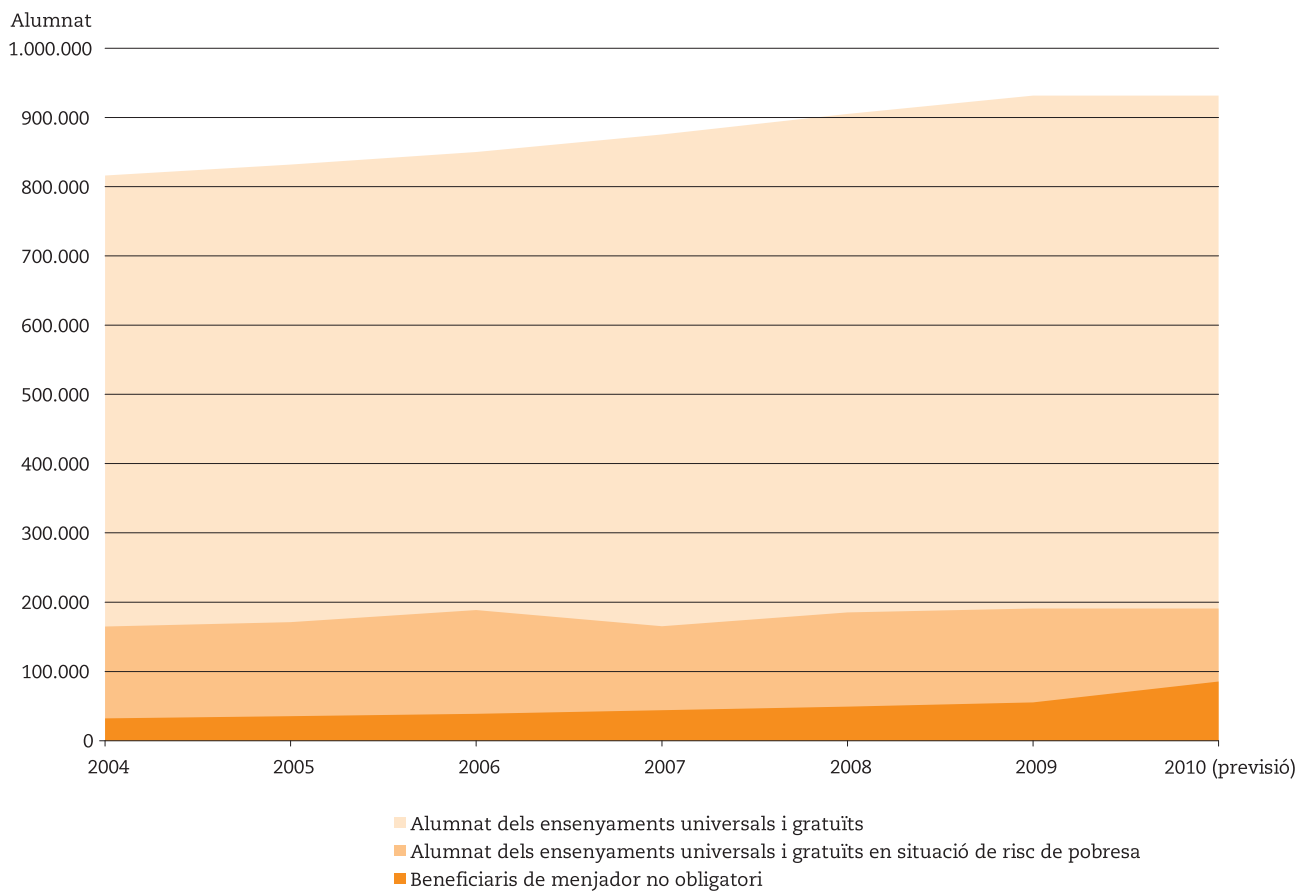
Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació i de l'Idescat

Nota 1: Les dades corresponents a l'any 2010 responen a la previsió feta pel Departament d'Educació. Pel que fa a les dades d'alumnat per a aquest any 2010, s'ha pres com a referència el nombre d'alumnes de l'any 2009.

Nota 2: La taxa de risc de pobresa infantil correspon al percentatge de població amb ingressos inferiors al 60% de la renda mediana, prenent com a referència la població de 0 a 16 anys. Les dades han estat obtingudes de l'Estadística de distribució personal de la renda i de risc a la pobresa que anualment realitza l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota 3: Les dades de cobertura de les beques en menjador no obligatori sobre l'alumnat en situació de risc de pobresa corresponents als anys 2007, 2008, 2009 i 2010 tenen caràcter orientatiu, d'acord amb l'estimació de la taxa de pobresa infantil feta a partir de la mitjana dels quatre anys precedents.

**Gràfic 8. Evolució de l'alumnat en funció de la seva situació econòmica i dels beneficiaris de beques de menjador no obligatori a Catalunya (2004-2010)**



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació i de l'Idescat

Nota 1: Les dades de cobertura de les beques en menjador no obligatori sobre l'alumnat en situació de risc de pobresa corresponents als anys 2007, 2008, 2009 i 2010 tenen caràcter orientatiu, d'acord amb l'estimació de la taxa de pobresa infantil feta a partir de la mitjana dels quatre anys precedents.



## 5. VULNERACIONS DE DRET I OMISSIONS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL MARC DE L'ACTUACIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES

### 5.1. ALGUNS PROBLEMES SOBRE LA REGULACIÓ

#### 5.1.1. Dèficits de protecció jurídica de les necessitats de transport i de menjador escolars per raó de proximitat

Una de les queixes més freqüents relacionades amb el transport o el menjador escolars té a veure amb la manca de provisió (i de provisió gratuïta) d'aquest servei. Habitualment, les queixes són presentades per famílies que resideixen en municipis amb diferents nuclis de població o disseminats, amb fills escolaritzats en centres escolars ubicats a una distància geogràfica gran del seu domicili familiar, i que no poden fer ús dels serveis de transport i menjador escolars, o n'han de sufragar el cost, atès que la normativa no en preveu una provisió obligatòria en casos d'alumnat escolaritzat al mateix municipi de residència.

El Departament d'Educació, i també els consells comarcals que gestionen aquests serveis, justifiquen la manca de provisió (o de provisió gratuïta) sobre la base del que estableixen el Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament i el Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria, que només preveuen que aquests serveis siguin obligatoris i gratuïts en el cas de l'alumnat d'educació obligatòria que hagi d'escolaritzar-se fora del seu municipi de residència.

El Síndic de Greuges, tot i admetre la manca d'irregularitat formal en l'actuació de l'Administració, recorda que, malgrat no ser obligatori i gratuït, el mateix Decret 161/1996, en la disposició addicional primera, també preveu que quan les necessitats d'escolarització en un determinat municipi així ho aconsellin, es pot facilitar el servei escolar de transport o la concessió d'ajuts a l'alumnat d'educació obligatòria que s'hagi de desplaçar a centres docents del mateix municipi, però distants del seu lloc de residència. A criteri d'aquesta institució, aquesta mateixa consideració hauria de ser vàlida també per al servei de menjador, sempre que no quedi garantit el servei de transport al migdia. Els alumnes que viuen a una

distància considerable del centre escolar proposat per l'Administració educativa haurien de poder disposar de servei de transport i de menjador escolars (si es vol, amb ponderació dels factors de renda).

Aquesta consideració està fonamentada en el dret dels infants a l'escolarització i en el deure dels poders públics de planificar correctament l'oferta escolar al llarg del territori i de garantir a aquests infants unes condicions adequades d'accés al sistema educatiu.

Segons aquests principis, l'Administració ha de garantir unes condicions bàsiques d'accessibilitat (segons el que preveu la normativa de transport, per exemple, ja sigui per mitjà d'un servei escolar de transport discrecional consolidat amb reiteració d'itinerari, ja sigui per mitjà d'un servei de transport públic regular de viatgers o, en cas que no siguin possibles les dues anteriors modalitats, per mitjà d'uns ajuts individuals de desplaçament). La distància entre els domicilis i els centres escolars de nombrosos alumnes que han presentat queixa a aquesta institució és suficient per coresponsabilitzar l'Administració a l'hora de garantir-los transport a l'escola i de facilitar-los l'accés al servei de menjador escolar.

Ja s'ha esmentat que la normativa no preveu que en aquests casos la provisió del servei de transport escolar sigui obligatòria, ni tampoc obligatòriament gratuïta. No obstant això, una distància geogràfica elevada entre el domicili i l'escola, i la manca, de vegades, de serveis de transport públic regulars de viatgers equivalent són condicions que haurien d'obligar les administracions en la mateixa mesura que ho fan amb els alumnes escolaritzats que provenen d'altres municipis.

De fet, el Síndic de Greuges ha traslladat en nombroses ocasions al Departament d'Educació que el criteri de municipi de residència no és necessàriament explicatiu de les dificultats d'accés de l'alumnat als centres escolars, ni tampoc de la distància geogràfica. Per això, en diverses resolucions, ha suggerit la necessitat de modificar el marc normatiu vigent i de complementar el criteri de municipi amb un criteri que ponderi la proximitat geogràfica i el grau d'accessibilitat física del centre escolar (en funció de la disponibilitat de transport públic regular, entre d'altres.).

N'és un exemple la queixa presentada per una família resident a Éller, nucli urbà del municipi de Bellver de Cerdanya, però situat a més de 10 km del centre, sense transport públic regular adequat per garantir l'acompanyament dels infants que hi resideixen a l'escola (Q 04260/08). La família presentava dificultats de conciliació familiar i laboral i no podia garantir el trasllat diari de la seva filla al centre escolar, ni sufragar el cost d'un transport públic de taxi. La normativa de transport i menjador escolars vigent, en aquest cas, no obliga l'Administració a vetllar pel transport escolar d'aquesta alumna, ni protegeix suficientment el seu dret a l'educació.

### 5.1.2. Greuges comparatius entre alumnes en la provisió obligatòria i gratuïta dels serveis de transport i menjador escolars

Més enllà de les necessitats no cobertes, l'aplicació de la normativa en nombrosos territoris provoca, a més, un greuge comparatiu entre alumnes del mateix centre escolar. Alguns alumnes, tot i residir a una distància geogràfica menor del centre escolar, tenen garantits els serveis de menjador i transport escolars amb caràcter obligatori i gratuït pel fet d'estar escolaritzats en un municipi diferent del de residència; i altres alumnes, en canvi, que resideixen al mateix municipi on estan escolaritzats, però on la distància entre el centre i el domicili familiar és més gran que la dels seus companys de classe, no tenen accés a aquests serveis.

A tall d'exemple, es pot fer referència a la queixa rebuda per una família de Ribes de Freser (Q 05087/08). La persona interessada relatava que els alumnes residents a Queralbs i a Ventolà estan a una distància geogràfica similar del centre, i el tracte que reben és substancialment diferent pel fet que el segon nucli pertany al terme municipal de Ribes de Freser i el primer, no. Així es constata que determinats alumnes que feien ús d'aquests serveis (o que en podrien fer ús) i que anaven al mateix centre escolar rebien un tracte diferent de l'Administració, respecte a altres usuaris del mateix servei, tot i partir d'unes condicions de proximitat respecte al centre molt similars. Pel que fa al menjador escolar, a més, calia tenir present que els alumnes que no volien fer ús d'aquest servei per raons econòmiques tenien limitades les seves oportunitats de no fer-ne ús per la distància geogràfica que tenien respecte als seus domicilis familiars.

En aquesta i altres queixes, el Síndic de Greuges ha recordat al Departament d'Educació que la divisió administrativa entre termes municipals no ha de ser motiu d'un tracte diferenciat entre dos alumnes que comparteixen condicions similars de proximitat al centre per a l'ús d'uns serveis d'abast territorial

supramunicipal, concebuts, en part, per fer accessible l'escolarització als infants que viuen lluny dels centres.

Des d'aquest punt de vista, el Síndic de Greuges ha demanat que es garanteixi un tracte similar, tant en el desplaçament com en l'accés al menjador escolar, als infants residents als diversos nuclis urbans, pertanyents al mateix municipi del centre però distants, al que reben els alumnes que resideixen en altres municipis.

Davant de l'absència d'obligatorietat en la provisió dels serveis de transport i menjador escolars en casos en què, com els que s'han relatat, aquesta provisió sembla necessària, en el marc d'aquests expedients el Síndic de Greuges recorda al Departament d'Educació que l'aplicació de la regulació actual produeix resultats de vegades injustos, ja que només té en compte la delimitació del terme municipal, mentre que l'atorgament d'ajuts individuals té un efecte compensador limitat pel seu caràcter potestatiu.

## 5.2. ALGUNS PROBLEMES SOBRE LA COBERTURA I L'ACCESSIBILITAT

### 5.2.1. Dificultats pressupostàries dels consells comarcals per a la gestió dels serveis de transport escolar no obligatori i dèficits d'accessibilitat econòmica per part de les famílies

La manca de cobertura de les necessitats de transport escolar (en els casos en què és considerat com a no obligatori per la normativa vigent) està condicionada, a criteri de diversos consells comarcals, per la partida pressupostària insuficient que el Departament d'Educació destina a sufragar el cost d'aquests serveis.

De fet, i tal com ja s'ha comentat, el Departament d'Educació ha congelat la partida pressupostària que transfereix als consells comarcals per als ajuts corresponents al transport no obligatori en els darrers dos cursos escolars. En la pròpia activitat del Síndic, els efectes d'aquesta decisió s'han notat amb un increment de queixes relacionades amb augments del cost econòmic d'accés al servei o amb la supressió o la reducció de determinades rutes de transport, i així ho ha fet saber al Departament d'Educació.

Precisament, el Síndic ha recordat al Departament d'Educació que, en un període caracteritzat per l'increment del nombre d'alumnat escolaritzat, per l'efecte dels augments de la natalitat i dels fluxos migratoris, i conseqüentment també, del nombre



d'usuaris, del nombre de mitjans de transport que s'han de contractar i, al seu torn, de la despesa necessària per sufragar-ne el cost, aquesta congelació pressupostària porta indefectiblement els consells comarcals a requerir aportacions econòmiques als mateixos usuaris, o bé, alternativament, a simplificar el tipus de prestació per abaratir-ne el cost (supressió de rutes, etc.). I això, en darrer terme, genera problemes d'accessibilitat econòmica i geogràfica a les famílies.

En aquest sentit, i en el marc dels expedients de queixa, el Síndic de Greuges ha demanat al Departament d'Educació que, des de la seva coresponsabilitat en la qualitat de la prestació dels serveis en l'àmbit escolar, aquesta congelació pressupostària no perjudiqui en cap cas les condicions d'accessibilitat geogràfica (amb rutes que donin una cobertura adequada al territori) i econòmica dels serveis de transport escolar a les diferents comarques. En cas contrari, com sembla que succeeix en diversos indrets, el Síndic de Greuges demana que es repensi la consignació pressupostària que el Departament d'Educació destina a aquest concepte.

Pel que fa al copagament del transport escolar no obligatori per part de les famílies, model que s'està imposant en els darrers temps, i amb motiu de les queixes presentades pel nou cobrament de quotes, el Síndic de Greuges ha manifestat que, des d'un punt de vista formal, aquest cobrament no és contradictori amb el que estableix la norma. Tal com ja s'ha esmentat, la normativa específica parla de fomentar la provisió del transport i menjador escolars en cas que els centres docents estiguin distants del lloc de residència de l'alumnat, però només protegeix la gratuïtat total en casos de desplaçaments entre municipis diferents. És per això que, d'acord amb aquesta normativa, formalment no es pot parlar d'una irregularitat per part de l'Administració.

No obstant això, el Síndic de Greuges alerta sobre el risc de debilitar un dels pilars bàsics dels règims de benestar del nostre país en l'àmbit educatiu, l'accés gratuït a l'educació. La incorporació de quotes per a l'ús dels serveis de transport escolar no obligatori incrementa els costos indirectes d'escolarització i, com a conseqüència, també les desigualtats socials en el sistema educatiu. Cal recordar, a més, que la manca de reconeixement normatiu del dret a la gratuïtat d'accés al servei de transport escolar no pot prevaldre per sobre del dret de qualsevol infant a estar escolaritzat en condicions d'equitat i d'accessibilitat.

Així doncs, el Síndic de Greuges ha insistit als consells comarcals i al Departament d'Educació que, en el cas d'aplicar una quota bàsica per a l'ús del servei, cal garantir-ne l'accessibilitat econòmica per evitar

que s'impedeixi a les famílies amb una situació socioeconòmica més precària fer ús d'aquest servei.

Això comporta impulsar mesures per estudiar les dificultats d'accés als serveis que poden patir algunes famílies per raons econòmiques, posar els mitjans perquè cap alumne deixi de fer-ne ús o en quedi exclòs per aquest motiu, informar d'aquesta possibilitat totes les famílies afectades, etc. Aquest és el posicionament del Síndic de Greuges davant aquest tipus de queixes.

L'estudi de les queixes posa de manifest que nombrosos ens locals tenen polítiques de beques per garantir l'accessibilitat econòmica als serveis de transport escolar no obligatori. No obstant això, aquestes polítiques compten sovint amb una dotació limitada i que no sempre són conegudes per les famílies.

És oportú destacar, a tall il·lustratiu, les queixes presentades per famílies pel cost de 50 € mensuals per alumne del servei de transport escolar al municipi de Calafell (Q 00447/08, Q 03619/08, Q 00658/09). Arran de l'estudi de les queixes, i atès que la normativa no preveia que l'Ajuntament proveís aquest servei de forma gratuïta amb caràcter obligatori, el Síndic de Greuges va sol·licitar a l'administració implicada que estudiés les dificultats d'accés al servei que podien patir algunes famílies per raons econòmiques, i que posés els mitjans perquè cap alumne deixés de fer-ne ús per aquest motiu. L'Ajuntament de Calafell va informar que duia a terme una convocatòria de concessió d'ajuts de transport escolar municipal per compensar les possibles desigualtats d'accés, però recentment va exposar que no s'havia concedit cap ajut de transport escolar durant el curs escolar 2008/09 perquè cap dels sol·licitants complia els requisits establerts en aquestes bases, i va reconèixer que els llindars d'ingressos fixats podien ser excessivament restrictius (alhora que també informava que estava en procés de modificació de les bases per corregir aquest dèficit). Alguna de les famílies que ha presentat queixa a la institució ha declarat que no fa ús del servei per impossibilitat de cobrir el copagament.

### **5.2.2. Dèficits de cobertura de determinats transports escolars a través del transport regular de viatgers**

Els costos que comporta proveir serveis específics de transport escolar no obligatoris porten diverses administracions a considerar que aquests serveis s'haurien de prestar per mitjà del servei de transport regular de viatgers. Aquest posicionament, basat en criteris d'eficiència econòmica en l'ús dels recursos



públics, genera problemes destacables relacionats amb la qualitat i l'accessibilitat del servei.

Pel que fa a la qualitat, les diferències més importants entre el transport escolar i el transport regular de viatgers acostumen a tenir relació amb la proximitat geogràfica en la prestació del servei, amb l'adequació d'aquest servei als horaris escolars i amb la provisió de serveis de monitoratge que evitin l'acompanyament dels progenitors. En molts territoris, les rutes de transport escolar són més flexibles que les rutes de transport regular i poden adequar els horaris i les parades a les necessitats dels usuaris. Sobre aquest punt, el Síndic de Greuges ha rebut queixes relacionades amb la manca de proximitat de la parada als domicilis familiars o a l'escola, o amb la necessitat que els pares hagin de recollir els fills a l'escola, tot i viure lluny del centre, per la manca d'un acompanyament equivalent al que es produeix amb el transport escolar específic.

Des d'aquest punt de vista, doncs, el Síndic de Greuges adverteix que el transport públic regular de viatgers no sempre és adequat com a servei de transport escolar. Cal tenir present aquest fet, especialment perquè arran de la congelació de la partida pressupostària destinada al transport escolar no obligatori la institució ha rebut queixes sobre la substitució de determinats serveis de transport escolar no obligatori que s'estaven proveint per mitjà de l'oferta ja existent de transport públic regular de viatgers.

Quant a l'accessibilitat econòmica, a més, cal considerar que, a diferència de la majoria de serveis de transport escolar (de provisió gratuïta), el transport regular de viatgers genera més costos que repercuteixen en els usuaris. Precisament, arran de diversos expedients de queixa sobre el cost del transport dels alumnes a l'escola, algunes administracions han informat el Síndic de Greuges sobre la posada en funcionament de bones pràctiques relacionades amb la promoció de l'accessibilitat econòmica del transport regular de viatgers per a infants que es desplacen als centres escolars.

Entre aquestes pràctiques, es poden mencionar les targetes de transport públic gratuït per a infants. L'Ajuntament de Tarragona, per exemple, informa (en el marc de la queixa 03693/08) que, per facilitar els desplaçaments gratuïts, ha posat en marxa el projecte de targeta de transport per a escolars (TTE), carnet que dona accés gratuït al transport públic de la ciutat als estudiants d'educació obligatòria (des de P4 fins a 1r curs d'ESO, amb previsió d'ampliar-ho a altres cursos).

La mateixa T-12, posada en funcionament recentment a l'àrea metropolitana de Barcelona pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques i

diverses entitats de transport urbà i metropolitana, i que permet a infants de quatre a dotze anys fer gratuïtament un nombre il·limitat de viatges a la xarxa de transport públic del sistema tarifari integrat, dins la mateixa zona tarifària en què resideixi l'infant, també forma part d'aquestes bones pràctiques.

Un cop feta aquesta valoració, però, el Síndic de Greuges recorda que aquestes targetes no necessàriament doten el transport regular de viatgers de les condicions necessàries per al transport escolar d'alumnes que resideixen lluny del centre escolar per manca d'oferta més propera (i com que són dins el mateix municipi, no tenen reconegut legalment el dret al transport escolar obligatori), ni tampoc no cobreixen necessàriament les necessitats de progenitors que presenten dificultats econòmiques o de conciliació per acompanyar els seus fills a l'escola.

Precisament, i sobre la T-12, recentment el Síndic de Greuges ha obert una actuació d'ofici (A/O 03930/09) per estudiar-ne el cost d'emissió i els requisits per obtenir-la. Pel que fa al cost d'emissió i de gestió de la T-12, de 35 €, que repercutirà en l'usuari, el Síndic ha demanat un informe econòmic que justifiqui aquest cost i si es té previst aplicar algun tipus de descompte per a situacions específiques. Addicionalment, el Síndic ha preguntat a les administracions implicades la viabilitat d'estudiar un sistema alternatiu d'acreditació del titular de la T-12, tenint en compte que l'obligatorietat de tenir DNI només està prevista per als més grans de catorze anys. Així mateix, el Síndic de Greuges adverteix sobre el breu període que s'ha donat a les famílies per iniciar els tràmits per a l'obtenció de la targeta i ha demanat informació sobre la viabilitat d'ajornar la presentació del DNI fins el 2010.

### 5.2.3. Dèficits de provisió gratuïta del servei de menjador escolar

Més amunt, ja s'han exposat els dèficits de protecció i de cobertura del servei de menjador escolar per als alumnes que presenten unes condicions precàries de proximitat o d'accessibilitat física al centre escolar, segons el lloc de residència i la distància amb el centre. Aquest és un primer tipus de dèficit de provisió gratuïta del servei de menjador escolar. En aquest sentit, ja s'ha comentat que el Síndic de Greuges sol·licita al Departament d'Educació que s'ampliï la cobertura gratuïta d'aquest servei als alumnes que resideixen a una distància considerable del centre escolar, de la mateixa manera que ja succeeix amb els que viuen en un altre municipi.

Un segon tipus de dèficit de provisió gratuïta té a veure amb la manca de reconeixement del caràcter obligatori de la provisió en situacions que la norma-

tiva considera com a obligatòries. Sobre aquesta qüestió, hi ha queixes rebudes per la manca de provisió del servei en condicions de gratuïtat, per part d'alumnat que està escolaritzat en un altre municipi per manca d'oferta en el propi i que ho està en un centre escolar no proposat pel Departament d'Educació (sense especificar si la plaça és o no proposada pel Departament d'Educació). Val a dir que, a diferència del que preveu la normativa de transport, el Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament garanteix la gratuïtat del menjador escolar per a qualsevol alumne que s'hagi de desplaçar fora del seu propi municipi de residència perquè no hi ha oferta del nivell educatiu corresponent. El Síndic de Greuges ha rebut queixes sobre l'aplicació per al menjador escolar dels criteris, més restrictius, previstos en el Decret 161/1996, de 14 de maig, que regula el transport escolar, que exigeix no només estar escolaritzat en un municipi diferent del de residència, sinó també estar-ho en un centre educatiu proposat pel Departament d'Educació. En el cas, per exemple, d'una queixa presentada per famílies residents a Sant Salvador de Guardiola, el Consell Comarcal del Bages va reconèixer la gratuïtat del servei de menjador escolar amb efectes retroactius, després d'haver denegat inicialment la concessió de la beca per aquest motiu (Q 05264/09).

I finalment, i més important, un tercer tipus de dèficit de provisió gratuïta del servei de menjador escolar té a veure amb les famílies que parteixen d'una situació socioeconòmica precària i que no compleixen les condicions previstes en les convocatòries de beques de menjador que promouen els consells comarcals amb finançament, parcial o total, del Departament d'Educació.

En efecte, l'estudi de les nombroses queixes rebudes per aquest concepte constata que les condicions de renda familiar establertes per discriminar positivament determinades situacions econòmiques en la concessió d'ajuts són realment restrictives, i que hi ha famílies que necessiten la beca i no veuen discriminada positivament la seva situació socioeconòmica.

És il·lustrativa, per exemple, la queixa presentada per part d'una família monoparental amb un fill a càrrec i amb 1.075 € d'ingressos mensuals i 580 € de despeses mensuals (hipoteca) per la denegació d'una beca de menjador a Lloret de Mar (Q 05529/08). El Síndic de Greuges va denunciar que aquesta família, i d'altres en condicions similars, no tinguessin una puntuació elevada per a l'obtenció d'una beca de menjador escolar. Això comporta, en cas que el progenitor treballi i el seu fill hagi de quedar-se a dinar a l'escola, que una família que ha de destinar més del 10% dels

seus ingressos anuals a sufragar el cost de menjador escolar no percebi cap tipus d'ajut (o més del 20%, si s'eliminen les despeses fixes d'hipoteca). El mateix informe dels serveis socials exposava, entre altres aspectes, que la família esmentada no presentava una situació de risc social (per la qual cosa quedava al marge de la seva intervenció directa), però que la situació personal de la persona interessada li feia necessari que el seu fill es quedés a dinar a l'escola per raons d'horari laboral, que la situació econòmica feia que el cost del menjador escolar sense descompte li fos difícil d'assumir i que per la seva situació econòmica era necessari que gaudís de descompte econòmic en la beca. L'Ajuntament de Lloret de Mar conclou que "amb els indicadors econòmics que presenta aquesta família hauria de rebre una beca de menjador". Tot i això, i per manca de recursos pressupostaris suficients, el Consell Comarcal de la Selva no proveeix la família d'aquest ajut.

De fet, l'experiència del Síndic de Greuges constata que molts consells comarcals situen el llindar d'ingressos familiars a partir dels quals es comença a bonificar la concessió de beca en un interval entre els 2.000 € i els 4.000 € per any i membre de la família (llindar que podrà augmentar per al proper curs escolar, encara que sigui lleument, després del darrer increment significatiu per part del Departament d'Educació de la partida pressupostària destinada als ajuts de menjador no obligatoris). Aquesta bonificació no garanteix l'obtenció de la beca, sinó que depèn fonamentalment de la partida pressupostària i del nivell de demanda.

Així doncs, el Síndic de Greuges ha demanat als consells comarcals que revisin els criteris de concessió per valorar si discriminen positivament el conjunt de famílies que tenen una necessitat econòmica d'ajut.

Recentment, el Departament d'Educació ha informat que caldrà considerar com a referent de situació socioeconòmica desfavorida els casos en què el quocient resultant de dividir tots els ingressos bruts familiars entre el nombre de membres de la unitat familiar sigui inferior a 2.200 € anuals. Per sota d'aquest import, tots els alumnes haurien de gaudir d'un ajut de menjador escolar. Per sobre d'aquest import, en canvi, el Departament d'Educació dona marge als consells comarcals perquè elaborin, segons el cas, el propi escalat de punts per a l'adjudicació d'ajuts. En aquest sentit, el Síndic de Greuges manifesta el seu desacord per la disparitat territorial de condicions que determinen la concessió dels ajuts, com ara els llindars de renda.

A més, l'experiència de les queixes rebudes al Síndic de Greuges posa de manifest que aquest llindar de 2.200 € anuals per membre de la família pot no garantir suficientment la cobertura del sistema de

beques a moltes famílies amb necessitat econòmica que tenen dificultats reals d'accés al servei de menjador escolar, fins al punt de quedar-ne excloses. Sobre aquest punt, recentment, el Síndic de Greuges ha demanat al Departament d'Educació que situï aquest llindar de renda per a la concessió d'ajuts a nivells més elevats, a fi de garantir que l'alumnat en situació d'exclusió econòmica alta i severa, com a mínim, tingui accés garantit a beca (fet que no es produeix en l'actualitat amb aquests mateixos llindars).

A tall indicatiu, i com a bona pràctica, convé destacar que el Consorci d'Educació de Barcelona, que incorpora un llindar de renda familiar a partir del qual totes les sol·licituds de beca són concedides, independentment de la demanda existent, va establir per al curs 2008/09 una renda de tall de 3.962 € anuals per membre d'unitat familiar durant el període de concessió inicial (durant el període obert, aquesta renda de tall va augmentar). Aquesta renda de tall permetia garantir el dret a l'ajut a tots els alumnes en situació d'exclusió econòmica severa (amb ingressos inferiors a 1.931 € anuals per membre de la unitat familiar per a una família tipus integrada per dos progenitors i un infant) i alta (inferiors a 2.745 €), i també a la majoria dels alumnes en situació d'exclusió econòmica moderada (inferiors a 4.116 €)<sup>44</sup>.

#### 5.2.4. Rebuig de les beques de menjador i diferències en els preus entre centres escolars

Per ampliar els nivells de cobertura de les beques de menjador, nombrosos consells comarcals ofereixen beques parcials, que no cobreixen la totalitat del cost de menjador escolar. Aquesta mesura, si bé permet distribuir més la partida pressupostària disponible entre les famílies amb situació socioeconòmica precària, genera alguns efectes no desitjats que cal destacar.

El principal efecte és que moltes d'aquestes famílies no poden assumir el cost restant del servei de menjador no cobert per la beca (parcial), de manera que, tot i ser-ne beneficiaris, acaben rebutjant l'ajut. Aquest fet és especialment significatiu entre famílies d'ingressos baixos que arriben a tenir dos o tres fills escolaritzats que són beneficiaris de beca de menjador. Per combatre aquest efecte, hi ha consells comarcals que agrupen la beca parcial per dies de la setmana o per períodes de l'any, de

manera que, per exemple, un alumne tindria la beca garantida els dilluns i els dimecres de tot el curs, o el primer semestre de l'any, i la resta dels dies es quedaria a casa si no pot sufragar el cost del menjador escolar.

En qualsevol cas, es produeix la paradoxa que els centres escolars amb una concentració més alta de problemàtiques socials són de vegades els que presenten els nivells més baixos de permanència al menjador per part de l'alumnat, i també que aquests nivells baixos de permanència provoquen que el preu del menjador hagi de ser superior al d'altres centres escolars amb una composició social més normalitzada. Aquest fenomen ha estat observat pel Síndic de Greuges arran de les visites fetes amb motiu de l'elaboració de l'informe monogràfic sobre la segregació escolar a Catalunya, presentat al Parlament l'any 2008.

Les diferències en els preus del menjador, entre els centres públics i també entre aquests i els concertats, són un altre dèficit relacionat amb la provisió d'aquest servei.

En aquesta línia, per homogeneïtzar el preu en els diferents centres públics i garantir l'accessibilitat econòmica del servei, convé destacar que el Departament d'Educació estableix el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres públics. Amb vista al curs 2009/10, ho ha fet per mitjà de la Resolució EDU/1642/2009, de 9 de juny, per la qual es determina el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de titularitat del Departament d'Educació, i el preu de l'ajut individual de menjador escolar per a l'alumnat escolaritzat fora del seu municipi de residència en centres educatius privats concertats, d'acord amb la planificació feta al mapa escolar per al curs escolar 2009-10, que preveu un preu màxim de 6,20 € diaris.

Aquesta resolució, però, i a diferència dels centres públics, no estableix preus màxims de menjador escolar per als centres privats concertats, sinó el preu de l'ajut individual de menjador escolar per a l'alumnat que hi està escolaritzat, de manera que aquests ajuts poden no cobrir la totalitat de la quota de menjador (ni tan sols per als alumnes que requereixen un ajut total). Cal recordar que els centres concertats, que integren el Servei d'Educació de Catalunya, han d'estar cada cop més implicats en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

<sup>44</sup> Vegeu Consorci d'Educació de Barcelona (2008). Ajuts de menjador escolar. Convocatòria del curs 2008/09. Disponible a: <http://w3.bcn.es/fitxers/home/ajutsmenjador.508.pdf>.

### 5.2.5. Dèficits d'accessibilitat al llarg del curs escolar del sistema de beques

L'anàlisi de les queixes també posa de manifest l'existència de dèficits en l'accés a les beques en determinats territoris per part dels alumnes que experimenten canvis en la seva situació de residència o socioeconòmica al llarg del curs escolar. Aquesta circumstància es produeix en comarques i municipis que tenen un sistema de beques que només preveu un període de sol·licitud a l'inici de curs, i que no diaposita d'una partida pressupostària per fer front a les necessitats que es deriven de fenòmens com ara la matrícula viva (Q 02225/09) o l'emergència de noves situacions d'atur, que, entre d'altres, incrementen la precarietat socioeconòmica de les famílies de forma sobrevinguda.

Aquests dèficits també limiten l'accés al sistema de les famílies que, tot i tenir-ne necessitat, en el període ordinari de sol·licitud van cometre errors en la presentació de la documentació o van presentar la sol·licitud fora de termini. La informació desigual de què disposen les famílies i el paper desigual que tenen els diferents centres escolars en la difusió i la tramitació de les beques fan que aquesta situació es pugui produir amb una relativa freqüència.

N'és un exemple la queixa presentada per una família monoparental amb dos fills a càrrec referida a la manca de concessió d'una beca de menjador per a ells, residents a Castellet i la Gornal (Q 01063/09). La persona interessada assegurava haver presentat a les dependències del Consell Comarcal la sol·licitud de beca, com ja havia fet els darrers quatre anys, i l'Administració comarcal manifestava que no tenia constància de la sol·licitud suposadament presentada. L'anàlisi de la queixa posava de manifest que aquesta família no tenia possibilitats econòmiques de fer front a la despesa íntegra de menjador escolar (el cost mensual de menjador per als dos fills era de 210 € i els ingressos mensuals familiars eren de 448 € fruit de la percepció d'una PIRMI –Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció–) i, com que vivia a més de 10 km del centre escolar, es veia obligada a deixar els fills al servei de menjador escolar.

En la resolució, i malgrat els problemes de tramitació de la beca, el Síndic de Greuges va considerar injust que una família que havia de destinar més del 45% dels seus ingressos a pagar un servei públic necessari no pogués accedir a un ajut per la manca de constància de la realització correcta dels tràmits administratius de sol·licitud dins el període establert i per la manca de possibilitats de presentar una nova sol·licitud. Finalment, el Consell Comarcal de l'Alt Penedès, d'acord amb la resolució del Síndic de Greuges, va arribar a un acord amb la família afectada per

facilitar i garantir l'accés dels alumnes esmentats al servei de menjador.

No obstant això, cada cop més les administracions incorporen en la gestió de les beques períodes extraordinaris o plurianuals de sol·licitud per poder atendre adequadament aquestes situacions. És significativa la queixa presentada per una família que s'havia traslladat a la ciutat de Barcelona un cop el curs 2007/08 ja havia començat, quan ja s'havia exhaurit el període de sol·licitud de beca de menjador, i que al municipi d'origen havia estat adjudicatari de beca sense que aquesta hagués estat concedida materialment. La persona interessada manifestava la disconformitat pel fet que el Consorci d'Educació de Barcelona no li havia tramitat la beca perquè l'havia presentat fora de termini (Q 04658/07). En la seva resolució, el Síndic de Greuges va sol·licitar al Consorci d'Educació de Barcelona que no restringís el període de sol·licitud a l'inici de curs per garantir l'accessibilitat al sistema de beques als alumnes que s'incorporaven a mig curs escolar. En cursos escolars successius, el Consorci d'Educació de Barcelona ha previst un període obert durant el curs en el qual s'atenen les sol·licituds tant de l'alumnat de nova incorporació com també de l'alumnat ja escolaritzat que experimenta circumstàncies sobrevingudes durant el curs en la situació econòmica familiar.

### 5.2.6. Dèficits de cobertura del transport escolar obligatori i insuficiència dels ajuts individuals de desplaçament obligatoris

El transport escolar obligatori, tot i tenir més protecció jurídica, també és objecte de queixes relacionades amb la cobertura. De tota manera, val a dir que és molt infreqüent rebre queixes sobre la manca de provisió del servei de transport escolar quan està catalogat com a obligatori d'acord amb el que preveu la normativa.

Sobre aquesta qüestió, i en els darrers dos anys, es pot fer esment principalment de la queixa presentada per pares i mares d'alumnes d'un institut de Girona (Q 05348/07) per la previsió de retirada del servei de transport escolar existent des dels municipis de Sant Gregori i Sant Martí de Llémena per part del Departament d'Educació i del Consell Comarcal del Gironès per al curs 2008/09, malgrat que l'institut està adscrit al CEIP dels municipis esmentats, localitats d'on procedien les famílies. Davant d'aquesta circumstància, el Síndic de Greuges va exposar al Departament d'Educació que el Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat a l'educació obligatòria, estableix a l'article 1 que la provisió obligatòria es produeix en casos en



què els alumnes hagin d'escolaritzar-se fora del seu municipi de residència, tal com es produïa en el cas objecte de queixa. Atesa aquesta consideració, el Departament d'Educació va exposar que el servei de transport escolar quedava garantit per al curs 2008/09.

Pel que fa a la provisió del transport escolar obligatori, són més freqüents les queixes relacionades amb la insuficiència dels ajuts individuals que concedeix l'Administració quan no pot proveir materialment el transport.

El mateix decret preveu a l'article 2 garantir aquest desplaçament gratuït per mitjà d'un servei escolar de transport discrecional consolidat amb una reiteració d'itinerari, d'un servei de transport públic regular de viatgers o, en cas que no siguin possibles les dues modalitats anteriors, d'uns ajuts individuals de desplaçament. En termes generals, les quanties d'aquests ajuts estan determinades per uns barems que estableixen els consells comarcals segons les distàncies del domicili familiar i els centres escolars.

D'una banda, sobre aquests barems, i en el marc d'aquestes queixes, el Síndic de Greuges recorda a les administracions afectades que el Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria, com ja s'ha dit, estableix la gratuïtat del desplaçament per als alumnes escolaritzats als ensenyaments obligatoris quan hagin d'escolaritzar-se fora del seu municipi de residència en un centre proposat pel Departament d'Educació, i que aquests ajuts individuals de desplaçament obligatoris han de garantir aquesta gratuïtat, especialment per a les famílies amb menys recursos econòmics.

I d'altra banda, també recorda que el decret esmentat preveu a l'article 8 que "quan no sigui possible l'establiment d'un servei escolar de transport [...], es lliurarà a les famílies de l'alumnat que preveu l'article 1 l'ajut necessari per tal d'assegurar el trasllat dels escolars als centres on han estat matriculats. [...] Conjuntament amb la proposta [del centre] s'haurà de presentar la sol·licitud dels pares o tutors de l'alumnat, exposant-hi els motius de la seva demanda i la justificació de la despesa que els suposa el desplaçament escolar." D'acord amb aquesta consideració, el Síndic de Greuges exposa que l'elaboració d'uns barems previs que s'apliquen sense tenir en compte les circumstàncies familiars i la justificació de la despesa no s'adeqüen al que preveu la normativa esmentada, perquè, entre altres aspectes, aquest ajut no garanteix necessàriament ni la gratuïtat del desplaçament ni l'escolarització efectiva de l'alumnat que s'ha de desplaçar.

En aquesta línia, és prou il·lustrativa la queixa referida a la presumpta manca de provisió del ser-

vei de transport escolar a un alumne resident al Fonoll (Q 00203/09). El Consell Comarcal de la Conca de Barberà, davant la impossibilitat de proveir el servei esmentat, va concedir un ajut individual de desplaçament a la família afectada segons els barems previstos a priori. A criteri d'aquesta família, l'ajut concedit va resultar ser insuficient per garantir l'assistència de l'alumne a classe. Aquesta família no disposava de mitjà de transport privat, no hi havia una ruta operativa de transport públic regular i l'import econòmic de l'ajut no permetia sufragar el cost d'un servei de transport públic específic per al cas (un taxi, etc.). Fins que no es va trobar una solució consensuada, l'alumne esmentat va romandre més de tres mesos sense escolaritzar.

De fet, i més enllà d'aquest expedient de queixa específic, el Síndic de Greuges ha sol·licitat nombroses vegades la revisió a l'alça dels barems establerts pels consells comarcals, en coordinació amb el Departament d'Educació, i també que aquests barems tinguin un caràcter orientatiu i que, en tot cas, s'apliquin després d'haver escoltat les parts implicades sobre la despesa que comporta el desplaçament. En darrer terme, cal recordar que les administracions han de promoure que el desplaçament sigui gratuït en determinades condicions.

### **5.2.7. Dèficits de cobertura dels serveis de transport i menjador escolars a l'alumnat dels ensenyaments postobligatoris**

El Síndic de Greuges també ha rebut queixes de famílies d'alumnes de batxillerat i de formació professional pels dèficits d'accés als serveis de transport i menjador escolars en comparació de l'alumnat d'ensenyaments obligatoris. Val a dir que aquesta situació deriva de l'aplicació d'una normativa, la de transport escolar i la de menjador escolar (Decret 161/1996 i Decret 160/1996, respectivament), que preveu la provisió gratuïta d'aquests serveis només per a l'alumnat que s'hagi de desplaçar fora del seu propi municipi de residència escolaritzat en ensenyaments de caràcter obligatori.

Així doncs, en el marc dels expedients de queixa rebuts, el mateix Departament d'Educació recorda que la normativa que regula aquests serveis no preveu que l'Administració es faci càrrec de proveir el transport i el menjador a l'alumnat matriculat als ensenyaments postobligatoris.

Davant d'aquest posicionament, el Síndic de Greuges ha destacat que aquest és un dels dèficits de la normativa que regula la provisió d'aquests serveis a Catalunya, la manca de consideració de les desigual-

tats territorials en l'accés als ensenyaments secundaris postobligatoris, i ha demanat al Departament d'Educació que modifiqui les normatives esmentades, a fi de garantir la provisió d'aquests serveis també per als alumnes de batxillerat i de formació professional. Cal tenir present que la provisió de l'oferta no és igual i completa al territori. La mateixa Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, aprovada recentment, representa un avenç perquè a l'article 6.3 considera que les administracions públiques han de promoure mesures que facilitin l'accés de tots els alumnes, entre d'altres, als ensenyaments postobligatoris de batxillerat i de formació professional (encara que no parla d'obligatorietat).

La necessitat d'aquesta modificació es constata, per exemple, en comprovar que el nostre país presenta una de les taxes d'abandonament escolar prematur més elevades dels països de la Unió Europea, i amb un dels dèficits més importants de permanència dels joves al sistema educatiu en els ensenyaments secundaris postobligatoris. En determinats municipis, la millora de l'accessibilitat de l'oferta postobligatòria per als alumnes que es veuen obligats a desplaçar-se lluny del seu domicili és un dels diversos factors que podrien contribuir a revertir aquesta situació.

Pel que fa a aquest assumpte, n'és un exemple la queixa presentada per algunes famílies residents al municipi de Cadaqués, amb fills escolaritzats als ensenyaments postobligatoris, pels costos elevats que han de sufragar per fer ús del transport escolar als municipis de Roses o Figueres, on estudien (Q 02505/09). El Departament d'Educació, entre altres aspectes, justifica la manca d'ajuts pel fet que l'alumnat resident al municipi de Cadaqués té garantida plaça escolar a l'institut de Llançà i que, d'acord amb això, el desplaçament dels alumnes d'ensenyaments postobligatoris als municipis de Roses i Figueres és a elecció de les mateixes famílies.

El Síndic de Greuges, més enllà de sol·licitar la millora de la normativa, ha recordat al Departament d'Educació que, segons la informació que li consta, l'institut de Llançà no ofereix ensenyaments secundaris de formació professional, per la qual cosa hi ha alumnat que es veu obligat a traslladar-se a altres municipis, com ara Roses i Figueres, per poder accedir a aquesta oferta. D'acord amb això, ha demanat al Departament d'Educació, en coordinació amb el Consell Comarcal de l'Alt Empordà, que valori la necessitat d'ampliar la cobertura del servei de transport escolar al conjunt d'alumnes d'ensenyaments de batxillerat i de formació professional que es veuen obligats a desplaçar-se a altres municipis. El Departament d'Educació encara no s'ha posicionat sobre aquest suggeriment.

### 5.3. ALGUNS PROBLEMES SOBRE LA PLANIFICACIÓ I LA GESTIÓ

#### 5.3.1. Dificultats de finançament del sistema d'ajuts de menjador escolar no obligatoris i d'actualització dels criteris de concessió de recursos del Departament d'Educació als consells comarcals

En apartats anteriors, s'ha fet esment de les dificultats pressupostàries dels consells comarcals a l'hora de fer front a la provisió del transport escolar no obligatori, com a conseqüència de la congelació de la partida pressupostària en els darrers dos anys, i també de la necessitat de revisar els criteris i les dotacions destinades a les beques de menjador escolar, a fi de garantir una millor cobertura de les necessitats existents.

De fet, i arran de les nombroses queixes rebudes en els darrers tres anys de famílies que no podien ser beneficiàries de les beques de menjador escolar i que tenien dificultats econòmiques per sufragar-ne el cost, els consells comarcals tendien a manifestar al Síndic de Greuges la seva insatisfacció per la dotació de finançament que el Departament d'Educació els transfereix per atendre les necessitats existents.

L'anàlisi d'aquestes queixes, que han quedat parcialment resoltes amb l'increment de la partida pressupostària que el Departament d'Educació destina als ajuts obligatoris de menjador escolar, van evidenciar l'existència de dues incongruències en la política de beques, no justificables des de la perspectiva de la defensa del dret a l'equitat en l'educació, que confirmaven la infradotació de recursos per part del Departament d'Educació en el sistema de beques de menjador fins al curs 2008/09.

La primera incongruència, ja esmentada prèviament, té a veure amb el fet que famílies amb ingressos significativament baixos, que han de destinar per a l'ús del servei de menjador al voltant del 15% de la renda familiar, no tinguin accés a ajut. I la segona té a veure amb el fet que hi hagi famílies que en anys precedents eren beneficiàries de beca de menjador i que han vist denegada la seva sol·licitud, tot i que les seves circumstàncies socioeconòmiques familiars respecte al passat recent no han experimentat canvis.

En aquest sentit, en les seves resolucions, el Síndic de Greuges ha tendit a manifestar que l'Administració ha de concedir aquest ajut a les famílies que ho necessitin, i el reconeixement d'aquesta necessitat no ha d'estar condicionat principalment ni a les necessitats dels altres (en funció del nombre de famí-

lies que presenten una situació econòmica més precària), ni a la partida pressupostària prevista (en funció del nombre de recursos que s'hi destinen), sinó a les condicions objectives de vida de les famílies. Des d'aquesta perspectiva, la partida pressupostària hauria d'anar en consonància amb l'evolució de la precarietat econòmica de les famílies, de manera que, com més augmenta el nombre de famílies amb necessitat objectiva de rebre ajut de menjador escolar, més augmenti la despesa pública en aquest concepte. Això permetria que el reconeixement de la necessitat de rebre ajut per part de l'Administració no variés si no canvien les condicions objectives de vida de les famílies.

Anteriorment, ja s'ha fet esment de la necessitat d'establir llindars de renda familiar a partir dels quals totes les sol·licituds de beca són concedides, independentment de la demanda existent. Això suposa que en contextos de crisi econòmica com l'actual, en el qual les necessitats augmenten, la concessió de beques també augmenta en la mateixa proporció.

Actualment, que la majoria de consells comarcals condicionen la cobertura de la convocatòria d'ajuts a la partida pressupostària disponible. Els efectes d'aquesta política s'il·lustren amb el cas d'una família resident a Lloret de Mar que va presentar una

queixa per haver deixat de percebre la beca malgrat mantenir el mateix nivell de necessitat que l'any precedent (Q 05529/08). Entre altres aspectes, l'estudi de la queixa i de les dades aportades pel Consell Comarcal de la Selva i pel mateix Departament d'Educació, reproduïdes en la taula 6, va permetre constatar que hi havia una dotació insuficient de recursos financers per poder cobrir les necessitats existents.

D'una banda, la taula 6 constata que entre els cursos escolars 2006/07 i 2008/09 el Departament d'Educació havia incrementat la despesa per a beques de menjador a la comarca de la Selva en un 10,6% anual, per sobre de l'increment de l'alumnat matriculat als ensenyaments obligatoris, que va ser del 6% anual.

D'altra banda, però, també constata que a aquest augment de l'alumnat s'hi sumava un increment del cost del menú superior al 5% anual, i que la despesa aportada pel Departament d'Educació havia crescut a un ritme inferior que les sol·licituds de beca (entre el 12% i el 25%) o que l'alumnat estranger escolaritzat (18%). Això provocava que la ràtio entre l'import rebut i les sol·licituds fos decreixent. De fet, segons el Consell Comarcal de la Selva, el curs 2008/09 el 50% de les sol·licituds no es van poder atendre.

**Taula 6. Indicadors relacionats amb l'evolució de la concessió de beques de menjador escolar a la comarca de la Selva (2006-2009)**

	Curs 2006/07	Curs 2007/08	Curs 2008/09
Import del Departament d'Educació (A)	436.721,23	483.013,68	534.213,13
Evolució interanual respecte al curs anterior	6,8	10,6	10,6
Alumnat als ensenyaments obligatoris (1)	14.240	15.071	-
Evolució interanual respecte al curs anterior	6,1	5,8	-
Alumnat estranger (2)	2.472	2.913	-
Evolució interanual respecte al curs anterior	20,2	17,8	-
Sol·licituds (3)	1.645	2.081	2.339
Evolució interanual respecte al curs anterior	3,5	26,5	12,4
Cost menú/dia	5,15	5,30	5,55
Evolució interanual respecte al curs anterior	3,00	2,91	4,72
Import per alumnat (ensenyaments obligatoris) (A/1)	30,7	32,0	-
Import per sol·licitud (A/3)	265,5	232,1	228,4

Font: dades aportades pel Departament d'Educació i pel Consell Comarcal de la Selva

Des d'aquesta perspectiva, doncs, el Síndic de Greuges va demanar al Departament d'Educació que valorés la suficiència de la partida pressupostària que destinava per a les beques de menjador escolar. El fet que la persona interessada no tingués l'opció de percebre cap tipus d'ajut, amb la situació econòmica que patia no era indicatiu d'un nivell adequat d'accessibilitat i de cobertura del sistema de beques de menjador escolar a la comarca.

Les polítiques de transferència econòmica són especialment importants en el context actual de crisi. L'increment de la precarietat econòmica augmenta la demanda i també la pressió sobre els recursos limitats existents. Si l'increment de la demanda és superior a l'increment de la despesa, l'accessibilitat al sistema de beques i ajuts disminueix.

Per al curs 2009/10, aquesta situació ha quedat parcialment resolta per l'increment significatiu de recursos que el Departament d'Educació ha previst. Caldrà valorar en el futur si la cobertura de les beques de menjador, amb aquest increment, permet donar resposta a les necessitats existents.

Pel que fa a la manca de recursos, l'estudi de les queixes també va posar de manifest l'existència de problemes a l'hora de distribuir-los entre els consells comarcals. A l'hora de dimensionar els recursos que el Departament d'Educació destina als consells comarcals, l'Administració educativa exposava que la quantia de les dotacions havia estat condicionada en els darrers cursos per un estudi realitzat durant el curs 2002/03 segons les necessitats de cada comarca, actualitzat en els cursos successius d'acord amb la disposició pressupostària i el resultat de la preinscripció.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges també va demanar al Departament d'Educació que actualitzés els criteris que utilitza per distribuir la partida pressupostària entre els consells comarcals. Les necessitats socials en els diferents territoris han variat substancialment d'ençà de l'any 2003. Fenòmens com la crisi econòmica o el fet migratori, per posar-ne alguns exemples, que han modificat substancialment aquestes necessitats en el darrer lustre, incideixen de manera diferent en cada comarca.

Recentment, i sobre aquest suggeriment, el Departament d'Educació ha respost al Síndic de Greuges que, amb voluntat d'actualitzar aquestes partides pressupostàries, ha establert uns nous criteris de distribució de finançament entre consells comarcals per als serveis de transport i menjador escolars per al curs 2009/10. Segons la informació tramesa per aquesta administració, aquesta distribució es farà a partir de les dades facilitades pels mateixos consells comarcals de demanda d'ajuts en el curs precedent. Amb

això, afegeix l'Administració educativa, s'obtidran uns percentatges de creixement o de disminució per comarca, tant en centres públics com en privats concertats, que s'aplicaran en els diferents conceptes que conformen l'annex de les addendes d'actualització econòmica dels convenis vigents. Actualment, i per valorar si els dèficits d'actualització han quedat efectivament resolts, el Síndic de Greuges està estudiant si els nous criteris emprats pel Departament d'Educació ponderen de manera actualitzada les desigualtats territorials existents entre comarques quant a les condicions socials de la seva població.

En qualsevol cas, cal destacar en positiu les millores introduïdes pel Departament d'Educació durant el present curs escolar 2009/10 al sistema d'ajuts de menjador escolar.

### 5.3.2. Problemes amb la configuració de les rutes de transport escolar obligatori i no obligatori

Un altre motiu de queixa al Síndic de Greuges relacionat amb la planificació té a veure amb la supressió o la configuració de determinades rutes de transport escolar. La supressió de rutes s'ha produït especialment en el transport escolar no obligatori, arran sobretot de la congelació de la partida pressupostària que el Departament d'Educació destina a aquest concepte, fet que deu haver mogut diversos consells comarcals a suprimir algunes de les rutes que en anys precedents s'oferien. Sobre aquest assumpte, ja s'ha insistit prèviament que aquesta supressió pot representar la vulneració de drets educatius dels alumnes afectats, pels dèficits d'accessibilitat geogràfica que tenen amb el seu centre escolar (tot i que el servei tingui caràcter no obligatori per norma).

Les queixes sobre la configuració de les rutes afecten tant el servei de transport escolar obligatori com el no obligatori, especialment en municipis amb diferents nuclis de població o disseminats, per la distància geogràfica que hi ha entre els domicilis de residència d'alguns alumnes i els punts de recollida o parades. Algunes persones interessades apelen al greuge comparatiu que s'estableix amb la resta d'alumnat usuari del servei, que hi accedeix amb condicions de més proximitat (Q 02785/09).

Pel que fa al transport escolar obligatori, cal fer esment de la queixa referida a la impossibilitat de fer ús del transport escolar per part d'un alumne resident a Marcovau perquè la seva residència no coincidís amb la ruta que seguia el servei al centre escolar (Q 04539/08). La persona interessada afegia que anteriorment la ruta del servei sí que passava pel lloc de residència d'aquest alumne, però que suposades limitacions pressupostàries van provocar una rees-



estructuració de les rutes al territori. El consell comarcal corresponent va preveure concedir a aquesta família un ajut econòmic, que el Síndic de Greuges va constatar insuficient per sufragar el cost d'un transport alternatiu, en comptes de garantir la prestació del servei de transport previst per la normativa.

I pel que fa al transport escolar no obligatori, la congelació de la partida pressupostària que el Departament d'Educació destina a aquest concepte va accentuar, tal com es desprèn de les queixes rebudes, els problemes amb la configuració de les rutes. Cal fer referència, per exemple, a la queixa sobre la manca provisió de transport escolar als alumnes que viuen a Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) (Q 04069/08). Segons el que apuntava la persona interessada, des del propi domicili fins als centres públics més propers hi havia 4 km, i no hi havia transport públic per anar-hi. Fins aleshores, acompanyava els fills amb vehicle propi, però el passat curs escolar un d'ells començava l'institut i no podia garantir-ne l'acompanyament per problemes de conciliació amb el treball.

Les administracions afectades van recordar que es tractava d'un servei no obligatori i van exposar que la denegació de la provisió del servei estava motivada per l'increment del temps de trajecte que suposaria l'allargament del recorregut i per la dificultat de facilitar una nova parada sense que això suposés un increment del cost del servei.

En la resolució d'aquest tipus de queixa, el Síndic de Greuges recorda que, si bé l'Administració no té l'obligació per norma de proporcionar un servei de transport escolar gratuït, les administracions implicades haurien de tenir present les necessitats de transport escolar manifestades per les persones interessades i les dificultats que evidencien per garantir l'acompanyament dels seus fills als respectius centres escolars. Per aquest motiu, suggereix la necessitat de trobar una solució conjunta i coordinada, i negociada amb les famílies afectades. Una aproximació relativa de la ruta del servei de transport escolar amb l'assumpció parcial de la despesa suplementària per part de la persona interessada, condicionada als ingressos familiars, un canvi de les rutes del servei de transport urbà, un ajut de desplaçament per sufragar modalitats alternatives de transport, etc. poden ser fórmules intermèdies assumibles per les diferents parts a l'hora de trobar una solució sostenible a aquest tipus de problemes.

En darrer terme, la manca de solució del problema pot perjudicar drets educatius bàsics dels menors afectats. Cal tenir present que el Departament d'Educació és garant del dret dels infants a l'escolarització (obligatòria i gratuïta), i que aquest dret preval sobre el contingut del Decret 161/1996, de 14

de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, que cataloga aquests casos objecte de queixa com a transport escolar no obligatori.

### 5.3.3. Dèficits de planificació de l'oferta escolar

En alguns casos, l'Administració justifica la denegació d'ajuts relacionats amb la prestació dels serveis de transport o menjador escolars a les famílies que resideixen lluny del centre amb arguments que responsabilitzen la família de l'opció de viure en un indret allunyat de determinats serveis educatius bàsics. Aquest tipus de posicionament es fa present a l'hora de valorar les demandes de famílies joves que han anat a viure en municipis disseminats o que ho fan en urbanitzacions concebudes, a priori, com a segones residències i que progressivament s'han anat convertint en primeres.

Amb relació a aquest tipus de posicionaments, el Síndic de Greuges recorda a les administracions públiques la responsabilitat de la planificació urbanística, i també de la planificació de l'oferta escolar en el territori.

Particularment la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, a l'article 44, atorga al Departament d'Educació la competència de la programació de l'oferta educativa, que "té per objecte establir, amb caràcter territorial, les necessitats d'escolarització que ha de satisfer el Servei d'Educació de Catalunya per a garantir el dret a l'educació de tothom, harmonitzant-ho amb els drets individuals dels alumnes i de les mares, els pares o els tutors. El Departament, en el marc de la programació educativa, ha de determinar periòdicament l'oferta de llocs escolars tenint en compte l'oferta existent de centres públics i centres privats concertats." Per la seva banda, l'article 45 preveu que "el Govern, en el marc de la programació de l'oferta educativa, crea centres públics de titularitat de la Generalitat, en modifica la composició i, si escau, els suprimeix. Correspon als ens locals oferir terrenys suficients i adequats per a construir-hi aquests centres."

En el marc d'aquesta programació de l'oferta educativa, l'activitat del Síndic de Greuges constata la creació de places i de centres escolars en zones no necessàriament rurals o amb baixa densitat de població que, de vegades, no té suficientment en compte unes mínimes condicions de proximitat, i que obliguen les famílies a desplaçar-se lluny de la seva zona de residència (encara que sigui dins del mateix municipi). Això també succeeix en barris infradotats de places escolars o saturats de demanda

escolar. Sobre aquest assumpte, s'han rebut queixes en municipis com Lleida, Tarragona, Cornellà de Llobregat, etc.

Des d'aquesta perspectiva, doncs, el Síndic de Greuges apel·la a la responsabilitat de les administracions educativa i local a l'hora de planificar una oferta escolar de proximitat. En cas contrari, sol·licita més responsabilització sobre la provisió de serveis de transport i menjador escolars.

En positiu, cal destacar una queixa presentada per la retirada del transport escolar de determinats cursos d'un centre escolar de Cervelló (Q 02324/08). L'estudi de la queixa va constatar que el motiu que justificava la retirada era que, amb la posada en funcionament d'un nou centre, els infants de Cervelló s'anaven escolaritzant a l'àrea territorial de proximitat que els corresponia. Segons aquesta circumstància, i atès que la proximitat quedava garantida, les administracions implicades van decidir suprimir progressivament el servei de transport que fins aleshores s'havia ofert.

#### **5.3.4. Dèficits de coordinació entre administracions i de coresponsabilitat en la provisió del servei de transport escolar no obligatori**

El Departament d'Educació, a través de l'esmentada congelació de la partida pressupostària corresponent al finançament del transport escolar no obligatori, que transfereix als consells comarcals, expressa la voluntat de promoure progressivament un model de provisió basat en el cofinançament entre administració educativa, ens locals i famílies. La mateixa Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, parteix d'aquest posicionament quan estableix, a l'article 6.3, que les administracions públiques, no només el Departament d'Educació, tenen la responsabilitat de promoure polítiques d'ajuts per als alumnes que visquin en poblacions sense escola, en nuclis de població allunyats o en zones rurals, als alumnes amb discapacitats i als alumnes amb necessitats educatives específiques reconegudes, i que aquests ajuts poden cobrir totalment o només parcialment la despesa, de manera que les famílies poden cofinançar, de la mateixa manera que la resta d'administracions públiques, aquests serveis.

Més enllà de les queixes formulades per algunes famílies davant la necessitat de cofinançar parcialment el servei, ja esmentades prèviament, el Síndic de Greuges també ha rebut diverses queixes d'ajuntaments que no compartien aquest model de cofinançament, de vegades pel fet de no tenir la capacitat financera per fer-se'n càrrec (Q 04925/07, Q 04555/08, Q 02505/09, etc.).

Arran de la presentació de recursos contenciosos administratius per part d'algun ajuntament contra la Generalitat de Catalunya i contra el consell comarcal corresponent, amb la voluntat que aquestes administracions es fessin càrrec del servei de transport escolar municipal no obligatori, val a dir que hi ha sentències judicials que consideren que, d'acord amb la normativa vigent, l'Administració educativa no està obligada ni a prestar aquest servei ni a assumir-ne el cost. Sobre aquest assumpte, doncs, i atès que ja hi ha una resolució judicial, el Síndic de Greuges no s'hi pot pronunciar.

No obstant això, el Síndic de Greuges recorda que l'extensió d'un model de provisió que requereixi la coresponsabilitat de les administracions locals ha de comptar amb el consens i la coordinació de les diferents administracions participants, i també ha d'assegurar que els ens locals disposin dels recursos pressupostaris necessaris per fer front a aquesta despesa. En cas contrari, la qualitat del servei i l'accessibilitat econòmica per part de les famílies se'n veurien perjudicades.

Les queixes rebudes a aquesta institució han permès constatar que aquesta adequada coordinació no ha estat sempre garantida –i la presentació de les queixes per part d'alguns ens locals així ho constata–, i que, a falta de consens, s'han produït alteracions en alguns municipis en la provisió del servei, com ara la supressió de rutes o propostes d'incorporació de quotes a mig curs, que han repercutit negativament en la seva qualitat.

Finalment, en el marc d'aquests expedients de queixa, el Síndic de Greuges també ha recordat al Departament d'Educació que l'Administració educativa té la responsabilitat de promoure una planificació educativa adequada i de garantir unes condicions adequades d'accés dels alumnes als centres escolars. La delegació de competències als consells comarcals en la gestió del servei, prevista pel Decret 161/1996, que regula específicament el servei escolar de transport, o el foment de la coresponsabilitat d'altres administracions a l'hora de garantir condicions adequades d'escolarització, prevista per la Llei 12/2009, d'educació, no redueix la responsabilitat del Departament d'Educació.

Aquest recordatori és pertinent davant d'algun suggeriment formulat pel mateix Departament d'Educació en algun expedient de queixa de traslladar la responsabilitat sobre la solució de determinats problemes de provisió a altres administracions. En el marc de la queixa 02505/09, per exemple, el Departament d'Educació exposa que les famílies podrien adreçar-se al Departament de Política Territorial i Obres Públiques per mirar d'ajustar els horaris del

servei de transport públic regular de viatgers amb el dels centres amb alumnat usuari d'aquell transport.

Davant d'aquest tipus de posicionaments, el Síndic de Greuges considera que el Departament d'Educació té la responsabilitat de fomentar i garantir l'accés equitatiu dels alumnes al sistema educatiu i que, d'acord amb aquesta responsabilitat, i en cas que no es garanteixi la provisió directa d'un servei de transport específic, hauria de liderar, des de la transversalitat, aquestes gestions amb les administracions corresponents, per garantir unes condicions d'accessibilitat adequades dels alumnes afectats.

### 5.3.5. Retards en la transferència de recursos als consells comarcals

Altres problemes de coordinació constatats pel Síndic de Greuges en el marc de la seva activitat tenen a veure amb retards en la transferència de recursos financers per part del Departament d'Educació als consells comarcals previstos per sufragar els costos dels serveis de menjador i transport escolars. Aquests retards han provocat, al seu torn, problemes amb la gestió del servei per part de consells comarcals (transport) i de centres i AMPA (menjador), i amb la relació amb les empreses proveïdores (per exemple, Q 00627/09). En altres casos, hi havia famílies que havien anticipat determinats recursos i que van rebre l'ajut un cop el curs escolar objecte de subvenció havia quasi conclòs (per exemple, Q 03564/07).

A tall il·lustratiu, convé destacar la queixa presentada per una AMPA d'un centre de Sant Martí de Riucorb (Urgell) per les dilacions en la subvenció rebuda per a la provisió del servei de menjador escolar i pels problemes que això va representar per a l'empresa de càtering (Q 00627/09). En el seu informe, el Consell Comarcal de l'Urgell lamentava que el Departament d'Educació no ingressés els recursos dins els terminis previstos per no provocar acumulacions de deutes a entitats i empreses de la comarca.

En la seva resolució, el Síndic va demanar al Departament d'Educació que incorporés les mesures financeres necessàries per tal d'evitar incórrer en el futur en aquests retards, per facilitar la gestió dels serveis de transport i menjador escolars per part dels consells comarcals. Recentment, el Departament d'Educació ha fet saber a aquesta institució que està introduint canvis en la gestió del finançament dels consells comarcals amb el propòsit d'avançar els pagaments. Aquests canvis consisteixen bàsicament a no gestionar un acord de govern pluriennal, ja que endarreriria les tramitacions, i a fer pagaments del 10% mensual a partir de gener (quan abans es feien

en blocs del 30% trimestral). A criteri de l'Administració educativa, aquestes mesures contribuiran a agilitar els pagaments a les administracions comarcals.

### 5.3.6. Desigualtats territorials en l'accés als serveis de transport escolar i a les beques de menjador

El model descentralitzat de gestió del servei de transport escolar i del sistema d'ajuts de menjador i transport, amb la implicació directa dels consells comarcals i de vegades també dels ajuntaments, ha provocat una diversitat territorial significativa pel que fa a les condicions de provisió.

Així, la realitat dels diferents territoris pot variar d'acord amb la diferent importància atorgada al copagament per part de les famílies i dels ajuntaments dels serveis de transport escolar no obligatori, amb la diferent implantació de polítiques d'accessibilitat econòmica per a les famílies amb menys recursos a aquest servei o amb la diferent formulació de criteris de concessió de beques de menjador escolar. Aquesta diversitat de polítiques de provisió fa que hi hagi famílies del nostre país que no tinguin garantit serveis de menjador i de transport escolars gratuïts i que altres famílies en les mateixes condicions que resideixen en altres territoris sí que ho tinguin.

El Síndic de Greuges, en el marc de la seva activitat, ha apuntat la necessitat d'avançar en la regulació d'aquests serveis, a fi d'aconseguir unes condicions més equitatives de provisió dels serveis de menjador i de transport escolar, i també una millor protecció del dret de l'alumnat a la igualtat d'oportunitats en educació.

## 5.4. ALGUNS PROBLEMES SOBRE L'ATENCIÓ DE L'ALUMNAT AMB NECESSITATS ESPECIALS

### 5.4.1. Dèficits de suport econòmic en l'accés als serveis de transport i menjador escolars de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu

El Síndic de Greuges també constata dèficits en el suport econòmic que reben les famílies amb fills amb discapacitat per sufragar el cost dels serveis de transport i menjador escolars no obligatoris. Sobre aquest assumpte, i en primer lloc, convé destacar que en els criteris de concessió d'ajuts establerts pels consells comarcals i els ajuntaments no sempre es discriminen positivament –i de forma suficient– l'accés a aquests serveis dels alumnes

que presenten dificultats relacionades amb la seva mobilitat.

N'és un exemple la queixa presentada per una família resident a Calafell amb dificultats econòmiques que no havia tingut accés gratuït o bonificat al transport escolar no obligatori, tot i tenir un dels fills amb una discapacitat psíquica i psicomotriu reconeguda del 60% (Q 03619/08). En el marc d'aquesta actuació, el Síndic de Greuges va recordar a les administracions afectades que la normativa específica i general dóna una protecció especial als infants amb discapacitat. La mateixa Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides, que inspira la normativa estatal i catalana que afecta directament o indirecta la situació de la infància, estableix a l'article 23 el dret dels infants amb discapacitat i de les seves famílies a rebre, per part de les administracions públiques, les atencions especials necessàries per promoure la seva autonomia i el seu accés efectiu a l'educació, i també estableix que aquestes atencions han de tendir a ser gratuïtes, tenint una cura especial dels recursos econòmics dels seus progenitors.

D'acord amb aquests principis, que són de compliment obligat per part de totes les administracions dels estats membres, com és el cas de l'espanyol, el Síndic de Greuges va posar de manifest que (a) l'infant amb discapacitat té més dificultats d'accessibilitat al centre escolar, atesa la seva situació i la dificultat d'accedir-hi a través d'altres mitjans, i (b) que el nivell de renda de la família no garantia necessàriament que l'esmentat infant amb discapacitat tingués plenament garantida una situació d'igualtat en l'accés als recursos socials i educatius, ni tampoc plenament cobertes les seves necessitats especials. Per aquests motius, doncs, el Síndic de Greuges va demanar que es valorés la possibilitat que les administracions garantissin l'accés gratuït al servei de transport escolar als alumnes amb discapacitat.

Amb vista a promoure aquest suport econòmic, i més enllà dels ajuts individuals de desplaçament per a l'alumnat en general promoguts pel Departament d'Educació, val a dir que els alumnes amb discapacitat i amb trastorn greu de conducta tenen accés als ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu, convocats pel Ministeri d'Educació i gestionats pel Departament d'Educació. Aquests ajuts inclouen partides específiques per al transport i el menjador escolars.

Pel que fa a la convocatòria per al curs acadèmic 2008/09, la institució del Síndic de Greuges va rebre una queixa formulada per una família pel desacord en la tramitació de l'ajut realitzada pel Departament d'Educació (Q 00044/09), específicament pel fet de no haver percebut l'import corresponent a menjador previst en la Resolució de 6 de maig de 2008, per la

qual es convocaven ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu per al curs acadèmic 2008/09.

Segons el Departament d'Educació, l'esmentada resolució estableix a l'article 7.4 que "las ayudas para transporte, comedor, residencia y material didáctico así como los subsidios para transporte y comedor, no podrán concederse cuando esos conceptos se hallen cubiertos por servicios o fondos públicos o, en su caso, por ayudas concedidas a los centros para financiar el correspondiente servicio." D'acord amb això, el Departament d'Educació entenia que el Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics, ja regulava el concepte al qual feia referència l'esmentada resolució de 6 de maig, i que aquest decret estableix que els ajuts són obligatoris només per als alumnes que resideixen fora del municipi on estan escolaritzats (que no era el cas de la persona interessada, que estava escolaritzada al mateix municipi de residència).

Després d'estudiar aquest assumpte, el Síndic de Greuges va resoldre que apreciava una irregularitat en l'actuació duta a terme pel Departament d'Educació, atès que l'objecte de regulació de l'esmentada resolució (suport a l'alumnat amb necessitats educatives específiques) i de l'esmentat decret (accés al menjador escolar) no és assimilable, com es desprèn de l'informe emès pel Departament d'Educació. Les famílies d'alumnat amb necessitats educatives especials han d'assumir despeses addicionals a l'hora de garantir una atenció adequada d'aquestes necessitats. Aquest tipus d'ajuts, precisament, no es concedeixen necessàriament per compensar determinades situacions de distància geogràfica respecte al centre escolar, com ara els ajuts individuals per desplaçament, sinó com a mesura de suport a l'escolarització de l'alumnat amb necessitats especials. Amb l'article 7.4 de la Resolució de 6 de maig de 2008, a més, el Síndic de Greuges interpreta que es pretén evitar que una persona beneficiària rebi l'ajut per un mateix concepte des de dues convocatòries diferents o que rebi un ajut per accedir a un servei gratuït. Precisament, aquest no era el cas de la persona interessada. En cursos precedents també hi havia aquesta condició i, tot i així, la persona interessada va ser beneficiària de la beca. El Síndic de Greuges no considerava que sobre la base de l'aplicació d'aquest criteri es pogués fer un any més tard una interpretació oposada i denegar la concessió de la beca i, d'acord amb això, va demanar que el Departament d'Educació tramités l'ajut de menjador que correspongués, segons les bases, a la persona interessada i a la resta de persones sol·licitants. Finalment, després d'estudiar novament aquest assumpte, el Departament d'Educació va concedir l'ajut que havia sol·licitat la persona interessada i va manifestar el



seu acord amb el suggeriment formulat pel Síndic de Greuges.

El Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, estableix l'obligació de l'Administració de proveir el servei de menjador als alumnes escolaritzats en centres d'educació especial, però no fa menció dels drets de l'alumnat amb necessitats especials escolaritzat en centres ordinaris. A criteri del Síndic de Greuges, la normativa hauria de regular el dret al transport escolar de l'alumnat amb necessitats especials escolaritzat en centres ordinaris.

#### **5.4.2. Necessitats d'auxiliars per a l'accés de l'alumnat amb necessitats especials al menjador escolar**

Els alumnes amb necessitats especials requereixen, de vegades, suports específics de professionals per poder fer ús d'una manera normalitzada del servei de menjador escolar. El Síndic de Greuges rep any rere any queixes de famílies sobre això, i així ho ha fet constar en els diversos informes anuals que ha presentat al Parlament de Catalunya. Tal com s'esmentava a l'informe corresponent a l'any 2008, la majoria de queixes fan referència a la manca de provisió d'auxiliars d'educació especial (vetlladors) en la franja horària de migdia, la qual cosa impedeix a aquests alumnes poder assistir al servei de forma normalitzada i en igualtat d'oportunitats que la resta d'alumnat, contràriament al que preveuen els principis de normalització, d'inclusió i de no-discriminació que recullen la Convenció sobre els drets de l'infant i la resta de normativa en matèria d'educació.

En el marc d'aquests expedients de queixa, el Síndic de Greuges ha insistit bàsicament en dues consideracions fonamentals. La primera és que, tot i estar escolaritzats en centres ordinaris, es tracta d'alumnes amb necessitats especials, als quals el nostre ordenament fa creditors d'una atenció específica que té com a punt de partida evitar qualsevol tipus de discriminació a causa de la seva condició. L'objecte d'aquesta atenció específica és que puguin exercir el seu dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, és a dir, que, partint d'una situació desigual, puguin exercir aquest dret sense obstacles i en condicions similars a la resta de companys.

La segona consideració, d'altra banda, té a veure amb el fet que el servei de menjador no constitueix una prestació de caràcter obligatori pels centres, però un cop establert aquest servei en una escola tots els alumnes hi han de poder accedir, amb

independència de les seves característiques personals, encara que sigui en règim de no-gratuïtat. Altrament, denegar el suport específic als alumnes que el necessiten suposa a la pràctica impedir-los l'accés al servei de menjador escolar dels centres ordinaris i, per tant, discriminar-los a causa de la seva situació.

No obstant això, el Síndic de Greuges ha constatat darrerament un major esforç del Departament d'Educació a l'hora de resoldre els casos particulars objecte de queixa presentats a aquesta institució. Progressivament, les administracions educatives conceben els temps periescolar i extraescolar com a més importants des d'una perspectiva educativa i en (inter)relació amb el temps pròpiament escolar. Això ha incrementat la seva coresponsabilitat a l'hora de vetllar sobre la igualtat d'oportunitats educatives en aquests temps pròpiament no escolars.

#### **5.4.3. Dèficits de cobertura i de qualitat en el transport escolar adaptat**

Més enllà d'aquests ajuts, el Departament d'Educació fa un esforç financer significatiu en la provisió de serveis de transport escolar adaptat per a alumnat amb discapacitat. No obstant això, la institució del Síndic de Greuges ha rebut diverses queixes relacionades amb la qualitat de la provisió d'aquest servei. Els principals punts de disconformitat per part de les famílies implicades tenen a veure amb la durada del trajecte, amb les condicions dels vehicles de transport adaptat i amb la professionalitat del personal que acompanya els alumnes.

A tall il·lustratiu, és oportú fer esment de la queixa presentada per l'AMPA d'un centre d'educació especial de Sabadell per deficiències en el transport escolar adaptat (Q 04182/07). Concretament, l'esmentada entitat manifestava el seu desacord pel fet que els trajectes tenien durades superiors a una hora, que hi havia vehicles sense sistema de climatització i que, en arribar al centre, mentre no era l'hora d'entrar, el personal deixava els infants sols dins el vehicle, sense vigilància.

El Síndic de Greuges, en la seva resolució, que valorava l'informe aportat pel Consell Comarcal del Vallès Occidental, que reconeixia algunes d'aquestes deficiències, va traslladar a les administracions afectades diverses consideracions.

Pel que fa al temps de recorregut, el Síndic de Greuges va recordar que el Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de trans-

port per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria, establia a l'article 4.1 que "es procurarà que la durada del trajecte, tant a l'anada com a la tornada, no excedeixi els 45 minuts". El Reial decret 443/2001, sobre condicions de seguretat en el transport escolar i de menors –i el Reial decret 894/2002, que modifica l'anterior– estableix que "els itineraris i els horaris dels transports que inclou l'article 1 que tenen per objecte el trasllat dels menors entre el seu domicili i el centre escolar on cursen estudis, s'han d'establir de manera que en circumstàncies normals sigui possible que el temps màxim que s'estiguin en el vehicle no arribi a una hora per cada sentit del viatge; únicament es preveu que s'arribi a aquesta durada màxima en casos excepcionals degudament justificats."

Així doncs, tot el que sobrepassi sistemàticament una hora de trajecte vulnera clarament la durada prevista en la normativa. El Síndic de Greuges, doncs, va suggerir que es garantís que el servei no excedís en cap cas aquesta durada. El Consell Comarcal, per la seva banda, va proposar estudiar alternatives que disminuïssin la durada dels trajectes més llargs.

Pel que fa a les condicions dels vehicles de transport adaptat, i específicament respecte al deficient sistema de climatització, el Consell Comarcal admetia que hi havia algun vehicle que no disposava d'aire condicionat. Sobre aquest assumpte, el Reial decret 443/2001, sobre condicions de seguretat en el transport escolar i de menors (i el Reial decret 894/2002 que el modifica) no disposa cap condicionant concret sobre la climatització dels vehicles en l'articulat que fa referència a les característiques tècniques dels vehicles destinats a aquest tipus de servei. És per això que en el plec de prescripcions tècniques del concurs per a la prestació del servei públic de transport escolar col·lectiu que gestiona el Consell Comarcal no es va exigir aquest aspecte tècnic als vehicles. El Consell Comarcal va proposar d'incorporar en el nou procés d'adjudicació del servei com a requisit dels vehicles la dotació de sistema de climatització.

Finalment, sobre l'actitud d'alguns professionals que porten a terme el transport, el Síndic de Greuges va demanar que es garantís que l'acompanyant es quedava dins el vehicle, i també que s'ajustava el temps d'arribada a l'hora d'inici del centre per tal que l'espera fos menor.

Altres queixes més recents indiquen que alguns dels problemes anteriorment esmentats són presents en altres indrets (Q 05360/08, per exemple, a Barcelona).

Un altre assumpte objecte de queixa sobre el transport escolar adaptat té a veure amb la seva cobertura. La necessitat de garantir aquesta cobertura es fa present especialment entre els alumnes que estan escolaritzats en centres escolars ordinaris dins del mateix municipi de residència o que estudien ensenyaments no obligatoris. En aquests casos, la provisió del servei no té caràcter obligatori per norma, i no sempre es proporciona a la pràctica.

Per il·lustrar aquest assumpte, és oportú esmentar la queixa referida a la manca de transport escolar adaptat per als alumnes d'una escola bressol especialitzada (Q 04814/07). La persona interessada, mare d'un alumne menor de dos anys amb un grau de discapacitat del 76%, es lamentava de la manca de suport rebut per part de les administracions en la provisió del transport.

Tot i que el motiu de queixa es va resoldre favorablement amb la coordinació de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, el Departament d'Acció Social i Ciutadania i el Consell Comarcal del Baix Llobregat, coordinació que va cloure amb la provisió del servei, el Departament d'Educació va recordar en el seu informe la manca d'obligatorietat de l'etapa educativa de preescolar, i conseqüentment també de la provisió del transport escolar, d'acord amb el que preveu el Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria.

Sobre això, el Síndic de Greuges va considerar que aquests centres eren un recurs educatiu fonamental per al desenvolupament dels infants amb pluri-discapacitats i que calia afavorir-ne l'accés (tant a les escoles bressol ordinàries, amb la disposició dels recursos d'atenció necessaris, com a les escoles bressol especialitzades). D'acord amb això, va suggerir que la normativa de transport escolar incorporés l'obligatorietat en la provisió gratuïta d'aquest servei també en els casos específics d'infants amb necessitats educatives especials matriculats als ensenyaments no obligatoris.

En la seva resposta, el Departament d'Educació especifica que s'està en procés d'elaborar un nou decret de transport escolar, i que en aquest procés s'estudiarà el suggeriment formulat pel Síndic, en el sentit d'incorporar l'obligatorietat en la provisió gratuïta d'aquest servei també en els casos específics d'alumnes amb necessitats educatives especials als ensenyaments no obligatoris. Per ara, la Llei 12/2009, d'educació, només esmenta a l'article 6.3 el deure de les administracions públiques de fomentar l'accés al servei de transport escolar als alumnes amb discapacitat i amb necessitats educatives específiques.

## 5.5. A TALL D'EXEMPLE: LA PROVISIÓ DELS SERVEIS DE TRANSPORT I MENJADOR ESCOLARS A CASTELLÓ D'EMPÚRIES

Els apartats precedents contenen diversos dèficits relacionats amb la regulació i la provisió dels serveis de transport i menjador escolars detectats a partir de l'anàlisi de les queixes rebudes en aquesta institució. Per il·lustrar la complexitat del problema objecte d'anàlisi, i la importància de revisar aquest àmbit de la política educativa, s'ha considerat oportú descriure a continuació un cas real plantejat a la institució del Síndic de Greuges, i estudiat en el marc dels corresponents procediments de queixa oberts.

Amb aquest propòsit, aquí es fa referència a la situació exposada al Síndic de Greuges per diverses persones interessades sobre la provisió d'aquests serveis al municipi de Castelló d'Empúries (Q 04360/08, Q04555/08 i Q00708/09).

D'entrada, convé esmentar que el municipi té 11.653 habitants (el 2008), que es distribueixen en dos nuclis de població, el centre històric i la urbanització de la marina d'Empuriabrava, separats per aproximadament 5 km. Com ja s'ha comentat a bastament en apartats anteriors, el transport escolar d'un nucli a l'altre té caràcter legal no obligatori perquè es produeix dins del mateix municipi.

Dels 1.500 alumnes residents al municipi en edat d'escolarització obligatòria (o preobligatòria, però a educació infantil de segon cicle, amb accés universal i gratuït al sistema educatiu), la meitat aproximadament resideix al centre històric i l'altra, a Empuriabrava.

Originàriament, Empuriabrava era, i és, un dels centres turístics més importants de la Costa Brava. La seva intensa activitat turística es concentra bàsicament als mesos d'estiu, quan turistes d'arreu ocupen apartaments i cases. Aquest escenari s'ha trencat en els darrers temps per dues realitats relativament noves.

D'una banda, i en la línia del que ja ha anat succeint en altres urbanitzacions del nostre país, part de les cases d'Empuriabrava, construïdes originàriament com a segones residències per als mesos d'estiu, s'han anat ocupant de forma permanent com a primera residència.

I d'altra banda, i fora de la temporada turística, nombrosos apartaments són llogats temporalment com a primeres residències per població sense un elevat nivell socioeconòmic. L'absència de serveis bàsics i les condicions dels apartaments turístics, de dimensions reduïdes i no condicionats per a l'hivern, fan

que fora de temporada Empuriabrava sigui una de les zones residencials amb més oportunitats de trobar habitatge de lloguer a preu assequible de la comarca. A tall d'exemple, Castelló d'Empúries presenta un 21,1% de població d'origen extracomunitari, cinc punts percentuals per sobre del seu pes demogràfic a la comarca, i que una part significativa de les 2.500 persones de nacionalitat estrangera extracomunitària que resideix al municipi, majoritàriament d'origen immigrant, ho fa a Empuriabrava. Val a dir que aquesta és una població amb una certa mobilitat residencial.

Aquestes dinàmiques sociodemogràfiques no estan ajustades a la planificació escolar feta al municipi originàriament, quan Empuriabrava no tenia assentaments de població significatius durant el curs escolar. Fins al curs 2007/08, el municipi tenia dues escoles de primària i un institut, totes ubicades al centre històric. No obstant això, el creixement demogràfic experimentat, especialment per la població resident a Empuriabrava, ha obligat a construir nous equipaments escolars. Aquests nous equipaments escolars, una escola de primària i un institut (SES), en funcionament des del curs 2008/09 i 2009/10, respectivament, actualment encara no completats amb el conjunt de línies i de grups previstos, s'han planificat ja al nucli residencial d'Empuriabrava.

Si bé s'espera que amb el temps aquests equipaments puguin donar resposta (encara que sigui parcialment) a la demanda escolar existent, actualment 700 alumnes utilitzen el servei de transport per desplaçar-se des de la urbanització d'Empuriabrava fins als centres de primària emplaçats al nucli de Castelló d'Empúries. Cal recordar que hi ha moltes famílies que no disposen de transport privat per acompanyar els fills a l'escola, i que no hi ha transport públic regular de viatgers adequat per realitzar aquest desplaçament.

En el marc de les queixes obertes al Síndic de Greuges, el Departament d'Educació informa que el cost anual acumulat d'aquest servei és de 488.198 € anuals, i el cost de la plaça/alumne/dia és de 3,94 €. L'augment del nombre d'usuaris residents a Empuriabrava experimentat en els darrers anys, que ha incrementat la despesa necessària per finançar el servei de transport escolar, contrasta amb la congelació pressupostària que el Departament d'Educació ha destinat al servei de transport escolar no obligatori d'ençà del curs 2007/08 a la comarca.

De fet, en el marc de les actuacions endegades en aquestes queixes, el Consell Comarcal de l'Alt Empordà exposa que els recursos rebuts per part del Departament d'Educació per al transport escolar no obligatori són insuficients per cobrir la despesa dels serveis que es proveeixen a la comarca. Per al curs

2008/09, per exemple, l'Administració comarcal manifesta que el Departament d'Educació va transferir 416.828,56 € per a transport no obligatori i que el cost de la previsió feta era de 657.583,62 € (240.000 € més de la partida tramesa per l'Administració educativa).

Davant d'aquest escenari, i per tal de donar continuïtat a la prestació del servei, les administracions implicades, el Consell Comarcal de l'Alt Empordà, el Departament d'Educació i l'Ajuntament de Castelló d'Empúries, van acordar finalment que l'Administració local assumiria el 35% del cost de la prestació del servei, l'Administració comarcal, el 60%, i les famílies dels alumnes usuaris, el 5% restant.

Les persones interessades que han presentat queixa a aquesta institució manifesten el seu desacord amb la fórmula de copagament per part de les famílies i amb la supressió del transport escolar de migdia. Això suposaria, diuen, un cost mensual de 54 € per alumne que haurien de sufragar les famílies per al curs 2010/11, aproximadament (108 € per a les famílies amb dos fills; 162 €, amb tres fills, etc.). Les persones interessades afegeixen que hi ha famílies que no podran donar resposta a aquesta exigència de pagament.

De fet, en el marc d'una reunió mantinguda per la institució del Síndic de Greuges amb responsables d'escoles i AMPA, les direccions dels centres manifesten la seva preocupació per l'impacte que el copagament i la supressió del servei de migdia poden tenir en la promoció de l'absentisme escolar.

El pagament d'aquests costos contrasta amb la situació dels alumnes que, escolaritzats als mateixos centres escolars, procedeixen dels municipis de Vilasacra, a una distància de 4,8 km, o de Fortià, a una distància de 4 km. Aquests alumnes, tot i estar escolaritzats a menys distància del seu domicili de residència respecte als alumnes residents a Empuriabrava,

tenen accés garantit i gratuït als serveis de transport i menjador escolars.

Aquest greuge comparatiu i el rebuig de la fórmula de copagament per part de les famílies, entre altres factors, han provocat que l'Ajuntament de Castelló d'Empúries interposés un recurs contenciós administratiu contra l'escrit de resposta dels Serveis Territorials del Departament d'Educació, de 27 d'octubre de 2008, en el qual es denegava la sol·licitud de l'esmentada administració local de gratuïtat del servei de transport escolar no obligatori per a l'alumnat. Actualment, aquest recurs està en tramitació i pendent de resolució, i l'Ajuntament de Castelló d'Empúries sufraga les despeses corresponents a les famílies.

Val a dir que les administracions i les famílies implicades no sembla que hagin trobat una solució satisfactòria per a totes les parts per a la provisió d'aquests serveis per al curs 2010/11. En el marc d'aquestes queixes, i en la línia del que ja s'ha manifestat en apartats precedents, el Síndic de Greuges ha fet saber a les diferents parts implicades que l'ordenament jurídic vigent considera aquest servei com a no obligatori, i com a no obligatòriament gratuït, però trasllada al Departament d'Educació la necessitat de modificar la normativa vigent per evitar que el dret a l'educació dels alumnes afectats es vegi limitat, i també els greuges comparatius que es produeixen entre alumnes de Castelló d'Empúries i de fora del municipi. Es planteja la conveniència, doncs, d'adequar la regulació de la provisió dels serveis de transport i menjador escolars a les necessitats socials i educatives del nostre país.

Aquesta modificació normativa hauria d'estar orientada a fer possible la resolució satisfactòria de les queixes presentades en casos com els de Castelló d'Empúries. Aquesta és precisament una de les recomanacions que formula el Síndic de Greuges a les administracions afectades, i que es recullen en l'apartat següent.





## 6. CONCLUSIONS

1. El Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament i el Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria, reconeixen el dret al transport i menjador escolars gratuïts i obligatoris als alumnes que estan escolaritzats als ensenyaments obligatoris i que resideixen a un municipi diferent del que s'ubica l'escola (i també als alumnes escolaritzats en centres d'educació especial).

Tot i que la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, no va més enllà en el reconeixement d'aquest dret, l'anàlisi comparada a escala autonòmica posa de manifest que hi ha comunitats autònomes que han promogut normatives que incorporen altres supòsits en la provisió gratuïta i obligatòria d'aquests serveis.

Hi ha comunitats que incorporen criteris de distància geogràfica (distància del domicili a l'escola superior a 3 km), de configuració urbana (municipis amb nuclis disseminats o dispersos), de necessitat econòmica (nivell de renda familiar baix), de necessitat educativa (alumnat amb discapacitat escolaritzat en centres ordinaris), etc., i no ho limiten als ensenyaments obligatoris, sinó que hi incorporen també l'alumnat dels ensenyaments preobligatoris i postobligatoris. En el cas de Catalunya, la normativa no recull cap d'aquests supòsits.

2. Les polítiques de provisió d'aquests serveis s'ubiquen en un context de finançament de l'educació caracteritzat pels baixos nivells de despesa pública en educació no universitària sobre el PIB en comparació amb la resta de països europeus, i per un sistema de beques i ajuts amb baixos nivells de cobertura en comparació amb la resta de comunitats autònomes.

Pel que fa als recursos destinats específicament al transport i el menjador escolars, l'anàlisi comparada de la despesa unitària per estudiant en la prestació d'aquests serveis escolars complementaris situa Catalunya en una posició intermèdia, només lleugerament per sota de la mitjana estatal (d'acord amb les dades disponibles del Ministeri d'Educació).

Els factors de caràcter polític són els que més expliquen les diferències entre comunitats, i no pas els factors de caràcter social o territorial. En primer lloc, val a dir que hi ha una clara relació positiva entre els nivells de despesa en educació i els nivells de despesa en la provisió d'aquests serveis (les comunitats que més inverteixen en educació tendeixen a destinar més recursos al transport i el menjador escolars). En segon lloc, cal posar de manifest que el grau de necessitat socioeconòmica de la població no manté una relació positiva amb el nivell de despesa en aquests serveis (de fet, les comunitats autònomes amb nivells més alts de pobresa infantil o amb un PIB per càpita més baix tendeixen a invertir menys en la provisió del transport i menjador escolars). En tercer lloc, el nivell de dispersió territorial de la població no és un factor gaire determinant a l'hora d'explicar les diferències de despesa entre comunitats. Si bé les comunitats amb una densitat de població més baixa o amb una proporció més alta d'habitants en municipis petits tendeixen a invertir més en transport escolar, aquesta relació és feble, i no es produeix en el cas del menjador escolar.

3. La importància de les polítiques de transport i de menjador escolars es constata en comprovar que la despesa pública en la prestació d'aquests serveis es va situar al voltant dels 117 milions d'euros durant el curs 2008/09, i que més de 55.000 alumnes es van beneficiar de transport escolar sufragat amb fons públics i més de 75.000 alumnes, d'ajuts de menjador escolar (obligatoris i no obligatoris).

La partida pressupostària destinada a la provisió d'aquests serveis va experimentar un augment sostingut entre els cursos 2002/03 i 2006/07 (del 10% anual en el cas del transport i menjador escolars obligatoris, del 5% anual en el cas del transport no obligatori i del 15% anual en el cas del menjador escolar no obligatori, aproximadament). La despesa unitària en transport per estudiant escolaritzat als ensenyaments universals i gratuïts va passar dels 40,7 € el curs 2000/01 als 66,3 € el curs 2006/07, i en menjador escolar, dels 29,2 € als 48,9 €. Això va permetre que el nombre de beneficiaris augmentés de manera significativa. En el període 2000-2007, aquest augment va ser de més del 20% en el cas del transport i del menjador escolar obligatori, i de més del 50% en el cas del men-

jador escolar no obligatori (respecte al nombre de beneficiaris existents a l'inici del període observat).

Aquest increment de la despesa i del nombre de beneficiaris, però, no ha servit per incrementar de forma significativa la cobertura de les polítiques de transport escolar i de beques de menjador (creix el nombre de beneficiaris, però també creix el nombre d'alumnat). Així, la cobertura de transport escolar va passar del 6% del conjunt d'alumnat dels ensenyaments universals i gratuïts el curs 2000/01 al 6,4% el curs 2006/07, i la cobertura del menjador, del 6,8% al 8,7%. De fet, i malgrat els increments esmentats, l'any 2007 de cada 100 alumnes, només 2 més dels que ho feien l'any 2000 van rebre beca de menjador escolar.

Recentment, en positiu, cal destacar que el Departament d'Educació ha incrementat per al curs 2009/10 la partida pressupostària de menjador escolar no obligatori en 15 milions d'euros més respecte al curs anterior. La previsió és que aquest creixement tan important permeti augmentar el nombre de beneficiaris en 30.000 i la cobertura sobre el total d'alumnat fins al 9,2% (quan la cobertura de les beques de menjador escolar no obligatori sobre el conjunt d'alumnat escolaritzat als ensenyaments gratuïts i universals corresponent al curs 2006/07 era del 5%).

Dit això, és interessant valorar la cobertura de les beques de menjador escolar no obligatori, destinades majoritàriament a les famílies amb menys recursos econòmics, respecte a la taxa de risc de pobresa infantil (calculada com el percentatge de població amb ingressos inferiors al 60% de la renda mediana). Fins al curs 2008/09 només el 29,1% de l'alumnat en situació material de risc de pobresa ha tingut oportunitats d'accedir a les beques de menjador escolar no obligatòries. Amb l'augment significatiu de la despesa pública en aquest concepte, es preveu ampliar la cobertura sobre l'alumnat en situació de risc de pobresa fins al 44,9% (de cada 100, 15 més que el curs anterior). Tot i valorar positivament aquest augment, no s'ha d'oblidar que més del 50% d'alumnes en situació de risc de pobresa no podrien ser perceptors de beca si volguessin fer ús del servei de menjador escolar. Caldrà valorar en el futur proper si aquesta inversió és suficient per donar resposta a les necessitats reals existents.

4. L'anàlisi de les queixes rebudes al Síndic de Greuges entre els anys 2007-2009 posa de manifest diversos problemes relacionats amb la regulació de les polítiques de provisió dels serveis de menjador i transport escolars. Entre aquests, convé destacar:

- Dèficits de protecció jurídica de les necessitats de transport i menjador escolars per raó de proximitat, en el cas de famílies que resideixen en municipis amb diferents nuclis de població o disseminats, amb fills escolaritzats en centres escolars ubicats a una distància geogràfica gran del seu domicili familiar, i que no poden fer ús dels serveis de transport i menjador escolars, o n'han de sufragar el cost, atès que la normativa no en preveu una provisió obligatòria, en casos d'alumnat escolaritzat al mateix municipi de residència.

El criteri de municipi de residència no és necessàriament explicatiu de les dificultats d'accés de l'alumnat als centres escolars, ni tampoc de la distància geogràfica. És per això que, d'acord amb el dret dels infants a l'escolarització en igualtat d'oportunitats, el Síndic de Greuges ha recordat en les seves resolucions la necessitat de modificar el marc normatiu vigent i de complementar el criteri de municipi amb un criteri que ponderi la proximitat geogràfica i el grau d'accessibilitat física del centre escolar.

- Greuges comparatius en la provisió obligatòria i gratuïta dels serveis de transport i menjador escolars entre alumnes escolaritzats en un mateix centre educatiu. En determinats territoris, alguns alumnes que resideixen a menys distància geogràfica del centre escolar tenen garantits els serveis de menjador i transport escolars amb caràcter obligatori i gratuït pel fet d'estar escolaritzats en un municipi diferent del de residència, i altres alumnes, en canvi, tot i viure més lluny (però dins del mateix terme municipal del centre), no. El Síndic de Greuges ha recordat al Departament d'Educació que la divisió administrativa entre termes municipals no hauria de ser motiu d'un tracte diferenciat entre dos alumnes que comparteixen condicions similars de proximitat al centre.
5. L'anàlisi de les queixes rebudes al Síndic de Greuges també posa de manifest diversos problemes relacionats amb la cobertura i l'accessibilitat de les polítiques de provisió dels serveis de menjador i transport escolars. Entre aquests, cal destacar:
- Dificultats pressupostàries dels consells comarcals per a la gestió dels serveis de transport escolar no obligatori i dèficits d'accessibilitat econòmica per part de les famílies. El Departament d'Educació ha congelat la partida pressupostària que transfereix als consells comarcals per als ajuts corresponents al transport no obligatori en els darrers dos cursos escolars. Aquesta congelació ha derivat en augments del cost econòmic d'accés al servei i en la supressió

o la reducció de determinades rutes de transport, circumstàncies que provoquen problemes d'accessibilitat econòmica i geogràfica a les famílies.

Si bé el cobrament de quotes a les famílies no és contradictori amb el que estableix la norma vigent, el Síndic de Greuges recorda que, en cas d'aplicar una quota bàsica per a l'ús del servei, cal desenvolupar polítiques d'ajuts més actives per evitar que s'impedeixi a les famílies amb una situació socioeconòmica més precària fer ús d'aquest servei.

- Dèficits de cobertura de determinats transports escolars per mitjà del transport regular de viatgers. Davant dels problemes de finançament, sobretot del transport no obligatori, hi ha administracions que han tendit a fer ús de les línies de transport regular de viatgers com a transport escolar. Les queixes posen de manifest que aquest canvi de model de provisió no sempre s'ha acompanyat d'una adequada adaptació de les seves condicions de prestació del servei (horaris, acompanyants, ubicació de les parades, etc.).
- Dèficits de provisió gratuïta del servei de menjador escolar. Anteriorment, ja s'ha fet esment dels dèficits de protecció i de cobertura del servei de menjador escolar per als alumnes que presenten unes condicions precàries de proximitat o d'accessibilitat física al centre escolar (i que resideixen al mateix municipi). Aquí cal afegir, a més, els dèficits de provisió gratuïta a les famílies que parteixen d'una situació socioeconòmica precària i que no compleixen les condicions previstes en les convocatòries de beques de menjador. Les queixes posen de manifest que les condicions de renda familiar establertes en la concessió d'ajuts per discriminar positivament determinades situacions econòmiques són realment restrictives, i que hi ha famílies que necessiten beca que no veuen discriminada positivament la seva situació socioeconòmica. Aquesta realitat s'ha vist compensada en el present curs escolar 2009/10 amb un increment significatiu de la partida pressupostària que el Departament d'Educació destina als ajuts de menjador.

També cal fer esment d'aquells alumnes que, per una interpretació errònia de la normativa vigent, segons el posicionament del Síndic, no tenen accés al servei en condicions de gratuïtat, tot i estar escolaritzats en un altre municipi per manca d'oferta en el propi, pel fet que ho estan en un centre escolar no proposat pel Departament d'Educació. Val a dir que, a diferència del que preveu la normativa de transport, el Decret

160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament garanteix la gratuïtat del menjador escolar per a qualsevol alumne que s'hagi de desplaçar fora del seu propi municipi de residència perquè no hi ha oferta del nivell educatiu corresponent. El Síndic de Greuges ha rebut queixes sobre l'aplicació per al menjador escolar dels criteris –més restrictius– previstos en el Decret 161/1996, de 14 de maig, que regula el transport escolar, que exigeix no només estar escolaritzat en un municipi diferent del de residència sinó també estar-ho en un centre educatiu proposat pel Departament d'Educació. Recentment, el Departament d'Educació i alguns dels consells comarcals sobre els quals es va presentar queixa van donar la raó al Síndic i van garantir la provisió gratuïta del menjador per a aquests alumnes.

- Rebuig de les beques de menjador. Hi ha famílies que són perceptores de beques parcials de menjador escolar i que rebutgen l'ajut per la impossibilitat de fer front a la resta del cost que han de sufragar. L'agrupació de la beca parcial en determinats dies o períodes de l'any facilita que, com a mínim, aquestes famílies puguin accedir parcialment al servei. Paradoxalment, de vegades els centres escolars amb una concentració més alta de problemàtiques socials són els que presenten els nivells més baixos de permanència al menjador per part de l'alumnat (fet que reverteix negativament sobre el preu).
- Diferències en els preus de menjador escolar entre centres escolars, especialment entre els centres públics i també entre aquests i els concertats. No sempre el preu està inversament relacionat amb el nivell de necessitat econòmica de les famílies del centre. El Departament d'Educació estableix un preu màxim per als centres públics, fet que contribueix a homogeneïtzar-ne els preus. Per als centres privats, en canvi, només estableix el preu de l'ajut individual de menjador escolar per a l'alumnat que hi està escolaritzat, de manera que aquests ajuts poden no cobrir la totalitat de la quota de menjador (ni tan sols per als alumnes que requereixen un ajut total).
- Dèficits d'accessibilitat al llarg del curs escolar al sistema de beques. L'anàlisi de les queixes també posa de manifest l'existència de dèficits en l'accés a les beques en determinats territoris per part dels alumnes que experimenten canvis en la seva situació de residència o socioeconòmica al llarg del curs escolar. Tot i així, també és cert que cada cop més les administracions

incorporen en la gestió de les beques períodes extraordinaris o plurianuals de sol·licitud per poder atendre adequadament aquestes situacions.

- Dèficits de cobertura del transport escolar obligatori i insuficiència dels ajuts individuals de desplaçament obligatoris. La normativa preveu que quan hi hagi dificultats per dissenyar rutes de transport escolar (per problemes orogràfics, per dèficits de demanda, etc.), tot i que el servei de transport tingui caràcter obligatori, es puguin proporcionar ajuts de desplaçament. Pel que fa a aquests ajuts, les queixes més freqüents estan relacionades amb la insuficient quantia percebuda, o bé amb l'elaboració d'uns barems previs que s'apliquen sense tenir en compte les circumstàncies familiars i la justificació de la despesa (fet que no s'adequa amb el que preveu la normativa vigent).
  - Dèficits de cobertura dels serveis de transport i menjador escolars a l'alumnat dels ensenyaments postobligatoris. També s'han rebut queixes pels dèficits d'accés als serveis de transport i menjador escolars dels alumnes de batxillerat i de formació professional. En aquest sentit, en el marc de les queixes rebudes, el mateix Departament d'Educació recorda que la normativa que regula aquests serveis no preveu que l'Administració es faci càrrec de proveir el transport i el menjador a l'alumnat matriculat als ensenyaments postobligatoris. Hi ha, doncs, una nova possibilitat de millorar la normativa vigent.
6. L'anàlisi de les queixes rebudes al Síndic de Greuges també constata problemes relacionats amb la planificació i la gestió de la prestació dels serveis de menjador i transport escolars. Entre aquests, convé destacar:
- Dèficits de finançament del sistema de beques de menjador escolar. En el marc de les nombroses queixes rebudes, els consells comarcals han tendit a manifestar a la institució del Síndic de Greuges la seva insatisfacció per la dotació de finançament que el Departament d'Educació els transfereix per atendre les necessitats existents. Els dèficits en els nivells de cobertura esmentats anteriorment fan pensar que, en efecte, la despesa pot ser insuficient per atendre les necessitats reals. Pel que fa a les beques de menjador escolar no obligatori, per exemple, la insuficiència de recursos s'ha posat de manifest si s'observa que hi ha famílies que haurien de destinar el 20% dels seus ingressos familiars a sufragar els costos del menjador escolar i que, tot i així, no són perceptors de beca, o que hi ha

altres famílies que, malgrat ser beneficiaris de beca l'any precedent, i tot i que no ha variat la seva situació socioeconòmica, han vist denegada la seva sol·licitud en el curs següent (com a conseqüència de l'augment de la demanda i de la precarietat econòmica de les famílies, que fan que el llindar de renda a partir del qual es concedeix beca sigui més baix).

En les seves resolucions, el Síndic de Greuges acostuma a demanar que la partida pressupostària vagi en consonància amb l'evolució de la precarietat econòmica de les famílies, i que s'estableixi un llindar de renda familiar a partir del qual totes les sol·licituds de beca hagin de ser concedides (i que aquest llindar permeti donar cobertura al conjunt d'alumnes que pateix exclusió econòmica alta o severa, com a mínim). En principi, per al curs 2009/10, aquesta situació ha quedat parcialment resolta per l'increment significatiu de recursos en menjador escolar no obligatori que el Departament d'Educació ha previst (tot i que caldrà valorar en un futur si aquest increment donarà una resposta suficient a les necessitats existents).

- Dèficits d'actualització dels criteris de concessió de recursos del Departament d'Educació als consells comarcals. La distribució de recursos del Departament d'Educació als consells comarcals s'ha fonamentat en els darrers anys en un estudi realitzat durant el curs 2002/03 sobre les necessitats socials de cada comarca, que s'ha actualitzat en cursos successius d'acord amb la disposició pressupostària i el resultat de la preinscripció. El curs 2009/10 el Departament d'Educació ha establert uns nous criteris basats en les dades de demanda proporcionades pels mateixos consells comarcals. En aquests moments, i per valorar si els dèficits d'actualització han quedat efectivament resolts, el Síndic de Greuges està estudiant si els nous criteris emprats pel Departament d'Educació ponderen de manera actualitzada les desigualtats territorials existents entre comarques quant a les condicions socials de la seva població.
- Problemes amb la configuració de les rutes de transport escolar obligatori i no obligatori, especialment en municipis amb diferents nuclis de població o disseminats, per la distància geogràfica que hi ha entre els domicilis de residència d'alguns alumnes i els punts de recollida o parades. La supressió de rutes arran, sobretot, de la congelació de la partida pressupostària que el Departament d'Educació destina a aquest concepte ha fet augmentar aquesta tipologia de queixa.



- Dèficits de planificació de l'oferta escolar. Tot i que no és objecte directament d'anàlisi d'aquest informe extraordinari, val a dir que l'activitat del Síndic de Greuges constata la creació de places i de centres escolars en zones no necessàriament rurals o amb baixa densitat de població que, de vegades, no té prou en compte unes mínimes condicions de proximitat, i que obliga les famílies a desplaçar-se lluny de la seva zona de residència. Això també succeeix en barris infradotats de places escolars o saturats de demanda escolar, fet que obliga al desplaçament. En aquests casos, el Síndic de Greuges apel·la a la responsabilitat de les administracions educativa i local a l'hora de planificar l'oferta escolar i sol·licita més responsabilització sobre la provisió gratuïta del transport i del menjador escolar.
- Dèficits de coordinació entre administracions i de coresponsabilitat en la provisió del servei de transport escolar no obligatori. Més enllà de les queixes formulades per algunes famílies davant la necessitat de cofinançar parcialment el servei, el Síndic de Greuges també ha rebut diverses queixes d'ajuntaments que no compartien aquest model de cofinançament, de vegades pel fet de no tenir la capacitat financera per fer-se'n càrrec. El Síndic de Greuges recorda que l'extensió d'un model de provisió que requereixi la coresponsabilitat de les administracions locals ha de comptar amb el consens i la coordinació de les diferents administracions participants, i també ha d'assegurar que els ens locals disposin dels recursos pressupostaris necessaris per fer front a aquesta despesa. En cas contrari, la qualitat del servei i l'accessibilitat econòmica de les famílies se'n veurien perjudicades.

Al seu torn, i en la resolució de les queixes relacionades amb la gestió del transport escolar, el Síndic de Greuges ha demanat al Departament d'Educació que, malgrat delegar les competències als consells comarcals, i tot i fomentar la coresponsabilitat d'altres administracions, preservi la seva responsabilitat sobre la resolució dels problemes referents a la prestació del servei. Aquesta responsabilitat ha d'incloure una supervisió eficaç de les transferències i una obligada rendició de comptes dels consells comarcals al Departament d'Educació, tant sobre els criteris d'assignació de les partides com de la seva execució.

- Retards en la transferència de recursos financers per part del Departament d'Educació als consells comarcals. L'estudi de les queixes també ha constatat que les administracions comarcals han patit de vegades retards en la percepció de

finançament per part del Departament d'Educació, que, al seu torn, han provocat problemes en la gestió del servei per part de consells comarcals (transport) i de centres i AMPA (menjador), i en la relació amb les empreses proveïdores. Recentment, el Departament d'Educació ha informat el Síndic de Greuges que ha desplegat mesures financeres per evitar que aquests retards es repeteixin en un futur.

- Desigualtats territorials en l'accés als serveis de transport i menjador escolars. La gestió per part dels consells comarcals de les competències relacionades amb la prestació del servei de transport escolar i del sistema d'ajuts de menjador i transport provoca diferències territorials significatives pel que fa a les condicions de provisió (grau de copagament per part de les famílies, nivell d'implantació de polítiques d'accessibilitat econòmica, criteris de concessió de beques, etc.). Això fa que hi hagi famílies catalanes que en les mateixes condicions tinguin oportunitats substancialment diferents d'accedir a la gratuïtat dels serveis. El Síndic de Greuges ha apuntat la necessitat d'avançar en la regulació, a fi d'aconseguir unes condicions més equitatives de provisió dels serveis de menjador i de transport escolar. Per la seva banda, el Departament d'Educació ha exposat que està treballant amb els consells comarcals per homogeneïtzar les condicions de provisió.
7. L'anàlisi de les queixes rebudes al Síndic de Greuges també evidencia l'existència de diversos problemes relacionats amb l'atenció de l'alumnat amb necessitats educatives especials en la provisió dels serveis de menjador i transport escolars. Entre aquests, cal destacar:

- Dèficits de suport econòmic en l'accés als serveis de transport i menjador escolars de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu. La normativa vigent, com ja s'ha dit, no incorpora supòsits de provisió gratuïta i obligatòria d'aquests serveis en el cas d'alumnat amb necessitats educatives específiques (amb l'excepció dels alumnes escolaritzats en centres d'educació especial). En aquest context, s'han rebut queixes relacionades amb el fet que en els criteris de concessió d'ajuts no obligatoris establerts pels consells comarcals i els ajuntaments no sempre es discrimina positivament –i de forma suficient– l'accés a aquests serveis dels alumnes amb discapacitat que presenten dificultats relacionades amb la seva mobilitat. El Síndic de Greuges ha plantejat en algunes ocasions la necessitat de valorar la possibilitat que les administracions garanteixin l'accés gratuït al servei de transport escolar als alumnes amb

discapacitat, també per als alumnes que estan escolaritzats en centres ordinaris.

- Necessitats d'auxiliars per a l'accés de l'alumnat amb necessitats especials al menjador escolar. Els alumnes amb necessitats especials requereixen, de vegades, suports específics de professionals per poder fer ús d'una manera normalitzada del servei de menjador escolar. El Síndic de Greuges rep any rere any queixes que fan referència a la manca de provisió d'auxiliars d'educació especial (vetlladors) en la franja horària de migdia, la qual cosa impedeix a aquests alumnes poder assistir al servei de forma normalitzada i en igualtat d'oportunitats que la resta d'alumnat. Darrerament, el Síndic de Greuges ha observat una major disposició del Departament d'Educació de resoldre satisfactòriament les queixes presentades en aquesta institució sobre la provisió d'aquests professionals.
- Dèficits de cobertura i de qualitat en el transport escolar adaptat. Les queixes sobre els dèficits de qualitat tenen a veure específicament amb la durada del trajecte, per rutes que superen els 45 minuts previstos en la normativa vigent, amb les condicions dels vehicles, per dèficits en els sistemes de climatització, de subjecció dels infants, etc., i amb la professionalitat del personal que acompanya els alumnes, per dèficits de formació dels professionals. Les queixes sobre els dèficits de cobertura, en canvi, tenen a veure amb casos de manca de provisió d'aquest servei entre alumnes que estan escolaritzats en centres escolars ordinaris dins del mateix municipi de residència o que estudien ensenyaments no obligatoris, provisió amb caràcter no obligatori per norma.

## 7. RECOMANACIONS I SUGGERIMENTS

### 7.1. SOBRE LA REGULACIÓ

Elaboració de nous decrets sobre la provisió dels serveis de transport i menjador escolars

1. Incorporar en els nous decrets criteris de distància geogràfica i de renda per determinar la provisió obligatòria i gratuïta dels serveis de transport i menjador escolars, a més del criteri d'escolarització en un altre municipi diferent del de residència previst en la normativa actual.
2. Ampliar, per mitjà d'aquests nous decrets, l'obligatorietat de la provisió gratuïta dels serveis de transport i menjador escolars als alumnes que tenen dèficits d'accessibilitat geogràfica o física a l'oferta escolar i que no tenen reconegut aquest dret. Cal destacar especialment:
  - els alumnes dels ensenyaments no obligatoris que es veuen obligats a desplaçar-se lluny del seu domicili, especialment de batxillerat i de formació professional;
  - els alumnes dels ensenyaments obligatoris que es veuen obligats a desplaçar-se lluny del seu domicili, tot i estar escolaritzats en un centre escolar dins del propi municipi de residència;
  - els alumnes dels ensenyaments obligatoris i no obligatoris amb necessitats educatives especials que es veuen obligats a desplaçar-se lluny del domicili familiar;
  - els alumnes dels ensenyaments obligatoris i no obligatoris amb necessitats econòmiques, que es veuen obligats a desplaçar-se lluny del seu domicili, tot i estar escolaritzats en un centre escolar dins del propi municipi de residència.
3. Incorporar en els nous decrets l'obligació de les administracions de garantir l'accessibilitat econòmica dels serveis de transport i menjador escolars (amb polítiques de beques i ajuts, per exemple) en els casos en què la prestació no sigui obligatòriament gratuïta, i especificar criteris socials i econòmics prioritaris per discriminar la concessió d'aquests ajuts entre les famílies.

4. Incorporar en els nous decrets la regulació dels drets dels infants amb necessitats educatives especials escolaritzats en centres ordinaris, a més del dret ja reconegut en la normativa vigent dels alumnes escolaritzats en centres d'educació especial a tenir garantit el transport i el menjador escolars amb caràcter obligatori.
5. Especificar en els nous decrets els drets dels infants fills de famílies amb necessitats econòmiques, pel que fa a l'accés als serveis de menjador i transport escolar.

### 7.2. SOBRE LA COBERTURA I L'ACCESSIBILITAT

Increment de les oportunitats d'accés de l'alumnat als serveis de menjador i transport escolars en funció de les necessitats existents

1. Adoptar, per part del Departament d'Educació, i en col·laboració amb els consells comarcals, un llistat de renda familiar (per sota del qual la provisió de la beca de menjador i de transport escolars, si s'escau, ha de quedar garantida) que doni cobertura al conjunt d'alumnes de famílies en situació d'exclusió econòmica (alta i severa, com a mínim, i moderada, si fos possible), equivalent al que estableix, per exemple, el Consorci d'Educació de Barcelona, i garantir que els recursos financers disponibles siguin suficients per desenvolupar aquest tipus de política.
2. Incrementar progressivament la despesa pública en beques de menjador escolar no obligatori, a fi que la cobertura d'aquestes beques sigui equivalent a la taxa de risc de pobresa infantil, de manera que tots els infants en situació de privació material puguin disposar d'un ajut de menjador escolar (si ho sol·liciten).
3. Revisar els criteris socials i econòmics emprats pels consells comarcals per ordenar la concessió de beques, tant per valorar si aquests criteris contribueixen a discriminar positivament i de forma suficient el conjunt de famílies que tenen necessitat social i econòmica d'ajut, com de maximitzar l'eficiència en termes d'equitat de l'ús dels recursos públics invertits.



4. Per als alumnes beneficiaris de beca total escolaritzats als centres concertats, garantir la gratuïtat del servei de menjador escolar (de la mateixa manera que succeeix amb els centres públics), tenint present que el Departament d'Educació estableix per a l'alumnat escolaritzat als centres privats concertats un preu màxim de l'ajut de menjador escolar que no necessàriament cobreix la totalitat del cost del servei que han de sufragar les famílies beneficiàries (això no succeeix amb els alumnes beneficiaris escolaritzats als centres públics, ja que el Departament d'Educació estableix un preu màxim del servei, que és equivalent a la quantia prevista per a l'ajut).
5. Flexibilitzar la modalitat de concessió d'ajuts parcials en les beques de menjador, segons les necessitats de les famílies, a fi que la manca de cobertura total del cost del servei eviti el rebuig de la beca i la manca d'utilització del servei de menjador per part de famílies amb recursos econòmics escassos (que presenten dificultats per sufragar la resta del cost no cobert per la beca parcial).
6. Generalitzar (per part de tots els consells comarcals) sistemes de beques oberts durant el curs escolar per garantir la cobertura de les necessitats sobrevingudes (a causa de la matrícula viva, de noves situacions d'atur, etc.).
7. Dotar els centres escolars de recursos d'informació suficients i implicar-los en la difusió de les convocatòries de beques, i evitar així els problemes d'informació que pateixen algunes famílies i la participació desigual dels centres a l'hora de tramitar-los.
8. Estudiar les necessitats de transport escolar dels alumnes dels ensenyaments no obligatoris als diferents territoris, especialment de batxillerat i de formació professional, i les possibilitats de provisió d'aquest servei (o incrementar, quan no sigui possible, l'accessibilitat al sistema d'ajuts).
9. Estudiar l'impacte de les polítiques de copagament del transport escolar no obligatori per part de les famílies pel que fa l'accés al servei (quantes famílies deixen d'utilitzar el servei i per quins motius, quin esforç financer ha de fer cada família i en funció de quina renda, etc.), a fi que aquestes polítiques garanteixin l'accessibilitat econòmica al servei.
10. Reglamentar la modalitat de copagament per part de les famílies usuàries dels serveis de transport escolar no obligatori, per exemple, amb la concreció dels serveis que poden ser subjecte d'aquesta modalitat de provisió, amb l'establiment de criteris socials i econòmics que han de ponderar la

quantitat que han de pagar les famílies o amb la delimitació del cost que han de sufragar (de la mateixa manera que succeeix amb el servei de menjador escolar).

### 7.3. SOBRE LA PLANIFICACIÓ I LA GESTIÓ

Millora de la identificació de les necessitats existents i optimització de la gestió de polítiques relacionades amb el transport i el menjador escolars

1. Fer (el Departament d'Educació en col·laboració amb els consells comarcals i els ajuntaments) una anàlisi de les necessitats de transport escolar no obligatori existents i un estudi de costos dels serveis per poder valorar l'adequació o no de la dotació pressupostària prevista.
2. Garantir l'actualització periòdica dels criteris de distribució entre consells comarcals dels recursos financers que el Departament d'Educació destina a transport i menjador escolars amb criteris que no només dimensionin en el present el volum de població potencialment destinatària (nombre d'alumnes, per exemple) sinó també el nivell de necessitat social existent en cada moment i en cada territori (renda per càpita, alumnat amb necessitats educatives específiques, demanda d'ajuts no obligatoris, impacte del fet migratori o d'altres fenòmens associats a situacions de precarietat social, etc.), a fi d'evitar les desigualtats comarcals detectades en els nivells de cobertura de les polítiques de provisió de serveis i beques. En aquesta línia, es proposa dissenyar un sistema d'indicadors que permeti mantenir actualitzada la informació sobre l'evolució de les necessitats de beques de menjador escolar presents en els diferents territoris per dimensionar l'assignació de recursos, tant del Departament d'Educació, com dels consells comarcals i dels ajuntaments, a les necessitats reals existents.
3. Desenvolupar mesures d'adequació dels serveis de transport públic regular de viatgers per al transport escolar (sempre que es prevegi cobrir necessitats de transport escolar a través de les rutes de transport de viatgers), pel que fa als itineraris, als horaris i a les condicions d'acompanyament dels infants, amb el lideratge del Departament d'Educació.
4. Equiparar, de forma dialogada amb les famílies afectades, els ajuts individuals de desplaçament obligatoris que concedeixen els consells comarcals als costos reals que suposa per a aquestes famílies sufragar un transport alternatiu per garantir la gratuïtat del transport, especialment entre les famílies amb menys recursos econòmics.

5. Identificar i resoldre els dèficits de planificació de l'oferta escolar existents en determinades zones d'alguns municipis catalans (per saturació de l'oferta existent, per manca de solars propers proporcionats pels ajuntaments, per dèficits en els models de zonificació escolar, etc.), que fa que hi hagi alumnes escolaritzats forçosament en escoles mancades de proximitat.
6. Homogeneïtzar els criteris socials i econòmics bàsics que han d'ordenar l'accés a les beques de menjador i transport escolars concedides pels consells comarcals.
7. Desenvolupar les mesures financeres necessàries (per part del Departament d'Educació) per garantir la puntualitat en els pagaments que fa als consells comarcals pels conceptes de transport i menjador escolars.
8. Garantir que els ens locals tenen els recursos necessaris per implantar serveis de transport escolar no obligatori perquè la coresponsabilitat que se'ls demana no perjudiqui ni la qualitat ni l'accessibilitat econòmica del servei.
9. Promoure un acord entre el Departament d'Educació, els consells comarcals i els ajuntaments sobre els aspectes bàsics que han d'estructurar la provisió del transport escolar a Catalunya (model de provisió, fons de finançament, etc.) i sobre les solucions als problemes que actualment té plantejats aquest àmbit, i establir els mecanismes de coordinació i els mitjans necessaris per a l'articulació d'aquestes solucions. Dins d'aquests mecanismes de coordinació s'han d'incloure els

procediments de rendició de comptes dels consells comarcals al Departament d'Educació.

#### 7.4. SOBRE L'ATENCIÓ DE L'ALUMNAT AMB NECESSITATS ESPECIALS

Millora de l'accés i de la qualitat de l'atenció de l'alumnat amb necessitats especials als serveis de transport i menjador escolars

1. Regular els drets de l'alumnat amb necessitats especials, pel que fa a l'ús i a l'accés dels serveis de menjador i transport escolars (vegeu l'apartat regulació).
2. Incorporar com a criteri de prioritat en la concessió d'ajuts de menjador i de transport escolars el fet de tenir algun tipus de necessitat especial, amb la finalitat de garantir l'accés gratuït de l'alumnat amb necessitats especials a aquests serveis.
3. Promoure el transport de l'alumnat amb necessitats especials als centres escolars ordinaris (de la mateixa manera que es fa amb els que ho estan en centres d'educació especial).
4. Cobrir les necessitats d'auxiliars d'educació especial (vetlladors) per a l'acompanyament de l'alumnat amb necessitats especials al servei de menjador escolar.
5. Revisar la qualitat en la provisió del servei de transport escolar adaptat, especialment en els temps de durada del trajecte, i reglamentar-ne les condicions bàsiques, si s'escau.



## 8. PRINCIPALS QUEIXES REBUDES SOBRE TRANSPORT I MENJADOR ESCOLARS AL SÍNDIC DE GREUGES (2007, 2008, 2009)

Q 04182/07. Queixa referida a possibles deficiències en el transport escolar adaptat corresponent a un centre d'educació especial de Sabadell.

Q 04332/07. Queixa sobre la situació dels alumnes que resideixen en determinats barris del municipi de Santa Maria de Palautordera que es troben situats a uns quants quilòmetres del centre i que no disposen del servei de transport escolar, a diferència dels alumnes del municipi veí, que viuen a pocs metres.

Q 04658/07. Queixa referida a la manca de concessió de la beca de menjador a un pare amb dos fills a càrrec sense recursos econòmics.

Q 04814/07. Queixa amb relació a la manca de transport escolar adaptat per als alumnes d'una escola bressol especialitzada.

Q 04925/07. Queixa sobre el transport escolar no obligatori dels alumnes d'educació secundària residents al municipi de Vallirana, però amb el domicili a més de 3 km de distància del centre.

Q 05167/07. Queixa amb relació a la manca de gratuïtat reconeguda del transport als alumnes del municipi de Sant Fost de Campsentelles que s'han de desplaçar dins del terme municipal, però que viuen allunyats del centre.

Q 05348/07. Queixa presentada per pares i mares d'alumnes d'un IES de Girona, referida a una manca de transport escolar.

Q 00044/09. Queixa sobre el desacord per la tramitació dels ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu per al curs acadèmic 2008-2009 en el cas d'una alumna de Puigcerdà.

Q 00447/08. Queixa amb relació al cost del servei de transport escolar de l'Ajuntament de Calafell.

Q 02424/08. Queixa referida a la presumpta retirada del transport escolar dels cursos de P3, P4 i P5 d'un CEIP del municipi de Cervelló.

Q 02447/08. Queixa sobre les condicions de transport escolar d'un CEIP de la Juncosa del Montmell.

Q 03597/08. Queixa referida a les condicions d'accés a les beques de menjador escolar al municipi de Camprodon.

Q 03619/08. Queixa amb relació als costos del servei de transport escolar al municipi de Calafell.

Q 03633/08. Queixa d'una mare resident a Sant Sadurní d'Anoia referida a les condicions d'accés a les beques de menjador escolar.

Q 03693/08. Queixa sobre els canvis en la provisió del transport escolar en un CEIP de Tarragona (i, pel que sembla, a altres centres escolars), específicament pel cost que s'ha sufragar.

Q 03994/08. Queixa referida a la presumpta denegació d'una beca a alumna de Falset.

Q 04069/08. Queixa amb relació a la manca de provisió de transport escolar als alumnes que viuen a Bellaterra (Cerdanyola del Vallès).

Q 04360/08. Queixa referida al nou pagament del servei de transport escolar dels alumnes dels centres escolars de Castelló d'Empúries que viuen a Empuriabrava.

Q 04539/08. Queixa sobre la provisió del transport escolar a un alumne resident a Marcovau.

Q 04555/08. Queixa de l'Ajuntament de Castelló d'Empúries sobre el cofinançament del servei de transport escolar al municipi.

Q 05087/08. Queixa referida als canvis en la provisió del servei de menjador escolar i de transport escolar per als alumnes dels centres escolars de Ribes de Freser.

Q 05273/08. Queixa sobre la presumpta denegació d'una beca de menjador d'una alumna de Palau-Solità i Plegamans.

Q 05303/08. Queixa amb relació a la provisió del transport escolar en un IES de Terrassa.

Q 05360/08. Queixa sobre les condicions de transport escolar adaptat a Barcelona.

Q 05529/08. Queixa referida a la presumpta denegació d'una beca de menjador a un alumne de Lloret de Mar.

Q 00047/09. Queixa relacionada amb la retirada de la provisió del servei de transport escolar de migdia al municipi de Sant Fruitós de Bages.

Q 00203/09. Queixa sobre la presumpta manca de provisió de servei de transport escolar a tres alumnes residents al Fonoll i escolaritzats a Santa Coloma de Queralt.

Q 00627/09. Queixa referida al presumpte retard en el pagament de la subvenció de menjador per als alumnes d'un CEIP de Sant Martí de Riucorb (Urgell).

Q 00658/09. Queixa referida a l'encariment del transport escolar al municipi de Calafell i a la presumpta insuficient accessibilitat de les beques.

Q 00708/09. Queixa relacionada amb la provisió del servei de transport escolar al municipi de Castelló d'Empúries.

Q 00728/09. Queixa en relació amb la retirada de la provisió del servei de transport escolar de migdia al municipi de Sant Fruitós de Bages.

Q 01063/09. Queixa referida a la presumpta manca de concessió d'una beca de menjador a dos alumnes residents a Castellet i la Gornal.

Q 01724/09. Queixa sobre la presumpta exclusió de dos infants residents a Montornès del Vallès del servei de transport escolar pel fet de no poder pagar-lo.

Q 02024/09. Queixa referida al presumpte greuge que hi ha en el pagament del servei de menjador escolar entre alumnes residents a Cardedeu i alumnes d'altres municipis que també hi són escolaritzats.

Q 02204/09. Queixa amb relació a la presumpta denegació d'una beca de menjador a dos alumnes d'un centre concertat de Tarragona

Q 02225/09. Queixa per la presumpta denegació del servei de transport escolar a un alumne resident a Sant Cebrià de Vallalta i escolaritzat a Canet de Mar.

Q 02505/09. Queixa sobre el fet que les famílies residents al municipi de Cadaqués amb fills escolaritzats als ensenyaments postobligatoris han de sufragar elevats costos per fer ús del transport d'aquests alumnes al municipi de Roses (o Figueres).

Q 02785/09. Queixa amb relació a presumpte tracte diferenciat en la proximitat de les parades a una família resident a Rajadell.

Q 03121/09. Queixa d'una família de Mataró per la manca de percepció d'una beca de menjador el curs actual, que ja percebia el curs anterior sense que les seves circumstàncies econòmiques hagin variat.

Q 03580/09. Queixa de l'Ajuntament de Llagostera sobre el presumpte fet que les famílies escolaritzades al nou centre del municipi reben un tracte diferenciat respecte de la resta de famílies escolaritzades en altres centres pel que fa a la provisió del servei de transport escolar.

Q 03651/09. Queixa sobre la situació de transport escolar a la comarca de la Selva.

Q 03739/09. Queixa referida a la manca de gratuïtat dels serveis escolars de transport i menjador escolars per a alumnes residents a Llorenç del Penedès que s'escolaritzen fora del municipi.

Q 04790/09. Queixa sobre el pagament dels serveis de transport i menjador escolars per part d'una família monoparental amb dos fills a càrrec resident a Sant Antoni de Vilamajor.

Q 05044/09. Queixa per la denegació de la beca de menjador escolar a una alumna resident a Salou.

Q 05307/09. Queixa sobre la denegació de la beca de menjador escolar als alumnes procedents d'altres municipis d'una escola de Sant Hipòlit de Voltregà.

Q 05264/09. Queixa amb relació a la denegació de la beca de menjador escolar a una alumna escolaritzada fora del seu municipi de residència.

Q 05353/09. Queixa sobre la denegació de la beca de menjador escolar a dues filles d'una família resident a Mollet del Vallès.

# LA PROVISIÓN Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE Y COMEDOR ESCOLARES

INFORME EXTRAORDINARIO  
Mayo 2010

**SÍNDIC**

---

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



## 1. PRESENTACIÓN

Las ayudas que la Administración pública otorga a los estudiantes de educación no universitaria en concepto de transporte y de comedor escolares constituyen un pilar fundamental para la equidad y la cohesión social en educación. A lo largo de los últimos años, este capítulo de la política educativa ha adquirido progresivamente más relevancia. Las razones son diversas: la composición social de la demanda educativa exige que las administraciones hagan un esfuerzo suplementario para garantizar la equidad en el acceso a la educación, el crecimiento de muchos municipios ha creado dispersión entre los lugares de residencia y ha alejado algunas familias de determinados servicios públicos o los cambios en las estructuras de familia han acentuado los problemas de conciliación (con un crecimiento especialmente importante de las familias monoparentales).

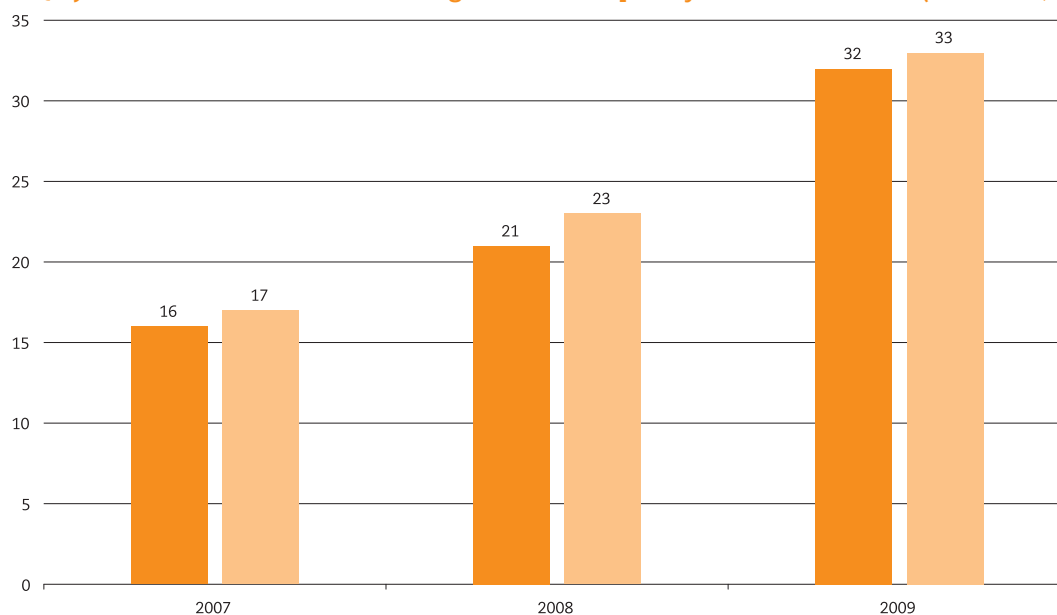
El incremento de necesidades relacionadas con el transporte y el comedor escolares aumenta la importancia de la política de becas como garantía del derecho a la educación de los niños en igualdad de oportunidades. Cabe destacar que se trata de ayudas que, si bien van dirigidas a las familias, tienen el objetivo de garantizar el derecho de los niños a la educación y no un supuesto derecho de las familias a

recibir las ayudas. Esta diferencia es importante desde un punto de vista conceptual y en ocasiones puede ser determinante en la decisión de conceder determinadas ayudas. Desde un punto de vista social, por otra parte, se trata de ayudas que pueden ser fundamentales para garantizar la igualdad de oportunidades educativas. En el marco de las actuaciones del Síndic, se ha podido observar que la presencia o no de estas ayudas puede ser un factor que condiciona el absentismo escolar o las posibilidades de evitar el abandono educativo prematuro.

El Síndic de Greuges ha sido testimonio de estas necesidades. Como se observará en este informe, en los últimos ejercicios ha llegado al Síndic un número notable de quejas relacionadas con la falta de cobertura de estas ayudas o con problemas derivados de su gestión. En el trienio 2007-2009, el Síndic de Greuges recibió 69 quejas relacionadas con el transporte escolar y 73 con el comedor escolar (ver el cuadro 1).

La importancia que está adquiriendo este ámbito para la actividad del Síndic de Greuges no sólo se constata con el número absoluto de quejas, sino también con su evolución creciente. El cuadro 1 demuestra que en

**Gráfico 1. Quejas recibidas en el Síndic de Greuges sobre transporte y comedor escolares (años 2007, 2008 y 2009)**



Fuente: elaboración propia

■ Quejas de transporte

■ Quejas de comedor



tres años el número de quejas relacionado con este ámbito de la política educativa se ha doblado.

Precisamente, este informe ordena la casuística diversa sobre esta cuestión y destaca los problemas más significativos relacionados con la provisión y la administración de las ayudas.

En este sentido, en primer lugar, este informe describe el marco normativo vigente que regula la provisión de estos servicios y, en segundo lugar, hace un

análisis comparado de la regulación a nivel autonómico. Posteriormente, se presentan algunos datos estadísticos sobre la cobertura del transporte y las becas de comedor escolar, se señalan las principales disfunciones en los ámbitos de la planificación, accesibilidad y gestión de estos servicios, a la vez que se mencionan diferentes casos objeto de queja. Finalmente, los últimos dos apartados incluyen un conjunto de conclusiones y de sugerencias del Síndic, al objeto de introducir mejoras en este ámbito de la política educativa.

## 2. REGULACIÓN DEL DERECHO AL TRANSPORTE Y AL COMEDOR ESCOLARES EN CATALUÑA: EL MARCO NORMATIVO VIGENTE

Las políticas de becas y de provisión de los servicios de transporte y comedor escolares conforman uno de los ámbitos básicos de la política educativa a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades en educación. Cabe señalar que el marco normativo vigente consagra y protege el derecho de los niños a la educación en condiciones de equidad.

Así lo establece el artículo 28 de la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas (1989), por el que se insta a los estados miembros a reconocer este derecho y a prestarlo en condiciones de igualdad y, consecuentemente, también de gratuidad (en las enseñanzas de provisión universal), o en la legislación aplicable en materia de educación en Cataluña. La equidad y la gratuidad son principios orientadores de nuestro sistema educativo (artículo 21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

En esta línea, es bastante indicativo que la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, incorpore las referencias al sistema de becas y ayudas de transporte y comedor escolares en el título primero, correspondiente al derecho a la educación, y al sistema educativo, como elemento central de este derecho, o que la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incorpore estas referencias en el capítulo correspondiente a la compensación de las desigualdades en educación.

Particularmente, la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, establece en el artículo 6.3 que “las administraciones públicas, a fin de facilitar el acceso en condiciones de equidad a los servicios escolares de comedor y transporte durante las enseñanzas obligatorias y en las enseñanzas declaradas gratuitas, deberán ofrecer ayudas a los alumnos que vivan en poblaciones sin escuela, en núcleos de población alejados o en zonas rurales, a los alumnos con discapacidades y a los alumnos con necesidades educativas específicas reconocidas. Las ayudas podrán cubrir totalmente o parcialmente el gasto, atendiendo a la naturaleza del desplazamiento y el nivel de renta de las familias”.

La Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por su parte, establece en el artículo 82.2 que “en

aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.”

De forma específica, cabe decir que la provisión de los servicios de comedor y transporte escolares en Cataluña está regulada por el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, y por el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, respectivamente.

En síntesis, esta normativa prevé que el servicio escolar de transporte sea de provisión obligatoria y gratuita para los alumnos de educación obligatoria “que tengan que escolarizarse fuera de su municipio de residencia en un centro público [o sufragado con fondos públicos] ordinario o de educación especial, propuesto por el Departamento de Enseñanza”. De forma similar, y según esta normativa, el servicio escolar de comedor debe ser de provisión obligatoria y gratuita para los alumnos de las enseñanzas obligatorias escolarizados en centros docentes públicos que estén en la condición “de estar obligados a desplazarse fuera de su propio municipio de residencia, por inexistencia en éste de oferta del nivel educativo correspondiente” (aunque, a diferencia del transporte, el centro no debe ser a propuesta del Departamento de Educación) o “estar escolarizados en centros de educación especial o en centros de acción especial”. Para el resto de casos la provisión de estos servicios está prevista como opcional y no necesariamente gratuita.

En el marco de los diferentes expedientes de queja recibidos en los últimos dos años sobre el acceso a los servicios de comedor y transporte escolares, el Departamento de Educación ha reiterado al Síndic de Greuges que está en proceso de elaboración de nuevos decretos de regulación de estos servicios y que se

está trabajando para que puedan aprobarse próximamente.

Para avanzar en la equidad educativa, el Síndic de Greuges ha solicitado en diversas resoluciones que la nueva normativa amplíe la cobertura de carácter obligatorio y gratuito de estos servicios (tal y como se expone en el apartado siguiente). El Departamento de Educación ha respondido que la ampliación de esta cobertura requeriría una modificación previa del artículo 82.2 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación<sup>1</sup>.

Sobre este asunto, el Síndic de Greuges considera que el artículo mencionado obliga a la Administración educativa a garantizar la gratuidad de los servicios de

transporte y comedor escolares para los alumnos escolarizados fuera de su municipio, pero no da orientaciones sobre las actuaciones dirigidas a los alumnos que residen lejos del centro escolar, a pesar de vivir en el mismo municipio, ni tampoco limita este derecho. En este sentido, lo que prevé la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no impide una mejora sustancial de la normativa que permita dar respuesta y solución a los casos objeto de queja.

En el marco del apartado 5 de este informe se exponen algunos de los motivos principales de queja relacionados con este asunto y que comportan, según el Síndic de Greuges, alguna vulneración de derechos, y el contenido de las principales resoluciones emitidas por esta institución.

---

<sup>1</sup> La Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en el artículo 82.2 que “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo anterior, en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.”

### 3. ANÁLISIS COMPARADO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE TRANSPORTE Y COMEDOR ESCOLARES

#### 3.1. LA REGULACIÓN DE LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR

El análisis comparado de la normativa autonómica pone de manifiesto una diversidad territorial significativa en cuanto a la regulación de la prestación del servicio de transporte escolar. Esta diversidad se explica básicamente por las diferencias existentes entre las comunidades autónomas, tanto en lo concerniente a los supuestos de reconocimiento del derecho de acceso al servicio de transporte escolar, como también en cuanto a los niveles de regulación de la provisión de este servicio.

El cuadro 1 posiciona esquemáticamente las diferentes comunidades autónomas en relación a estas dos dimensiones. En opinión de esta institución, tal y como se expone a continuación, Cataluña se sitúa entre las comunidades que combinan más regulación de la provisión del servicio de transporte escolar y

menos cantidad de supuestos de reconocimiento del derecho.

En cuanto a los supuestos de reconocimiento del derecho, como ya se ha mencionado previamente, Cataluña reconoce la provisión obligatoria y gratuita del servicio de transporte escolar de acuerdo con los márgenes que ya establece la legislación de ámbito estatal, actualmente la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículo 82.2). De esta forma, pues, conviene recordar que la normativa catalana dispone con carácter potestativo la provisión del servicio en aquellos casos que no respondan al alumnado de las enseñanzas obligatorias que se desplaza a otra localidad por la falta de oferta escolar en el propio municipio.

En este sentido, a diferencia de Cataluña, hay otras comunidades autónomas que amplían la obligatoriedad de la provisión del servicio a otros supuestos. Esta ampliación del reconocimiento del derecho se

**Cuadro 1. Nivel de regulación y supuestos de reconocimiento del derecho al transporte escolar por comunidades autónomas**

		Nivel de regulación de la provisión	
		-	+
Supuestos de reconocimiento del derecho	+	La Rioja	Andalucía Aragón Canarias Castilla-La Mancha C. Valenciana Extremadura Madrid Murcia País Vasco
	-	Asturias Galicia	Baleares Cantabria Castilla y León Cataluña Navarra

Fuente: elaboración propia

produce fundamentalmente en torno a los tres aspectos siguientes: la residencia del alumnado, la etapa de escolarización y las necesidades educativas. El cuadro 2 sintetiza estos supuestos para cada comunidad autónoma.

En primer lugar, sobre la residencia del alumnado, cabe mencionar que comunidades autónomas como Andalucía<sup>2</sup>, Castilla-La Mancha<sup>3</sup>, Madrid<sup>4</sup> o Murcia<sup>5</sup> garantizan el derecho al transporte escolar no sólo a los alumnos que residen en un municipio diferente al de escolarización, sino también a los alumnos que pueden residir en el mismo municipio donde están escolarizados pero que lo hacen en núcleos de población dispersos, diseminados o de tipología especial (por ejemplo, núcleos chabolistas de difícil acceso). Estos supuestos dependen de la catalogación realizada por la propia Administración o de criterios objetivos de distancia geográfica entre el núcleo de población y el centro escolar.

En esta misma línea, otras comunidades como Canarias<sup>6</sup>, la Comunidad Valenciana<sup>7</sup> o el País Vasco<sup>8</sup> establecen directamente criterios de distancia geográfica entre el domicilio del alumno y el centro escolar para determinar la provisión obligatoria del servicio. Así pues, se rompe la lógica de cambio de municipio que rige la normativa catalana y estatal, de forma que los alumnos que residen a una distancia superior del centro escolar a la que establece la normativa corres-

pondiente (entre 2 Km. y 5 Km. en función del curso de escolarización y de la comunidad autónoma de residencia) tienen garantizado el acceso al servicio de transporte escolar (o, alternativamente, a una ayuda individual para sufragar los costes de desplazamiento).

En segundo lugar, sobre la etapa de escolarización, también hay comunidades que, a diferencia de Cataluña, prevén con carácter obligatorio la provisión del transporte escolar no sólo para los alumnos de primaria y secundaria obligatoria, sino también para alumnos de educación infantil de segundo ciclo, de bachillerato, de formación profesional y de los programas de cualificación profesional inicial. Andalucía, Aragón<sup>9</sup>, Castilla-La Mancha y Extremadura<sup>10</sup> representan las comunidades autónomas con una cobertura normativa más amplia si se atiende a la etapa de escolarización del alumnado. Además, la normativa de otras comunidades, como la Comunidad Valenciana<sup>11</sup>, Murcia<sup>12</sup> o Navarra<sup>13</sup>, no garantiza la provisión del servicio en las enseñanzas postobligatorias, pero sí lo hace en la educación infantil de segundo ciclo y en los programas de cualificación profesional inicial.

Y en tercer lugar, sobre las necesidades educativas, y también a diferencia de Cataluña, hay comunidades autónomas que no sólo garantizan normativamente la provisión del servicio de transporte escolar para el alumnado escolarizado en centros de educación especial (como ya se establece en la normativa catalana), sino que también lo hacen para los alumnos escolarizados en centros ordinarios con discapacidad que tienen limitada su movilidad (a pesar de estar escolarizados en el mismo municipio de residencia).

<sup>2</sup> Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (Andalucía).

<sup>3</sup> Orden de 01-10-2008, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se regula la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar (Castilla-La Mancha).

<sup>4</sup> Orden 3793/2005, de 21 de julio, del Consejero de Educación, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos de la Consejería de Educación (Madrid).

<sup>5</sup> Orden de 18 de agosto de 2008, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2002, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de transporte escolar (Murcia).

<sup>6</sup> Orden de 2 de agosto de 2006, por la que se aprueban las bases que regulan el uso del transporte escolar canario en los Centros Educativos Públicos no universitarios y Residencias Escolares de la Comunidad Autónoma de Canarias.

<sup>7</sup> Resolución de la Dirección General de Ordenación y Centros Docentes, sobre el servicio complementario de transporte de los centros públicos de titularidad de la Generalitat para el curso 2009/2010 (Comunidad Valenciana).

<sup>8</sup> Circular TE-1/2008 de la Directora de Administración y Gestión Económica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, sobre la aplicación de los criterios generales correspondientes al transporte escolar en los niveles de educación infantil (2º ciclo), educación primaria y ESO (1er y 2º ciclo) (País Vasco).

<sup>9</sup> Orden de 9 de junio de 2003, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón.

<sup>10</sup> Decreto 203/2008, de 26 de septiembre, por el que se regula el servicio de transporte escolar en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura

<sup>11</sup> Resolución de la Dirección General de Ordenación y Centros Docentes, sobre el servicio complementario de transporte de los centros públicos de titularidad de la Generalitat para el curso 2009/2010; y Decreto 77/1984, de 30 de julio, del Consejo de la Generalitat Valenciana, sobre regulación del transporte escolar (Comunidad Valenciana).

<sup>12</sup> Orden de 18 de agosto de 2008, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2002, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de transporte escolar (Murcia).

<sup>13</sup> Resolución 319/2009, de 11 de junio, del Director General de Inspección y Servicios, por la que se aprueban las instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar durante el curso 2009/2010 (Navarra).

Es el caso de comunidades como Andalucía, Baleares<sup>14</sup>, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia o Navarra.

En general, las comunidades autónomas con márgenes de obligatoriedad en la provisión del servicio más amplios disponen de marcos normativos aprobados más recientemente. A modo de ejemplo, las normativas de comunidades como Andalucía o Castilla-La Mancha, correspondientes a los años 2008 y 2009, respectivamente. Cataluña, Cantabria o Castilla y León, en cambio, con normativas de los años 1996, 2003 y 2004, respectivamente, integran el grupo de comunidades con supuestos para la provisión obligatoria menos amplios. Esta situación puede reflejar, en parte, la implicación creciente que están teniendo los poderes públicos en el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

En último lugar, no conviene olvidar que hay comunidades autónomas que no regulan algunos de los supuestos mencionados anteriormente (dentro del municipio, enseñanzas no obligatorias, necesidades educativas especiales) y que regulan la gestión de las plazas vacantes para optimizar los niveles de cobertura del servicio. Es el caso de las comunidades autónomas de Baleares, Canarias, Cantabria<sup>15</sup>, Castilla y León<sup>16</sup>, la Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y el País Vasco. La normativa de estas comunidades prevé que las plazas vacantes pueden estar ocupadas por otros alumnos que no cumplan los supuestos establecidos para la provisión obligatoria y gratuita, generalmente siempre y cuando este uso no modifique la prestación del servicio. Algunas de estas normativas también establecen los criterios de prioridad (edad, distancia geográfica, etc.) en el supuesto de que las solicitudes de uso del servicio no obligatorio superen el número de plazas vacantes.

Esta consideración es pertinente en el caso de Cataluña. Las quejas recibidas en el Síndic de Greuges constatan que en ocasiones existen dificultades de

uso de las vacantes en las rutas ya en funcionamiento de transporte escolar obligatorio por parte de alumnado sin derecho de acceso obligatorio.

Una vez revisadas las diferencias entre comunidades en cuanto a la regulación de los supuestos de reconocimiento del derecho al transporte escolar, cabe mencionar las diferencias relacionadas con el nivel de regulación de la provisión del servicio (ver el cuadro 1). En este sentido, hay comunidades autónomas que no disponen de una normativa específica de transporte escolar y otras comunidades que, en cambio, tienen reglamentos que establecen de forma precisa y minuciosa las condiciones de prestación de este servicio. Entre las comunidades menos reguladas desde el ámbito autonómico (ver las cuadros 1 y 2) destacan Asturias, que no dispone de normativa autonómica de transporte escolar, Galicia, que regula aspectos generales de este servicio a través de una normativa que también se aplica al servicio de transporte de obreros<sup>17</sup>, y La Rioja, que no regula la provisión del servicio pero sí la concesión de ayudas económicas individuales para sufragar el coste del transporte privado o público del alumnado en los centros escolares<sup>18</sup>.

Estas comunidades ordenan básicamente el funcionamiento de este servicio que ya prevén las leyes de ámbito estatal en materia de educación, como la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículo 82.2), o los reglamentos de ámbito estatal específicos de transporte escolar, como el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

A diferencia de estas comunidades autónomas, otras, como es el caso de Cataluña, que disponen de un marco normativo específico sobre transporte escolar<sup>19</sup>. El carácter propio y territorial de esta normativa conlleva que, a pesar de los estándares establecidos por la legislación estatal, estas comunidades también presenten diferencias entre ellas en cuanto al nivel de regulación.

<sup>14</sup> Orden de 21 de julio de 2005, que regula el transporte escolar en los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; y Orden de la Consejera de Educación y Cultura de 24 de agosto de 2009, por la que se modifica la Orden de 21 de julio de 2005 (Baleares).

<sup>15</sup> Orden de 14 de mayo de 2003, por la que se regula el transporte escolar en los Centros docentes públicos no universitarios en Cantabria.

<sup>16</sup> Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación (Castilla y León).

<sup>17</sup> Decreto 160/1988, de 9 de junio, por el que se regula la prestación de los servicios de transporte escolar y de obreros, de competencia exclusiva de la Xunta de Galicia; y Decreto 342/1998, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 160/1988, de 9 de junio (Galicia).

<sup>18</sup> Orden 36/2007, de 30 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regulan las bases de las ayudas individualizadas de transporte escolar; Orden 19/2009, de 30 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se modifica la Orden 36/2007, de 30 de julio (La Rioja).

<sup>19</sup> Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte a los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza (Cataluña).



**Cuadro 2. Características de la normativa que regula la prestación del servicio de transporte escolar por comunidades autónomas**

	Año	Provisión obligatoria (y gratuita)					
		Residencia		Etapa			
		Dentro municipio	Fuera municipio	Educación infantil (2º ciclo)	Educación obligatoria	Educación postobligatoria	Educ. especial
Andalucía	2009	Núcleos dispersos o diseminados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Aragón	2003		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asturias	-						
Baleares	2009 (2005)		Sí		Sí		Sí
Canarias	2006	> 2 Km. (EP y 1º y 2º de ESO); > 5 Km. (3º y 4º de ESO)	Sí		Sí		Sí
Cantabria	2003		Sí		Sí		Sí
Cast. y León	2004		Sí		Sí		Sí
Cast.-la Mancha	2008	Núcleos de población dispersos (>2 Km.)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cataluña	1996		Sí		Sí		Sí
C. Valenciana	2009 (1984)	> 3 Km.	Sí	Sí	Sí		Sí
Extremadura	2008		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Galicia	1998 (1988)						
Madrid	2005	Barrios de tipología especial o núcleos chabolistas. Zonas de difícil acceso (> 3 Km.)	Sí	Sí	Sí		Sí
Murcia	2008 (2002)	Localidad, zona rural o población diseminada diferente (> 3 Km.)	Sí	Sí	Sí		Sí
Navarra	2009		Sí	Sí	Sí		Sí
País Vasco	2008	> 2 Km. (EP y 1º y 2º de ESO); > 4 Km. (3º y 4º de ESO)	Sí	Sí	Sí		
La Rioja	2009 (2007) <sup>20</sup>		Sí	Sí	Sí	Sí	

Fuente: elaboración propia

<sup>20</sup> No hay normativa autonómica que regule la provisión del servicio de transporte escolar. La normativa existente regula la concesión de ayudas individuales de transporte escolar.

	Necesidades específicas	Potestativo	Plazas vacantes	Modalidad		Condiciones			
				Servicio	Ayuda	Planificación	Calidad	Seguimiento	Acompañante
	Alumnado con discapacidad	Déficits de accesibilidad Otras necesidades		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
		Necesidades de escolarización		Sí	Sí				Sí
	Alumnado con discapacidad	Estudios no obligatorios Necesidades de escolarización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Alumnado con discapacidad	Estudios postobligatorios	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí
	Alumnado con discapacidad	Necesidades de escolarización	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí
		Necesidades de escolarización	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí
	Alumnado con discapacidad			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
		Necesidades de escolarización		Sí	Sí	Sí			Sí
		Estudios postobligatorios Déficits de accesibilidad Otras necesidades	Sí	Sí	Sí				
	Alumnado con discapacidad			Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
				Sí					
		Necesidades de escolarización Estudios postobligatorios	Sí	Sí		Sí		Sí	
	Alumnado con discapacidad	Necesidades de escolarización		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Alumnado con discapacidad		Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí
			Sí	Sí	Sí				Sí
	Alumnado con discapacidad (postobligatoria y fuera de municipio)				Sí				

Así, si bien la mayoría de normativas autonómicas conciben la concesión de las ayudas individuales de transporte escolar como una modalidad de prestación del servicio, no siempre se establecen con precisión los beneficiarios, los procedimientos de concesión o los criterios de cuantificación de las ayudas. En el caso de las Baleares, por ejemplo, la normativa correspondiente sólo prevé las ayudas como modalidad de provisión, pero remite a las bases de las convocatorias que anualmente convoca la administración competente para la regulación de otros aspectos. En cambio, en el caso de Aragón o de Navarra, la normativa que regula la provisión del servicio establece no sólo las ayudas individuales como modalidad de concesión sino que también precisa los criterios de distancia y las cantidades que perciben los alumnos que no son usuarios del servicio de transporte escolar (menor rango normativo y mayor periodicidad de renovación de la norma explican, en ocasiones, este grado más elevado de precisión). Otras comunidades como Castilla y León<sup>21</sup>, Madrid<sup>22</sup>, País Vasco<sup>23</sup> o La Rioja disponen de normativas específicas de regulación de la concesión de las ayudas de transporte escolar. En el caso de Cataluña, el Decreto 161/1996 prevé los procedimientos a seguir y da autonomía a los consejos comarcales a la hora de determinar los criterios de concesión a nivel local.

A modo de recordatorio, conviene mencionar que las normativas autonómicas prevén la concesión de ayudas individuales para los alumnos que cumplen con los supuestos de acceso al servicio pero que no tienen a su alcance rutas de transporte escolar. Cuando tienen servicios de transporte regular de viajeros accesible, las ayudas tienden a cubrir el coste de uso por parte de los alumnos usuarios (si bien, en ocasiones, las administraciones correspondientes hacen directamente reservas de plazas, por lo que no es necesario tramitar las ayudas).

<sup>21</sup> Orden EDU/1773/2009, de 28 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para financiar el gasto de transporte escolar del alumnado que curse segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria o educación especial, en centros públicos dependientes de la Consejería de Educación o, por necesidades de escolarización, en centros privados concertados de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>22</sup> Orden 4801/2009, de 27 de octubre, de la Consejera de Educación, por la que se modifican las bases reguladoras para la concesión de ayudas individualizadas de transporte escolar y se aprueba la convocatoria correspondiente al curso 2009-2010 (Madrid).

<sup>23</sup> Orden de 31 de agosto de 2009, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan Asignaciones Individualizadas de Transporte Escolar para el alumnado de E. Infantil (2º ciclo), E. Primaria y ESO (1er. y 2º ciclo) (País Vasco).

Sobre las condiciones de provisión del servicio, las normativas autonómicas tienden a regular aspectos básicos relacionados con la planificación y organización y así como las condiciones de acompañamiento de los alumnos usuarios (número de acompañantes, funciones de los acompañantes, etc.). En cambio, a grandes rasgos, estas normativas autonómicas difieren en el nivel de regulación de las condiciones de calidad y del tipo de seguimiento del funcionamiento del servicio. Mientras que el Decreto 161/1996, de transporte escolar en Cataluña, sólo contiene algunas referencias para la modalidad de servicio discrecional relativas a la duración del trayecto, a la correspondencia de los horarios lectivos y de transporte y a la ubicación de las paradas, las normativas autonómicas de comunidades como Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura o Murcia regulan de forma más sistemática las condiciones de calidad que los servicios deben garantizar a los usuarios, así como su seguimiento. Eso es especialmente pertinente si se tiene presente que algunas de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges sobre transporte escolar remiten a estas condiciones de calidad.

En general, las condiciones de calidad reguladas tienen que ver básicamente con la duración del trayecto, el tiempo de espera, el ajuste de los horarios del centro y del servicio, la accesibilidad de las paradas y las normas de convivencia en el uso del servicio. Estas normativas autonómicas también regulan los controles de calidad pertinentes, y establecen las responsabilidades y los procedimientos previstos para garantizar su seguimiento y adecuada provisión. Generalmente, las direcciones de los centros escolares tienen la responsabilidad de realizar su seguimiento y de trasladar a las administraciones competentes las demandas y necesidades de mejora del servicio.

Finalmente, algunas de estas normativas autonómicas, no la normativa catalana, también regulan aspectos generales relacionados con la provisión del servicio de transporte escolar adaptado. De hecho, tal y como se pone de manifiesto en apartados sucesivos, el Síndic de Greuges ha recibido diferentes quejas en relación a las condiciones de calidad del servicio de transporte escolar adaptado (Q 04182/07 y otras).

### 3.2. LA REGULACIÓN DE LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR

Al igual que sucede con el transporte escolar, el análisis comparado de la normativa relacionada con la prestación del servicio de comedor escolar también presenta diferencias significativas entre comunidades autónomas. Por una parte, sólo exceptuando Asturias, que establece acuerdos bilaterales a escala local, es cierto que las diferentes comunidades dispo-

nen de marcos normativos propios que regulan, a nivel autonómico, la provisión de este servicio, y que estos marcos son bastante coincidentes en cuanto a la voluntad de sentar las bases para la autorización y la organización del servicio y para la provisión de personal. Aun así, por otra parte, cabe mencionar que las diversas normativas presentan diferencias destacables tanto en cuanto a la regulación de la gratuidad como a los supuestos de reconocimiento del derecho al uso gratuito del servicio.

Tal y como se observa en el cuadro 3, y de acuerdo con la combinación de estas dos dimensiones, pueden clasificarse las diferentes comunidades autónomas en tres modelos de regulación diferenciados.

En un primer modelo, están las comunidades que disponen de normativas autonómicas que no regulan la gratuidad de acceso al servicio de comedor escolar del alumnado. Es el caso de Baleares<sup>24</sup>, Canarias<sup>25</sup>, Navarra<sup>26</sup> o el País Vasco<sup>27</sup>, que disponen de decretos,

órdenes o resoluciones que se centran en aspectos relacionados básicamente con la gestión y el funcionamiento de los servicios y que, en cuanto a las condiciones de acceso, remiten básicamente a la posibilidad de recibir ayudas parciales o totales en función de la renta y de otras situaciones sociales (ver el cuadro 4).

En un segundo modelo, en el que podría ubicarse Cataluña, están las comunidades con normativas autonómicas que regulan la provisión gratuita del servicio y que limitan la obligatoriedad de esta gratuidad a los supuestos ya establecidos por la normativa estatal correspondiente, la Ley orgánica 2/2006, de Educación (artículo 82.2). En efecto, las normativas autonómicas de comunidades como Aragón<sup>28</sup>, la Comunidad Valenciana<sup>29</sup>, Madrid<sup>30</sup> o La Rioja<sup>31</sup> establecen la gratuidad de acuerdo con la residencia del alumnado, concretamente para los alumnos que residen en un municipio diferente al de escolarización y que se ven obligados a desplazarse por la ausencia de oferta en su propia localidad. En este sentido, la gratuidad en el acceso al servicio de comedor escolar queda garantizada en aquellos supuestos ya incluidos para la provisión obligatoria del transporte escolar. A la vez, conviene añadir que, a igual que sucede en Cataluña, estas comunidades realizan convocatorias de ayudas que, con carácter no obligatorio, cubren de manera total o parcial el coste de uso

<sup>24</sup> Orden de 30 de octubre de 2001 del consejero de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y el funcionamiento del servicio escolar de comedor a los centros docentes públicos no universitarios; y Orden de 31 de octubre de 2001 del consejero de Educación y Cultura, con la que se aplican, para el curso 2001-2002, las medidas derivadas del Orden de 30 de octubre de 2001 del consejero de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y el funcionamiento del servicio escolar de comedor a los centros docentes públicos no universitarios (Baleares).

<sup>25</sup> Orden de 11 de septiembre de 1996, por la que se regula el funcionamiento de los comedores escolares en los centros públicos no universitarios de Canarias, y se establecen las bases de la convocatoria de las ayudas con destino a los comensales; y Orden de 26 de octubre de 1998, por la que se modifica la Orden de 11 de septiembre de 1996 y se establecen las bases de convocatoria de las plazas y de las ayudas a los alumnos comensales de los centros públicos no universitarios con comedor escolar (Canarias).

<sup>26</sup> Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio, por el que se regulan los comedores escolares de los centros públicos no universitarios de Navarra en los niveles de enseñanza obligatoria; Orden Foral 186/1993, de 11 de mayo, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se desarrolla lo dispuesto en el Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio; Resolución 155/2009, de 16 de abril, de la Directora General de Ordenación, Calidad e Innovación, por la que se aprueban las Bases de la convocatoria pública para la asignación de recursos económicos dirigidos al alumnado en situación socioeconómica desfavorable, de los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para el curso 2009/2010; y Bases Reguladoras para la concesión de ayudas al alumnado que presenta desventaja socioeconómica en centros públicos para el curso 2009/10 (Navarra).

<sup>27</sup> Orden de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo) (País Vasco).

<sup>28</sup> Orden de 12 de junio de 2000, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se dictan instrucciones para la organización y el funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros Docentes Públicos no universitarios (Aragón).

<sup>29</sup> Resolución de 28 de junio de 2002, de la Dirección General de Centros Docentes de la Consejería de Cultura y Educación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de titularidad de la Generalitat Valenciana; y Resolución de 6 de mayo de 2008, de la Dirección General de Ordenación y Centros Docentes, sobre el servicio complementario de comedor de los centros públicos de titularidad de la Generalitat para el curso 2008/2009 (Comunidad Valenciana).

<sup>30</sup> Orden 917/2002, de 14 de marzo, por la que se regulan los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid; Orden 3028/2005, de 3 de junio, de la Consejería de Educación, por la que se modifica parcialmente la Orden 917/2002, de 14 de marzo; y Orden 2112/2009, de 7 de mayo, por la que se modifican las Bases Reguladoras para la concesión de becas de comedor escolar y se convocan becas de comedor escolar para el curso 2009-2010 (Madrid).

<sup>31</sup> Orden 27/2006, de 28 de septiembre, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros Docentes Públicos de enseñanza no universitaria dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de La Rioja; y Orden 22/2007, de 31 de mayo, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el procedimiento de concesión de ayudas de comedor escolar (La Rioja).

del servicio de comedor escolar (ver el cuadro 4). Los niveles de cobertura real y efectiva de la gratuidad dependen, pues, de las políticas de becas y de ayudas que discrecionalmente promueve la Administración.

### Cuadro 3. Regulación de la gratuidad y supuestos de reconocimiento de la gratuidad del comedor escolar por comunidades autónomas

		Regulación de la gratuidad	
		-	+
Supuestos de reconocimiento de la gratuidad	+		Andalucía Cantabria Castilla y León Castilla-La Mancha Extremadura Galicia Murcia
	-	Asturias Baleares Canarias Navarra País Vasco	Aragón <b>Cataluña</b> C. Valenciana Madrid La Rioja

Font: elaboració pròpia

Y en último término, un tercer modelo engloba las comunidades que disponen de normativas autonómicas que no sólo regulan la provisión gratuita del servicio sino que, además, amplían los supuestos establecidos por la normativa estatal en lo concerniente al acceso gratuito. A pesar de las diferencias internas destacables, pueden situarse en este modelo comunidades como Andalucía<sup>32</sup>, Cantabria<sup>33</sup>, Castilla y

León<sup>34</sup>, Castilla-La Mancha<sup>35</sup>, Extremadura<sup>36</sup>, Galicia<sup>37</sup> o Murcia<sup>38</sup>. Son comunidades que, con carácter obligatorio, garantizan la gratuidad a los alumnos que residen en un municipio diferente al de la escuela, y también a los que reúnen determinadas circunstancias sociales y personales. Tal y como expone el cuadro 4, estas circunstancias remiten a alumnado con necesidades educativas especiales, especialmente con discapacidad, alumnado en situación de riesgo social, alumnado con niveles de renta familiar bajos, alumnado en situación de acogida familiar o residencial, alumnado de familias numerosas de categoría especial, etc. Adicionalmente, y a veces también con carácter obligatorio, estas comunidades establecen ayudas totales o parciales que dan cobertura a otras situaciones sociales y personales (familias monoparentales, familias numerosas de categoría general, rentas familiares menos bajas, etc.).

Revisados estos modelos, conviene recordar que la cobertura real y efectiva de la gratuidad en el acceso al comedor escolar no sólo depende de su reconocimiento legal, sino también de la inversión que los poderes públicos destinan a las ayudas no obligatorias. De hecho, hay comunidades con supuestos legales restringidos que tienen mayores niveles de cobertura real que otras comunidades con supuestos legales más amplios pero con niveles de inversión en ayudas no obligatorias bajos. Aun así, cabe no olvidar que el reconocimiento legal de esta gratuidad y la ampliación de los supuestos previstos incrementan

<sup>32</sup> Orden de 27 de marzo de 2003, por la que se regula la organización, funcionamiento y gestión del servicio de comedor escolar de los Centros Docentes Públicos dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia (Andalucía).

<sup>33</sup> Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la comunidad de Castilla y León; Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008 de 13 de marzo (Cantabria).

<sup>34</sup> Orden de 2 de marzo de 2004, reguladora de la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar; Orden de 21 de julio de 2005, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se modifica parcialmente la Orden de 2 de marzo de 2004 (Castilla y León).

<sup>35</sup> Orden de 2 de marzo de 2004, reguladora de la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar; Orden de 21 de julio de 2005, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se modifica parcialmente la Orden de 2 de marzo de 2004 (Castilla-La Mancha).

<sup>36</sup> Decreto 192/2008, de 12 de septiembre, por el que se regulan los servicios de comedor escolar y aula matinal en los centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>37</sup> Orden de 13 de junio de 2008 por la que se modifica la de 21 de febrero de 2007, por la que se regula la organización, el funcionamiento y la gestión del servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de esta consejería (Galicia).

<sup>38</sup> Orden de la Consejería de Educación y Cultura, de 17 de julio de 2006, por la que se regula el servicio de comedor escolar de los Colegios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Orden de 4 de mayo de 2009, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan ayudas de comedor para el alumnado escolarizado en centros públicos que dispongan de este servicio escolar complementario durante el curso 2009-10 (Murcia).

la protección del derecho a la educación en condiciones de gratuidad y favorecen que su desarrollo quede menos supeditado a las políticas educativas de los gobiernos. El Síndic de Greuges, especialmente dadas las quejas recibidas por la falta de cobertura de la gratuidad del servicio, ha sugerido al Departamento de Educación un cambio en la normativa vigente.

Finalmente, el análisis comparado también constata la existencia de normativas autonómicas que no sólo definen los derechos relacionados con la provisión gratuita o con la percepción de ayudas totales o parciales, sino que también establecen derechos relacionados con el uso del servicio. Las normativas que regulan los servicios de comedor escolar en comunidades como Extremadura<sup>39</sup> o Castilla y León<sup>40</sup> establecen derechos como: recibir una dieta equilibrada y saludable, recibir orientaciones en materia de educación para la salud y la adquisición de hábitos sociales, participar en las actividades educativas y lúdicas

en los espacios comprendidos entre la actividad lectiva y el horario de comedor, recibir información periódica sobre el plan de comida, o recibir una alimentación especial en el caso de los alumnos que lo necesiten.

En este sentido, el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, sólo establece el derecho de los alumnos usuarios a tener un menú adecuado a sus necesidades. Es interesante observar como la normativa correspondiente a Andalucía<sup>41</sup> incluye el derecho de los alumnos con necesidades educativas especiales a ser atendidos en horario de comedor escolar por técnicos de educación especial. Como se verá en apartados sucesivos, el Síndic de Greuges ha recibido diferentes quejas sobre supuestos déficits en la provisión de auxiliares de educación.

---

<sup>39</sup> Decreto 192/2008, de 12 de septiembre, por el que se regulan los servicios de comedor escolar y aula matinal en los centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>40</sup> Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la comunidad de Castilla y León.

---

<sup>41</sup> Orden de 27 de marzo de 2003, por la que se regula la organización, funcionamiento y gestión del servicio de comedor escolar de los Centros Docentes Públicos dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia (Andalucía).



**Cuadro 4. Características de la normativa que regula la prestación del servicio de comedor escolar por comunidades autónomas**

	Año	Provisión	Residencia		Perfil social	Educación infantil (2º ciclo)
			Dentro municipio	Fuera municipio		
Andalucía	2003	Centros públicos (EI, EP, ESO, EE) Criterios de prioridad de acceso		Sí	Situación de riesgo social Familias de centros de acogida	[Sí]
Aragón	2000	Centros públicos (EI, EP, ESO, EE)		[Sí]	Usuarios transporte escolar	Sí
Asturias	-					
Baleares	2001	Centros públicos Criterios de prioridad de acceso				
Canarias	1998 (1996)	Centros públicos Criterios de prioridad de acceso				
Cantabria	2007	Centros públicos (EI, EP, ESO, EE) Criterios de prioridad de acceso		[Sí]	Alumnado con necesidades educativas especiales	Sí
Cast. y León	2008	Centros públicos		Sí	Renta (<IPREM/2) Acogida Familias numerosas de categoría especial	Sí
Cast-La Mancha	2005 (2004)	Centros públicos Criterios de prioridad de acceso	[Núcleos de población dispersos (>2 Km.)]	[Sí]	Renta familiar (<SMI*3,5 per cápita y mes=100%) [Alumnado con discapacidad]	[Sí]
Cataluña	1996	Centros públicos		Sí		
C. Valenc.	2008/2002	Centros públicos (EI, EP, ESO, EE)		Sí		
Extremadura	2008	Centros públicos (EI, EP y EE) Criterios de prioridad de acceso		[Sí]	Necesidades socioeconómicas (nivel de renta) Alumnado en EE [Alumnado con discapacidad]	[Sí]
Galicia	2008 (2007)	Centros públicos (EI, EP, ESO)			Riesgo social Renta familiar (<IPREM*4) Familias numerosas de categoría especial	Sí
Madrid	2009 / 2005 (2002)	Centros públicos (EI, EP, ESO, EE) Criterios de prioridad		Sí		
Murcia	2009 / 2006	Centros públicos (EI, EP y EE) Criterios de prioridad de acceso	[Localidad, zona rural o población diseminada diferente (> 3 Km.)]	[Sí]	Riesgo social Centros residenciales [Alumnado con discapacidad]	[Sí]
Navarra	1993 (1991)	Centros públicos Criterios de prioridad de acceso				
País Vasco	2000	Centros públicos (EI, EP, ESO) Criterios de prioridad				
La Rioja	2007 / 2006	Centros públicos Criterios de prioridad		Sí	Alumnado con discapacidad	Sí

Fuente: elaboración propia.

Nota: entre [ ] se incorporan los supuestos que se derivan de combinar la normativa de transporte y de comedor escolar. Conviene recordar que hay comunidades que regulan el acceso al comedor escolar a los alumnos que tienen derecho al transporte escolar

Provisión gratuita						Criterios ayudas totales o parciales
Etapa			Transporte			
Educación obligatoria	Educación postobligatoria	Educación especial	Usuario	No usuario		
Sí						Límites de renta familiar SMI (50%/25%)
Sí		Sí	Sí			(convocatoria ayudas)
						Fuera municipio Compensación de desigualdades (renta familiar, número de miembros de la familia, condiciones sociales, discapacidad)
						Renta familiar Situación socioeconómica y familiar
Sí	[Sí]	Sí	Sí			Renta familiar (<SMI=75%; <SMI*2=50%; <SMI*3=25%)
Sí		Sí				Renta familiar (<IPREM/2=100%; <IPREM=75%;<IPREM*2=50%) Familia numerosa (especial=100%; general=50%)
[Sí]	[Sí]	[Sí]	Sí			Renta familiar (<SMI*3,5 per cápita y mes=100% / <SMI*5,2 per cápita y mes=50%)
Sí		Sí				Condiciones socioeconómicas y geográficas (centros públicos y concertados)
Sí			Sí			Renta familiar (tramos)
[Sí]	[Sí]	Sí	Sí			
Sí			Sí			Riesgo social (100%) Renta familiar (<IPREM*4=100%; <IPREM*5,5=50%) Familia numerosa (especial=100%; general=50%)
Sí						Renta familiar (<5.000 € per cápita), situaciones sociales, RMI, acogida, víctimas de terrorismo, etc.
[Sí]		[Sí]	Sí			Renta familiar, familias monoparentales, discapacidades... (convocatoria ayudas)
						Riesgo social, minorías étnicas, alumnado desplazado por razón de modelo lingüístico, etc. (convocatorias ayudas)
						(convocatoria ayudas)
Sí			Sí			Renta familiar (convocatorias ayudas)



## 4. ANÁLISIS COMPARADO DE LA COBERTURA Y EL GASTO PÚBLICO EN TRANSPORTE Y COMEDOR ESCOLARES

### 4.1. ALGUNOS DATOS DE CONTEXTO SOBRE EL SISTEMA DE BECAS

Las políticas relacionadas con la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares hay que ubicarlas en un contexto de gasto público en educación en Cataluña caracterizado por déficits estructurales de inversión tanto en el sistema educativo en general como en el sistema de becas en particular. En esta línea, numerosos trabajos<sup>42</sup> que han analizado últimamente el estado de la educación han puesto de manifiesto que Cataluña está entre los países europeos con un menor gasto público en educación no universitaria sobre el PIB, claramente por debajo del promedio europeo, y ligeramente por debajo también del promedio español. El propio Pacto Nacional para la Educación, firmado en 2006 por la mayoría de los agentes educativos del país, ya convenía la necesidad de que el Gobierno incrementase progresivamente los recursos económicos destinados a la educación, hasta converger con el promedio europeo. Este objetivo es también recogido por la Ley 12/2009, de Educación, de Cataluña, en el preámbulo y en la disposición final segunda. Los últimos datos hechos públicos correspondientes al año 2007 indican que el gasto en educación no universitaria en la Unión Europea fue del 4% del PIB (del 6% si se incluye la educación universitaria), mientras que en Cataluña gira cerca del 3% (menos del 4% con la suma del gasto en educación universitaria). Eso significa que, de media, los estados de los países europeos invierten proporcionalmente un 25% más de recursos en relación con el PIB de lo que se hace en Cataluña.

En un contexto de déficit de financiación pública de la educación, cabe decir que las políticas de becas se han caracterizado también por déficits de desarrollo, especialmente en cuanto a los niveles de cobertura. La tabla 1, que contiene indicadores de gasto en becas por comunidades autónomas correspondientes al curso 2006/07, según los datos del Ministerio de Educación, muestra que menos del 20% de los estudiantes catalanes recibe algún tipo de ayuda relacionada con la enseñanza, y también que Cataluña se sitúa entre las comunidades autónomas con niveles de cobertura más bajos. De hecho, comunidades con un PIB per cápita similar o superior, como Navarra, el País Vasco, Madrid o la Comunidad Valenciana, presentan niveles de cobertura que pueden llegar a doblar la proporción de alumnado becado en Cataluña.

Por una parte, es cierto que el mayor nivel de renta per cápita en Cataluña ha supuesto que el alumnado catalán haya sido globalmente menos beneficiario de becas procedentes del Ministerio de Educación que el alumnado de otras comunidades, comparativamente más afectado por situaciones de precariedad económica. Aun así, por otra parte, la situación de comunidades como Navarra, el País Vasco, Madrid o la Comunidad Valenciana, con niveles de riqueza equiparables a los de Cataluña, ponen manifiesto que éste no es el único factor que lo explica, sino especialmente también la inversión de los gobiernos autonómicos en las políticas de becas. En este sentido, la Administración educativa catalana presenta carencias de años en el despliegue de políticas de becas en educación<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Ferrer, F. y Albaigés, B. (coord.) (2008). *Estat de l'educació a Catalunya*. Anuari 2006. Polítiques 61. Barcelona: Editorial Mediterrània; CSASE (2007). *Sistema d'Indicadors d'Educació a Catalunya*. Informe 12. Barcelona: CSASE; AA.VV. (2007). *Informe per a la millora dels resultats del sistema educatiu a Catalunya*. Informe d'avaluació 10. Barcelona: CSASE; Bonal, X. (dir.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya*. Anuari 2005. Polítiques 53. Barcelona: Editorial Mediterrània; Calero, J. y Bonal, X. (2004). "La financiación de la educación en España". En V. Navarro (Ed.). *El Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Tecnos-UPF; etc.

<sup>43</sup> Calero, J. (2006). *Equity in Education*. County Analytical Report. París: OECD. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**Tabla 1. Indicadores sobre el gasto en becas en las enseñanzas no universitarias por comunidades autónomas (2006/07)**

	Becarios / Estudiantes (%)	Gasto en becas / becarios (en euros)	Gasto en becas / estudiantes (en euros)
<b>España</b>	<b>29,3</b>	<b>271,3</b>	<b>79,5</b>
Andalucía	33,1	282,8	93,6
Aragón	3,4	860,3	29,0
Asturias	44,6	175,1	78,1
Baleares	13,1	258,9	33,9
Canarias	33,3	260,5	86,7
Cantabria	36,9	229,4	84,7
Castilla y León	64,9	147,8	95,9
Castilla-La Mancha	7,1	885,9	62,5
<b>Cataluña</b>	<b>17,0</b>	<b>351,2</b>	<b>59,6</b>
Comunidad Valenciana	34,8	230,7	80,3
Extremadura	55,3	193,4	106,9
Galicia	10,5	625,6	65,7
Madrid	36,5	264,7	96,5
Murcia	25,3	227,6	57,7
Navarra	26,8	171,6	46,0
País Vasco	30,7	367,2	112,7
La Rioja	9,7	296,2	28,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia

#### 4.2. ALGUNOS DATOS SOBRE LA COBERTURA Y EL GASTO DE LOS SERVICIOS DE COMEDOR Y TRANSPORTE ESCOLARES

A pesar de los déficits de gasto público mencionados anteriormente, es importante destacar que uno de los ámbitos del sistema de becas y ayudas sobre los que el Departamento de Educación ha destinado más recursos ha sido el de transporte y comedor escolares. A título ilustrativo, el gasto público en la provisión de estos servicios se ha situado alrededor de los 117 millones de euros durante el curso 2008/09, y que más de 55.000 alumnos se han beneficiado de transporte escolar sufragado con fondos públicos y más de 75.000 alumnos, de ayudas de comedor escolar (obligatorias y no obligatorias).

Por una parte, y de acuerdo con este esfuerzo, los datos de gasto unitario por estudiante en transporte y comedor escolares correspondientes al año 2007 (últimos datos disponibles con posibilidad de comparativa por comunidades autónomas), recogidos en la tabla 2, sitúan a Cataluña en una posición intermedia. Es significativo, por ejemplo, que Cataluña destine proporcionalmente más recursos a la prestación de los servicios de transporte y comedor escolares que Andalucía o Madrid, que son unas de las comunidades que

presentan niveles de gasto en becas por estudiante superiores (ver las tablas 1 y 2).

Aun así, por otra parte, y según los datos de 2007, conviene recordar que el gasto unitario en la prestación de estos servicios escolares complementarios se sitúa por debajo del promedio estatal. Según los datos del Ministerio de Educación, en cuanto al servicio de comedor (y residencia), Cataluña invirtió 49,2 € por estudiante en el año 2007, mientras que el conjunto del Estado lo hizo en 71,1 €, y en cuanto al servicio de transporte, el gasto unitario en Cataluña fue de 70,1 € por estudiante, mientras que en España fue de 74,1 €.

De hecho, el gasto en la provisión de estos servicios correlaciona de forma positiva con el gasto unitario que destina a la educación cada uno de los diferentes territorios. Los gráficos 2 y 3 constatan que las comunidades autónomas que más invierten en educación por estudiante también son las que más invierten en la prestación de estos servicios complementarios de comedor y transporte escolares. La recta de regresión evidencia esta relación positiva. Si se hace caso del coeficiente  $R^2$ , además, se observa que estas diferencias entre comunidades autónomas en el gasto unitario en comedor y transporte escolares se explican en un 28% aproximadamente por las diferencias de inversión en educación no universitaria.

**Tabla 2. Indicadores de gasto en comedor y transporte escolares en las enseñanzas no universitarias por comunidades autónomas (2007)**

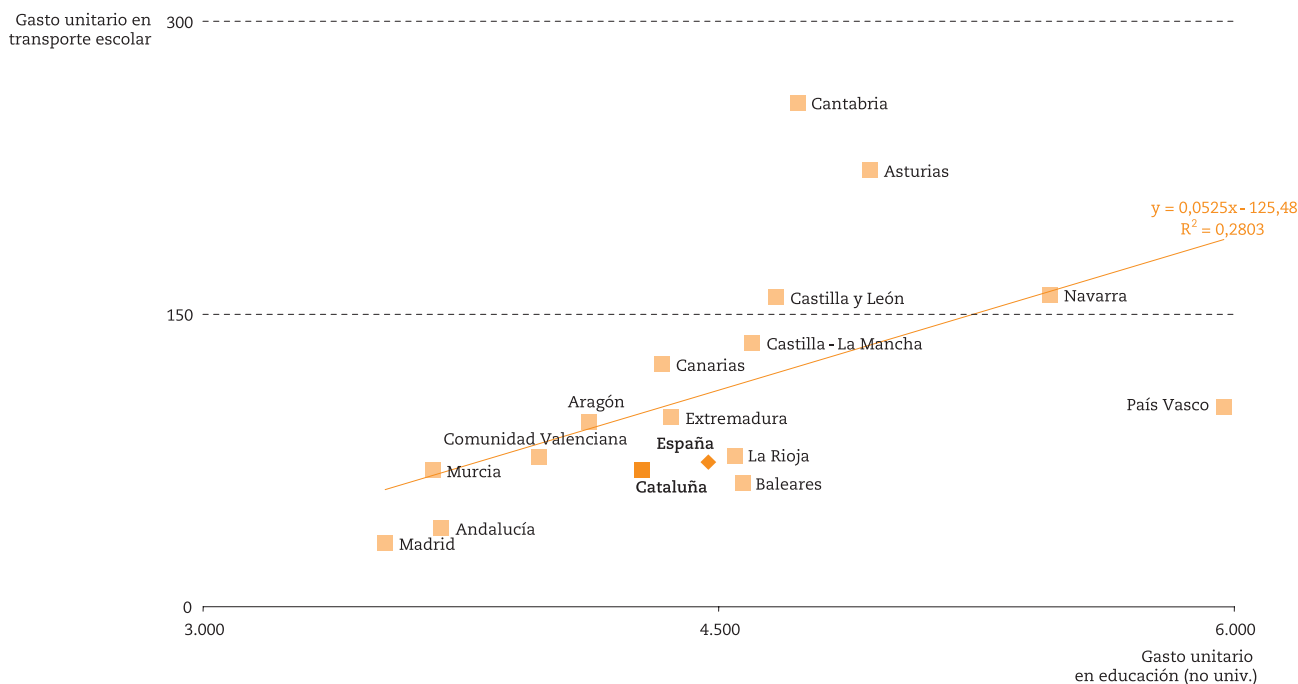
	Gasto en comedor y residencia (en miles €)	Gasto en transporte (en miles €)	Gasto en comedor y residencia por estudiante (en €)	Gasto en transporte por estudiante (en €)
<b>España</b>	<b>405.775,3</b>	<b>422.884,1</b>	<b>71,1</b>	<b>74,1</b>
Andalucía	20.465,2	47.801,1	17,2	40,2
Aragón	7.957,5	14.070,0	53,5	94,5
Asturias	4.745,6	21.843,0	48,6	223,6
Baleares	925,0	8.227,0	7,1	63,2
Canarias	20.050,0	33.854,0	73,5	124,2
Cantabria	2.776,5	15.889,0	45,1	257,9
Castilla y León	17.680,0	43.065,0	65,1	158,5
Castilla-La Mancha	9.765,0	37.180,3	35,5	135,1
<b>Cataluña</b>	<b>43.074,3</b>	<b>61.426,4</b>	<b>49,2</b>	<b>70,1</b>
Comunidad Valenciana	66.697,0	46.531,9	109,8	76,6
Extremadura	4.357,8	14.838,0	28,5	97,1
Galicia	...	...	...	...
Madrid	10.999,7	24.687,1	14,5	32,5
Murcia	2.320,2	14.631,2	11,1	69,8
Navarra	2.679,8	12.027,4	35,6	159,8
País Vasco	38.064,5	23.543,3	165,2	102,2
La Rioja	466,1	2.790,4	12,9	77,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia

Nota 1: El gasto por estudiante está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).

Nota 2: En los datos del Ministerio de Educación y Ciencia, las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia tienen parte del gasto en actividades complementarias no desagregado por comedor o transporte escolar, por lo que los resultados de estas comunidades deban tomarse con precaución.

**Gráfico 2. Relación entre gasto unitario en transporte escolar y gasto unitario en educación no universitaria por comunidades autónomas (2007)**

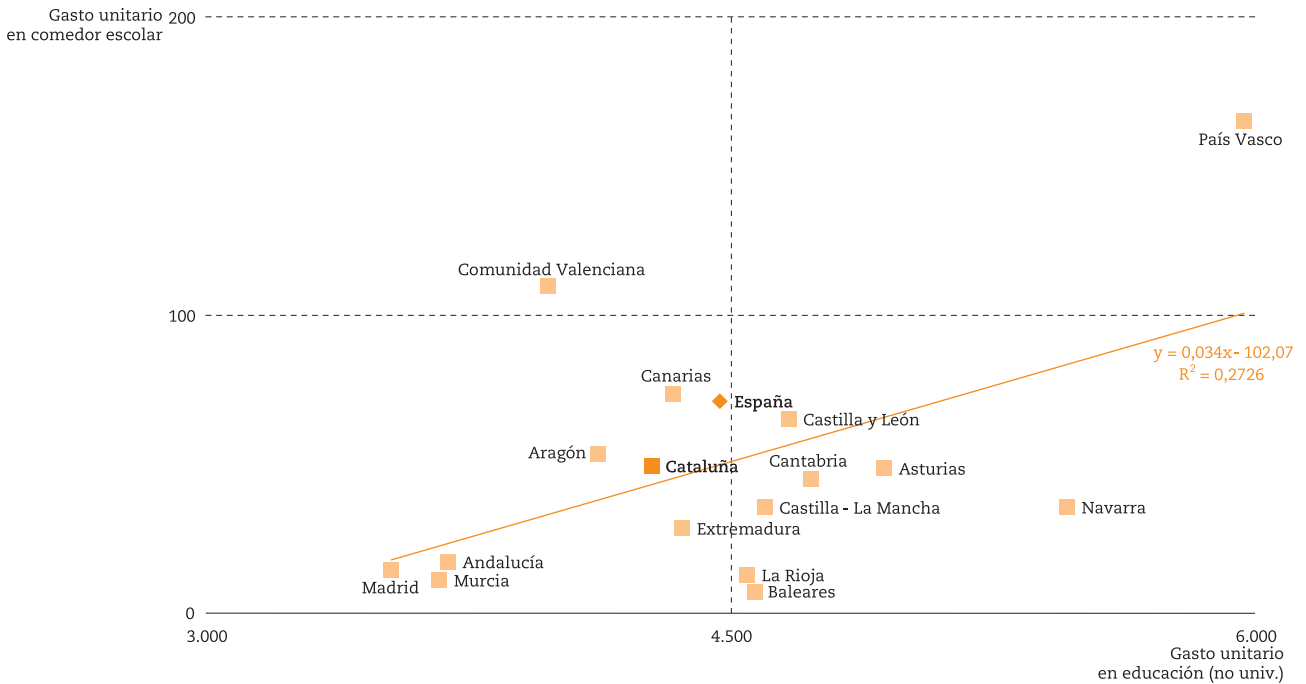


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia

Nota 1: El gasto unitario de transporte está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).



**Gráfico 3. Relación entre gasto unitario en comedor escolar y gasto unitario en educación no universitaria por comunidades autónomas (2007)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia

Nota 1: El gasto unitario de comedor está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).

La importancia de los factores de decisión política a la hora de entender la inversión en la provisión de estos servicios se ponen de manifiesto al constatar que el gasto de los poderes públicos en esta provisión no siempre está de acuerdo con el nivel de necesidad que presenta cada una de las comunidades autónomas. De hecho, a pesar de que las políticas de transporte y comedor escolares tienen como misión fomentar la cohesión territorial y la equidad en educación, no siempre las comunidades autónomas con mayores niveles de pobreza o con mayores niveles de dispersión territorial de su población son las que más invierten en los servicios de comedor y transporte escolares.

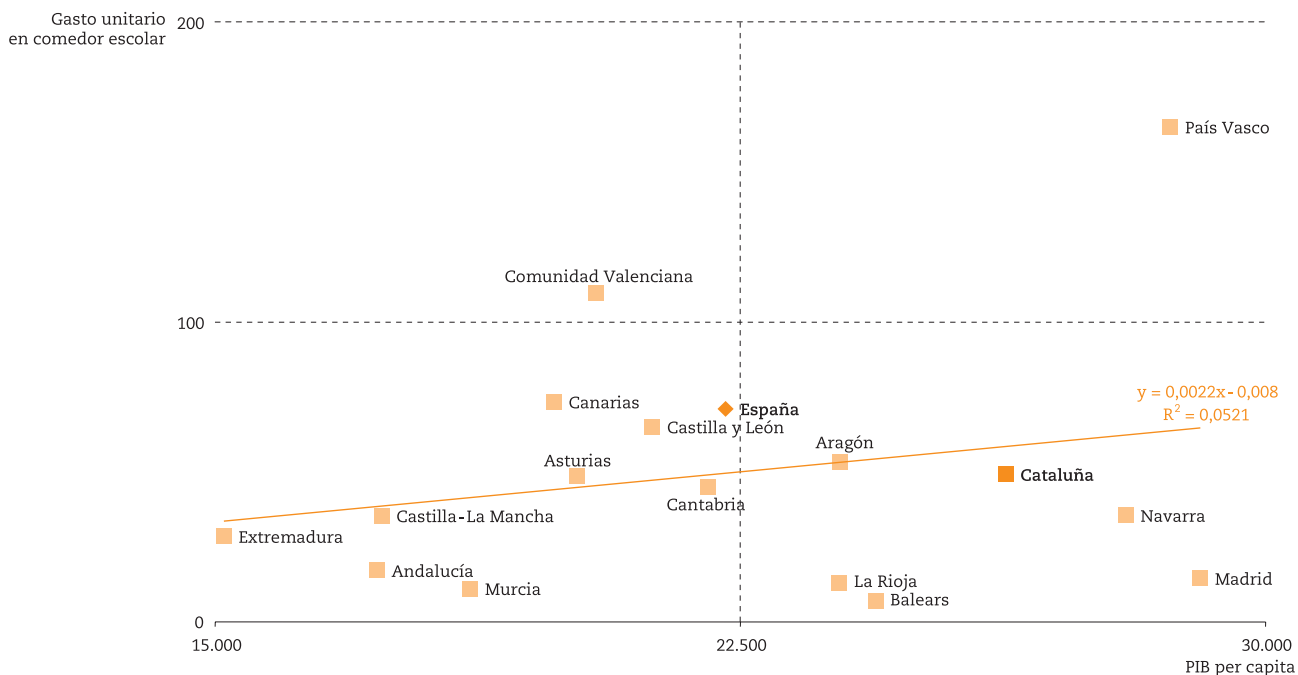
Es oportuno analizar la relación entre las variables de gasto unitario en transporte y comedor escolares, de nivel de riqueza (PIB per cápita y tasa de pobreza) y de configuración territorial (población residente en municipios menores de 2.000 habitantes).

Así, por ejemplo, los gráficos 4 y 5, que incluyen la relación entre gasto unitario en comedor escolar y

PIB per cápita, y entre éste y el nivel de pobreza de la población infantil, ponen de manifiesto que la inversión que las comunidades autónomas destinan a la provisión del servicio de comedor escolar no mantiene una relación positiva con la prevalencia de posibles situaciones de precariedad económica. Al contrario, paradójicamente, el análisis de las rectas de regresión constata una relación negativa entre estas variables, de forma que, cuanto más elevado es el nivel de pobreza de las comunidades autónomas, en general, menor es el gasto unitario en la provisión de estos servicios (a pesar de que esta relación es poco significativa y que el coeficiente R<sup>2</sup> pone de manifiesto que sólo cerca del 10% de las diferencias de gasto entre comunidades se explican por su nivel de riqueza).

En el caso del transporte escolar, el análisis de regresión no concluye ninguna correlación estadísticamente significativa entre el gasto unitario y las variables de riqueza/pobreza territorial por comunidades autónomas.

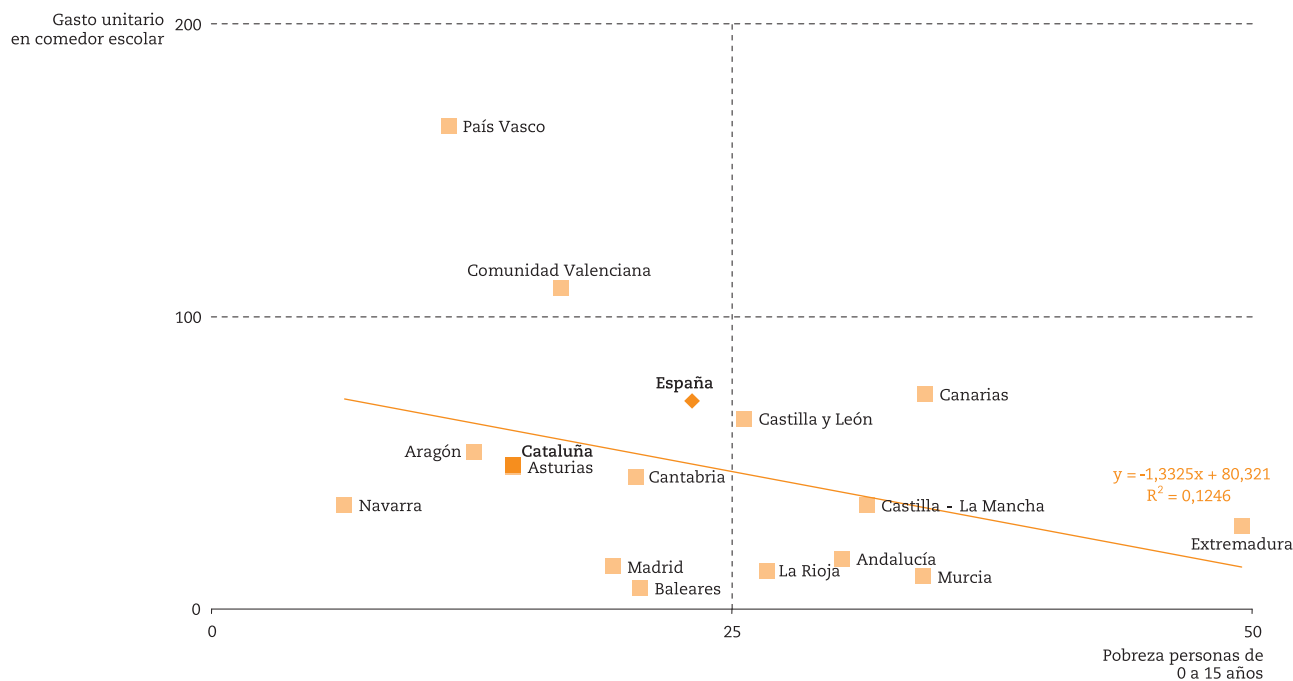
**Gráfico 4. Relación entre gasto unitario en comedor escolar y PIB per cápita por comunidades autónomas (2007)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia y del INE

Nota 1: El gasto unitario de comedor está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).

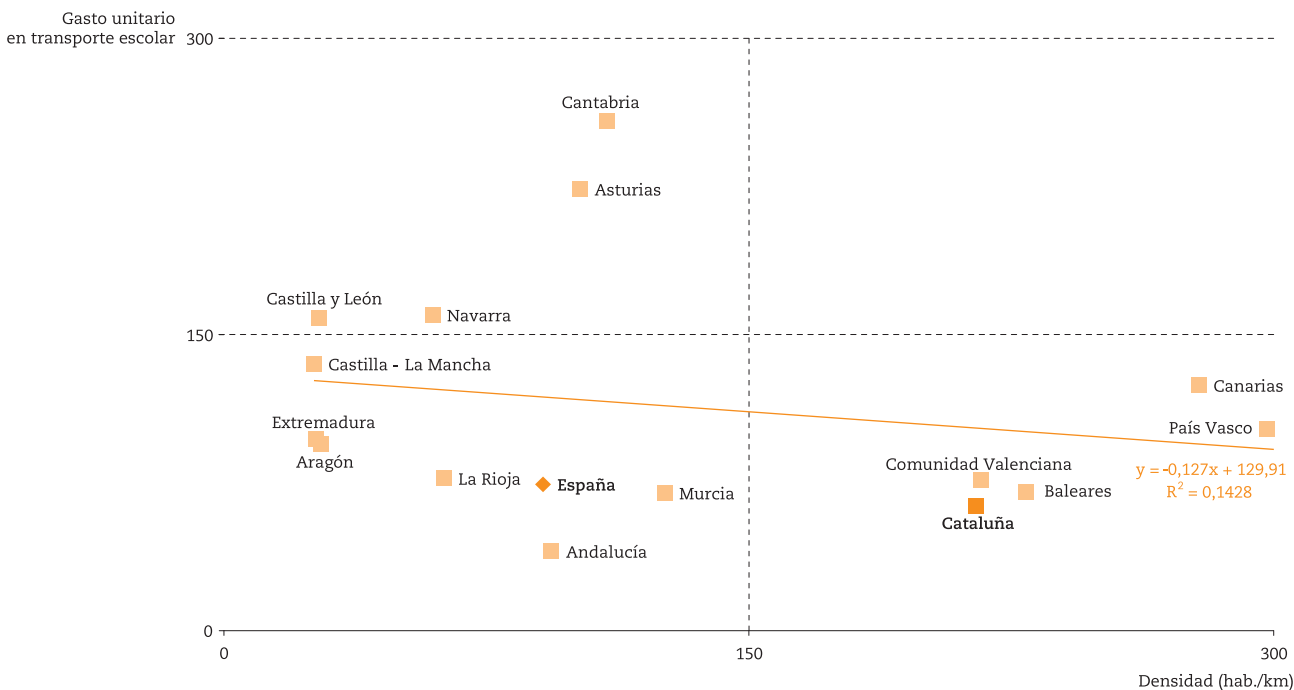
**Gráfico 5. Relación entre gasto unitario en comedor escolar y tasa de pobreza de la población de 0 a 15 años por comunidades autónomas (2007)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia y del Informe de la Inclusión Social en España 2009 (Observatorio de la Inclusión Social de la Obra Social de la Caixa de Catalunya)

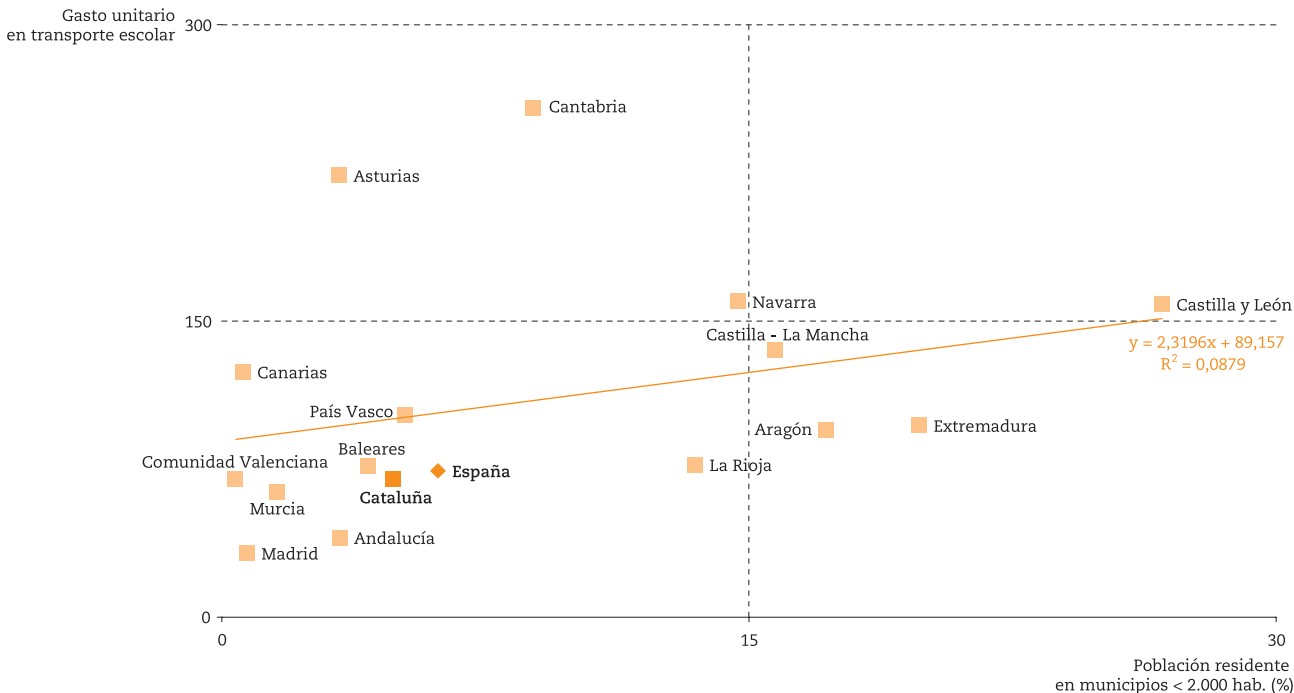
Nota 1: El gasto unitario de comedor está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).

**Gráfico 6. Relación entre gasto unitario en transporte escolar y densidad de población por comunidades autónomas (2007)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia y del INE  
 Nota 1: El gasto unitario de transporte está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).

**Gráfico 7. Relación entre gasto unitario en transporte escolar y porcentaje de población residente en municipios de menos de 2.000 habitantes por comunidades autónomas (2007)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia y del INE  
 Nota 1: El gasto unitario de transporte está calculado en base al número de alumnado escolarizado en las enseñanzas de provisión universal y gratuita (educación infantil de segundo ciclo y educación obligatoria).

En el caso del transporte, y no así en el caso del comedor escolar (en el que tampoco hay una correlación estadísticamente significativa), los factores de configuración territorial son más determinantes a la hora de explicar las diferencias entre comunidades en cuanto al nivel de gasto unitario. Los gráficos 6 y 7 contienen la relación existente entre gasto y densidad de población, y entre ésta y el porcentaje de población residente en municipios menores de 2.000 habitantes. Como puede verse, la tendencia responde al hecho de que las comunidades con una menor densidad demográfica y mayor proporción de población residente en municipios pequeños, situación típica de las zonas rurales, son las que, en general, más invierten en transporte escolar. En cualquier caso, sorprende que el peso de estos factores de configuración territorial a la hora de explicar las diferencias de gasto sea relativamente bajo (explica sólo cerca del 10% de las diferencias).

Específicamente para el caso de Cataluña, las tablas 3 y 4 recogen algunos indicadores evolutivos relacionados con el sistema de becas de transporte y de comedor escolares, respectivamente, desagregados en función de su carácter obligatorio y no obligatorio.

En cuanto al transporte escolar, la tabla 3 muestra que la partida presupuestaria destinada a la prestación obligatoria del servicio ha ido aumentando alrededor de un 10% anual desde el curso 2002/03 y que la partida correspondiente a la prestación no obligatoria lo ha hecho, aunque de forma irregular, siempre por encima del 5% anual. Estos incrementos, que se sitúan ligeramente por encima de la tendencia marcada por el crecimiento progresivo del alumnado escolarizado en las enseñanzas universales y gratuitas en Cataluña (que es del 12% desde el curso 2000/01), han promovido un aumento sostenido del gasto unitario por estudiante de las enseñanzas universales y gratuitas en transporte (de 40,7 € el curso 2000/01 a 66,3 € el curso 2006/07) y del número de beneficiarios (del 20% a lo largo del periodo observado), también de transporte no obligatorio. Concretamente, en el curso 2006/07 utilizaban servicios de transporte escolar no obligatorio 4.300 alumnos más que en el curso 2000/01, y de servicios de transporte obligatorio, casi 5.000. Hay que señalar, pues, la voluntad de la Administración educativa (y del resto de administraciones comarcales y locales que gestionan estos servicios) de ampliar la cobertura de estos servicios.

Aun así, hechas estas consideraciones, y pese a los incrementos de gasto por estudiante, la tabla 3 también constata que, en la práctica, estos niveles de cobertura de transporte escolar aumentaron de forma poco significativa entre los cursos 2000/01 y 2006/07, particularmente del 6% al 6,4% del conjunto

de alumnado de las enseñanzas universales y gratuitas, y que el incremento del gasto (del 83,5% durante el periodo observado) se produjo por encima del incremento de beneficiarios (que, como se ha dicho, se sitúa cerca del 20% en este mismo periodo).

Según los datos facilitados por diversos consejos comarcales en el marco de la actividad del Síndic de Greuges, este estancamiento de los niveles de cobertura se ha consolidado en los últimos dos años, especialmente como consecuencia de la congelación de la partida presupuestaria que el Departamento de Educación destina a la prestación no obligatoria del servicio. En algunos territorios la prestación de estos servicios entre los cursos 2007/08 y 2008/09 incluso se vio reducida.

Los problemas de cobertura apuntados por el transporte escolar se reproducen, en parte, también en el ámbito del comedor escolar. De entrada, la tabla 4 pone de manifiesto que el número de beneficiarios entre los años 2000 y 2007 creció un 27,8% en cuanto a la prestación obligatoria, y un 58,0% en cuanto a la no obligatoria. Eso significa que, en comparación con el curso 2000/01, en el curso 2006/07 unos 7.000 alumnos más se beneficiaron con carácter obligatorio de ayudas de comedor escolar, y 16.000 alumnos más con carácter no obligatorio. Como ya sucedía en el caso del transporte, en proporción, estos incrementos se sitúan por encima de la tendencia creciente experimentada por el número de alumnado en las enseñanzas universales y gratuitas, que fue del 12% en idéntico periodo. Estos incrementos parecen haberse acentuado desde el curso 2004/05, curso a partir del cual la provisión de becas de comedor obligatorias creció a un ritmo sostenido que gira cerca del 5% anual, y la proporción de beneficiarios de becas no obligatorias lo ha hecho a un ritmo de un 10% anual. Estos incrementos de la provisión no obligatoria ponen de manifiesto la voluntad del Departamento de Educación de ampliar la cobertura de la gratuidad del servicio, también para las familias con menos oportunidades económicas.

De hecho, estos incrementos en el número de beneficiarios se han fundamentado, especialmente en los últimos cursos, en un crecimiento significativo y sostenido del gasto público en becas de comedor escolar. Este crecimiento se sitúa, de media, por encima del 10% en el caso de la prestación obligatoria, y del 15% en la no obligatoria (en los cursos, 2006/07, 2007/08 y 2008/09, el Departamento de Educación incrementó la dotación presupuestaria anual a este concepto en un 10,6%). En este sentido, el gasto unitario por estudiante en comedor escolar (obligatorio y no obligatorio) pasó de 29,2 € por alumno de las enseñanzas universales y gratuitas en el curso 2000/01 a 48,9 € en el curso 2006/07.

Aun así, hay que mencionar, de nuevo, el bajo impacto de este mayor esfuerzo financiero en términos de ampliación real de los niveles de cobertura de las políticas de becas de comedor escolar (teniendo presente que el número de alumnos también crece). Si bien ha habido un leve incremento desde el curso 2000/01, el curso 2006/07 sólo el 8,7% de los alumnos de enseñanzas considerados como universales y gratuitos (educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación secundaria obligatoria) fue receptor de beca de comedor, y sólo el 5,0% lo fue por razones socioeconómicas (beca de comedor no obligatoria). De hecho, en el año 2007 de cada 100 alumnos, sólo 2 más de los que lo hacían en el año 2000 recibieron una beca de comedor escolar. Esta evolución ha sido especialmente preocupante si se tiene en cuenta la evolución

creciente que ha experimentado el número de alumnos de origen inmigrado en el sistema educativo, alumnos que responden mayoritariamente a un perfil socioeconómico precarizado, o también con carácter coyuntural, el impacto reciente de la crisis económica sobre la economía de muchas familias. De hecho, en el marco de las quejas, numerosos consejos comarcales, administraciones que se ocupan de gestionar la concesión de estas becas, coinciden en destacar que, si se tiene en cuenta la población en situación de dificultad económica, los niveles de cobertura han decrecido. Como se verá más adelante, esta situación puede mejorar de forma significativa con el incremento de financiación en becas de comedor escolar no obligatorias que el Departamento de Educación ha anunciado para el curso 2009/10.

**Tabla 3. Evolución de los indicadores relacionados con las becas de transporte escolar (1999-2007)**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de beneficiarios	Total	46.913	46.439	46.322	46.945	53.177	55.194	56.233
	Obligatorio	26.815	26.172	25.468	25.955	29.940	31.476	31.824
	No obligatorio	20.098	20.267	20.854	20.990	23.237	23.718	24.409
Índice de evolución de beneficiarios (2000/2001=100)	Obligatorio	100	97,6	95	96,8	111,7	117,4	118,7
	No obligatorio	100	100,8	103,8	104,4	115,6	118	121,4
Beneficiarios (variación interanual en %)	Obligatorio	-1,1	-2,4	-2,7	1,9	15,4	5,1	1,1
	No obligatorio	4,4	0,8	2,9	0,7	10,7	2,1	2,9
Importe (en millones de €)	Total	31,65	35,4	39,4	43,73	49,01	52,95	58,09
	Obligatorio	23,98	25,31	28,5	32,21	35,25	38,37	41,7
	No obligatorio	7,67	10,09	10,91	11,52	13,75	14,58	16,39
Importe (variación interanual en %)	Obligatorio	2,4	5,6	12,6	13,0	9,5	8,8	8,7
	No obligatorio	0,5	31,5	8,1	5,7	19,4	6,0	12,4
Número de alumnado	Enseñanzas no universitarias	996.897	1.000.044	1.018.214	1.041.260	1.061.640	1.081.751	1.112.151
	Enseñanzas universales y gratuitas	778.348	781.958	795.680	816.589	832.434	850.308	875.838
	Extranjero	24.902	36.301	54.009	77.017	92.012	110.260	126.874
Índice de evolución de alumnado (2000/2001=100)	Enseñanzas no universitarias	100	100,3	102,1	104,5	106,5	108,5	111,6
	Enseñanzas universales y gratuitas	100	100,5	102,2	104,9	106,9	109,2	112,5
	Extranjero	100	145,8	216,9	309,3	369,5	442,8	509,5
Alumnado (variación interanual en %)	Enseñanzas no universitarias	-0,5	0,3	1,8	2,3	2,0	1,9	2,8
	Enseñanzas universales y gratuitas	-0,8	0,5	1,8	2,6	1,9	2,1	3,0
	Extranjero	25,6	45,8	48,8	42,6	19,5	19,8	15,1
Cobertura transporte escolar (% de beneficiarios sobre alumnado)	Enseñanzas no universitarias	4,7	4,6	4,5	4,5	5,0	5,1	5,1
	Enseñanzas universales y gratuitas	6,0	5,9	5,8	5,7	6,4	6,5	6,4
	Extranjero	188,4	127,9	85,8	61	57,8	50,1	44,3
Gasto unitario por estudiante (en €)	Enseñanzas no universitarias	31,7	35,4	38,7	42,0	46,2	48,9	52,2
	Enseñanzas universales y gratuitas	40,7	45,3	49,5	53,6	58,9	62,3	66,3

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación

Tabla 4. Evolución de los indicadores relacionados con las becas de comedor escolar (1999-2007)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007
Número de beneficiarios	Total	53.201	52.983	57.525	60.191	64.789	69.717	76.434	
	Obligatorio	25.286	24.296	26.604	27.953	29.505	30.917	32.326	
	No obligatorio	27.915	28.687	30.921	32.238	35.284	38.800	44.108	
Índice de evolución de beneficiarios (2000/2001=100)	Obligatorio	100	96,1	105,2	110,5	116,7	122,3	127,8	
	No obligatorio	100	102,8	110,8	115,5	126,4	139	158	
Beneficiarios (variación interanual en %)	Obligatorio	6,7	-3,9	9,5	5,1	5,6	4,8	4,6	
	No obligatorio	1,3	2,8	7,8	4,3	9,4	10	13,7	
Importe (en millones de €)	Total	22,72	23,81	24,86	29,28	31,28	38,17	42,79	
	Obligatorio	12,32	12,68	13,73	16,1	17,16	19,8	22,05	
	No obligatorio	10,4	11,13	11,12	13,18	14,12	18,37	20,73	
Importe (variación interanual en %)	Obligatorio	2	2,9	8,3	17,2	6,6	15,4	11,4	
	No obligatorio	-6,6	7	-0,1	18,5	7,2	30,1	12,9	
Número de alumnado	Enseñanzas no universitarias	996.897	1.000.044	1.018.214	1.041.260	1.061.640	1.081.751	1.112.151	
	Enseñanzas universales y gratuitas	778.348	781.958	795.680	816.589	832.434	850.308	875.838	
	Extranjero	24.902	36.301	54.009	77.017	92.012	110.260	126.874	
Índice de evolución de alumnado (2000/2001=100)	Enseñanzas no universitarias	100	100,3	102,1	104,5	106,5	108,5	111,6	
	Enseñanzas universales y gratuitas	100	100,5	102,2	104,9	106,9	109,2	112,5	
	Extranjero	100	145,8	216,9	309,3	369,5	442,8	509,5	
Alumnado (variación interanual en %)	Enseñanzas no universitarias	-0,5	0,3	1,8	2,3	2	1,9	2,8	
	Enseñanzas universales y gratuitas	-0,8	0,5	1,8	2,6	1,9	2,1	3	
	Extranjero	25,6	45,8	48,8	42,6	19,5	19,8	15,1	
Cobertura de comedor escolar (% de beneficiarios sobre alumnado)	Enseñanzas no universitarias	5,3	5,3	5,6	5,8	6,1	6,4	6,9	
	Enseñanzas universales y gratuitas	6,8	6,8	7,2	7,4	7,8	8,2	8,7	
Cobertura comedor escolar no obligatorio (% de beneficiarios sobre alumnado)	Enseñanzas no universitarias	2,8	2,9	3	3,1	3,3	3,6	4	
	Enseñanzas universales y gratuitas	3,6	3,7	3,9	3,9	4,2	4,6	5	
Gasto unitario por estudiante (en €)	Enseñanzas no universitarias	22,8	23,8	24,4	28,1	29,5	35,3	38,5	
	Enseñanzas universales y gratuitas	29,2	30,4	31,2	35,9	37,6	44,9	48,9	

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación



En este sentido, para valorar el impacto de estas políticas en los últimos años, es interesante ponderar la cobertura de las becas de comedor escolar no obligatorio, destinadas mayoritariamente a las familias con menos recursos económicos, y la proporción de niños que viven en una situación material de riesgo de pobreza (pobreza moderada calculada como el porcentaje de población con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana). La tabla 5, precisamente, contiene la evolución tanto de la tasa del riesgo de pobreza infantil, que en Cataluña se sitúa cerca del 20%, como de la cobertura de las becas de comedor escolar no obligatoria, que englobaba, en 2009, el 6% del alumnado de las enseñanzas consideradas como universales y gratuitas (educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación secundaria obligatoria). Eso significa que hasta el curso 2008/09 sólo el 29,1% del alumnado en situación material de riesgo de pobreza tuvo oportunidades de acceder a las becas de comedor escolar no obligatorio.

La tabla 5 también constata un crecimiento sostenido del gasto público en becas de comedor no obligatorio por parte del Departamento de Educación, de 13,2 millones de euros en el curso 2003/04 a 27,9 millones, más del doble, en el curso 2008/09. En este periodo, la cobertura de las becas de comedor no obligatorio sobre el alumnado en situación de pobreza ha pasado del 19,5% al 29,1%: de cada 100, casi 10 alumnos más en situación de pobreza fueron beneficiarios de estas becas el curso 2008/09.

En esta línea, y para continuar compensando aún más este déficit de cobertura, el Departamento de Educación ha incrementado para el curso 2009/10 la partida presupuestaria de comedor escolar no obligatorio en 15 millones de euros más respecto al curso anterior, cifra que significa un incremento del 53,8%. Este aumento, que permite alcanzar prácticamente el objetivo marcado en el Pacto Nacional para la Educación del año 2006 de incrementar en cuatro años las becas de comedor escolar un 100%, permitirá que el número de beneficiarios crezca en 30.000, la cobertura sobre el total de alumnado hasta el 9,2% (de cada 100, 3 más que el curso anterior) y la cobertura sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza hasta el 44,9% (de cada 100, 15 más que el curso anterior).

Aun así, y desde la perspectiva de los derechos, cabe no olvidar que, a pesar de este aumento considerable previsto, más del 50% de alumnos en situación de riesgo de pobreza no podrían ser perceptores de beca de comedor en el supuesto de que quisiesen utilizar el servicio y solicitaran beca. En otras palabras, más de 110.000 alumnos de educación infantil de segundo ciclo, primaria o secundaria obligatoria que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza no podrían ser beneficiarios de esta política si quisiesen hacer uso del servicio de comedor escolar. En el futuro próximo habrá que valorar si esta inversión es suficiente para dar respuesta a las necesidades existentes. El gráfico 8 ilustra claramente esta cobertura, no sólo sobre el conjunto de alumnado, sino también sobre el conjunto de alumnado que se encuentra en una situación de riesgo de pobreza.

**Tabla 5. Evolución de los indicadores relacionados con las becas de comedor no obligatorio en Cataluña (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Tasa de riesgo de pobreza infantil (60% de la renta mediana) (población menor de 16 años)	20,2	20,6	22,2	18,9	...	...	...
Alumnado de las enseñanzas universales y gratuitas en situación de pobreza	164.951	171.481	188.768	165.533	...	...	...
Número de beneficiarios en comedor no obligatorio	32.238	35.284	38.800	44.108	49.401	55.597	85.597
Cobertura de las becas en comedor no obligatorio (% de beneficiarios sobre alumnado)	3,9	4,2	4,6	5,0	5,5	6,0	9,2
Cobertura de las becas en comedor no obligatorio sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza (% de beneficiarios sobre alumnado)	19,5	20,6	20,6	26,6	26,6	29,1	44,9
Importe destinado a comedor no obligatorio (en millones de €)	13,2	14,1	18,4	20,7	23,4	27,9	42,9
Variación interanual del importe respecto al año anterior (en %)	18,5	7,2	30,1	12,9	12,9	19,2	53,8

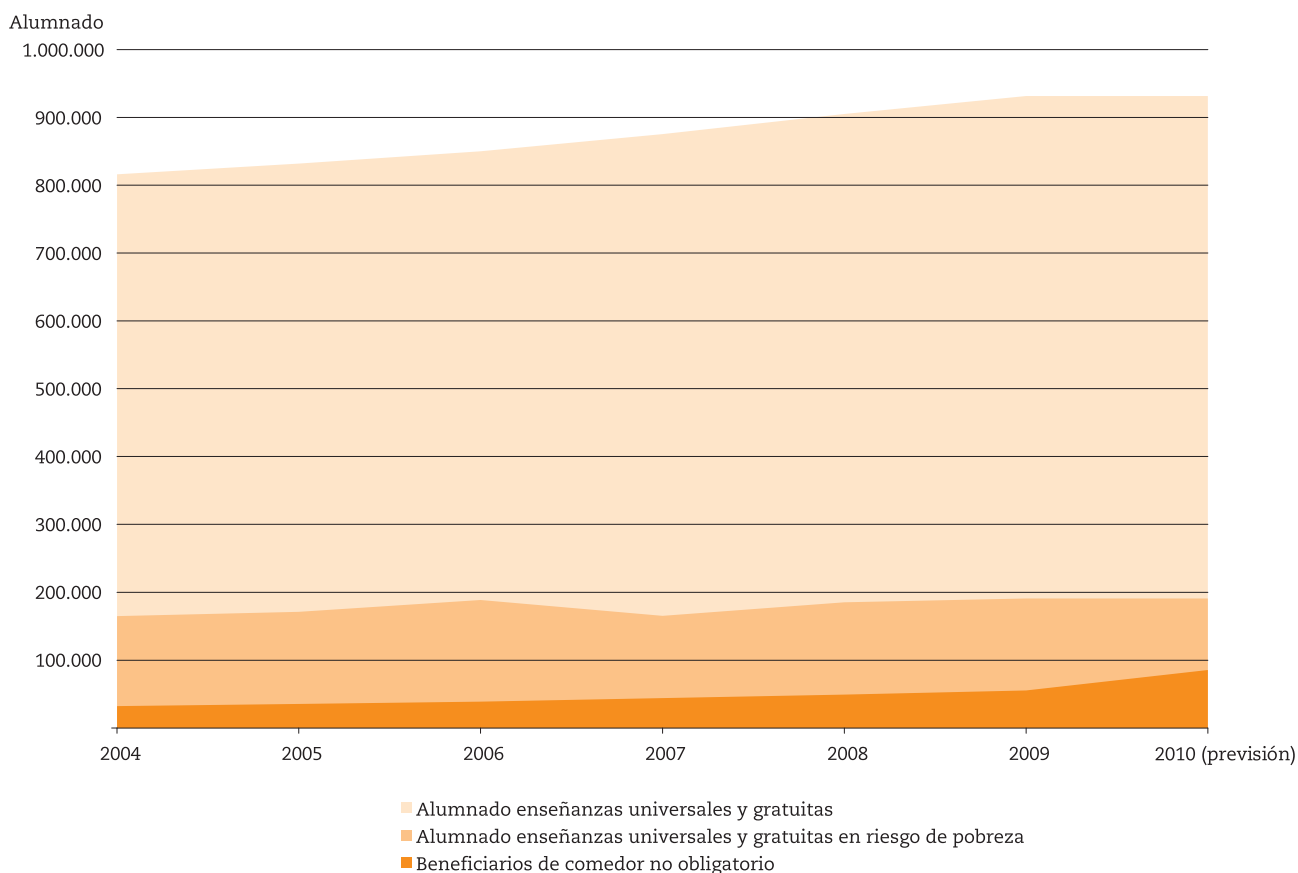
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y del Idescat

Nota 1: Los datos correspondientes al año 2010 responden a la previsión hecha por el Departamento de Educación. En cuanto a los datos de alumnado para este año 2010, se ha tomado como referencia el número de alumnos del año 2009.

Nota 2: La tasa de riesgo de pobreza infantil corresponde al porcentaje de población con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana, tomando como referencia la población de 0 a 16 años. Los datos han sido obtenidos de la Estadística de distribución personal de la renta y de riesgo a la pobreza que anualmente realiza el Instituto de Estadística de Cataluña.

Nota 3: Los datos de cobertura de las becas en comedor no obligatorio sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza correspondientes a los años 2007, 2008, 2009 y 2010 tienen carácter orientativo, de acuerdo con la estimación de la tasa de pobreza infantil realizada a partir del promedio de los cuatro años precedentes.

**Gráfico 8. Evolución del alumnado en función de su situación económica y de los beneficiarios de becas de comedor no obligatorio en Cataluña (2004-2010)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y del Idescat

Nota 1: Los datos de cobertura de las becas en comedor no obligatorio sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza correspondientes a los años 2007, 2008, 2009 y 2010 tienen carácter orientativo, de acuerdo con la estimación de la tasa de pobreza infantil realizada a partir del promedio de los cuatro años precedentes.



## 5. VULNERACIONES DE DERECHO Y OMISIONES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA ACTUACIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES

### 5.1. ALGUNOS PROBLEMAS SOBRE LA REGULACIÓN

#### 5.1.1. Déficits de protección jurídica de las necesidades de transporte y de comedor escolares por razón de proximidad

Una de las quejas más frecuentes relacionadas con el transporte o el comedor escolares tiene que ver con la falta de provisión (y de provisión gratuita) de este servicio. Habitualmente, las quejas son presentadas por familias que residen en municipios con diferentes núcleos de población o diseminados, con hijos escolarizados en centros escolares ubicados a una gran distancia geográfica de su domicilio familiar, y que no pueden hacer uso de los servicios de transporte y comedor escolares, o que han de sufragar su coste, puesto que la normativa no prevé una provisión obligatoria en casos de alumnado escolarizado en el mismo municipio de residencia.

El Departamento de Educación, y también los consejos comarcales que gestionan estos servicios, justifican la falta de provisión (o de provisión gratuita) en base a lo establecido en el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, y en el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, que sólo prevén que estos servicios sean obligatorios y gratuitos en el caso del alumnado de educación obligatoria que tenga que escolarizarse fuera de su municipio de residencia.

El Síndic de Greuges, a pesar de admitir la falta de irregularidad formal en la actuación de la Administración, recuerda que, pese a no ser obligatorio y gratuito, el propio Decreto 161/1996, en la disposición adicional primera, prevé también que cuando las necesidades de escolarización en un determinado municipio así lo aconsejen, puede facilitarse el servicio escolar de transporte o la concesión de ayudas al alumnado de educación obligatoria que deba desplazarse a centros docentes del mismo municipio, pero distantes de su lugar de residencia. A criterio de esta institución, esta misma consideración debería ser válida también para el servicio de comedor, siempre y cuando no quede garantizado el servicio de transporte al mediodía. Los

alumnos que residen a una distancia considerable del centro escolar propuesto por la Administración educativa tendrían que poder disponer de servicio de transporte y de comedor escolares (si se quiere, con ponderación de los factores de renta).

Esta consideración está fundamentada en el derecho de los niños a la escolarización y en el deber de los poderes públicos de planificar correctamente la oferta escolar a lo largo del territorio y de garantizar a estos niños unas condiciones adecuadas de acceso al sistema educativo.

Según estos principios, la Administración debe garantizar unas condiciones básicas de accesibilidad (según lo que prevé la normativa de transporte, por ejemplo, ya sea a través de un servicio escolar de transporte discrecional consolidado con reiteración de itinerario, ya sea a través de un servicio de transporte público regular de viajeros o, en el supuesto de que no sean posibles las dos anteriores modalidades, a través de unas ayudas individuales de desplazamiento). La distancia entre los domicilios y los centros escolares de numerosos alumnos que han presentado queja a esta institución es suficiente para corresponsabilizar a la Administración a la hora de garantizarles transporte a la escuela y de facilitarles el acceso al servicio de comedor escolar.

Ya se ha mencionado que la normativa no prevé que en estos casos la provisión del servicio de transporte escolar sea obligatoria, ni tampoco obligatoriamente gratuita. Sin embargo, una distancia geográfica elevada entre el domicilio y la escuela, y la falta, en ocasiones, de servicios regulares de transporte público de viajeros equivalente son condiciones que deberían obligar a las administraciones en la misma medida que con los alumnos escolarizados que provienen de otros municipios.

De hecho, el Síndic de Greuges ha trasladado en numerosas ocasiones al Departamento de Educación que el criterio de municipio de residencia no es necesariamente explicativo de las dificultades de acceso del alumnado a los centros escolares, ni tampoco de la distancia geográfica. Por ello, en diversas resoluciones, ha sugerido la necesidad de modificar el marco normativo vigente y de complementar el criterio de municipio con un criterio que pondere la proximidad geográfica y el grado de accesibilidad física del centro escolar (en función, por ejemplo, de la disponibilidad de transporte público regular, etc.).

Es ilustrativa la queja presentada por una familia residente en Éller, núcleo urbano del municipio de Bellver de Cerdanya, pero situado a más de 10 Km. del centro, sin transporte público regular adecuado para garantizar el acompañamiento a la escuela de los niños que residen en dicho municipio (Q04260/08). La familia presentaba dificultades de conciliación familiar y laboral y no podía garantizar el traslado diario de su hija al centro escolar, ni sufragar el coste de un transporte público de taxi. La normativa de transporte y comedor escolares vigente, en este caso, no obliga a la Administración a velar por el transporte escolar de esta alumna, ni protege suficientemente su derecho a la educación.

### 5.1.2. Agravios comparativos entre alumnos en la provisión obligatoria y gratuita de los servicios de transporte y comedor escolares

Más allá de las necesidades no cubiertas, es preciso señalar que la aplicación de la normativa en numerosos territorios provoca, además, un agravio comparativo entre alumnos del mismo centro escolar: algunos alumnos, a pesar de residir a una distancia geográfica menor del centro escolar, tienen garantizados los servicios de comedor y transporte escolares con carácter obligatorio y gratuito por el hecho de estar escolarizados en un municipio diferente al de residencia; y otros alumnos, en cambio, que residen en el mismo municipio donde están escolarizados, pero donde la distancia entre el centro y el domicilio familiar es mayor que la de sus compañeros de clase, no tienen acceso a estos servicios.

A modo de ejemplo, se puede hacer referencia a la queja recibida de una familia de Ribes de Freser (Q 05087/08). La interesada relataba que los alumnos residentes en Queralbs y en Ventolà, por ejemplo, están a una distancia geográfica similar del centro, y el trato que reciben es sustancialmente diferente por el hecho de que el segundo núcleo pertenece al término municipal de Ribes de Freser y el primero, no. Así se constataba que determinados alumnos que utilizaban estos servicios (o que podrían utilizarlos) y que iban al mismo centro escolar recibían un trato diferente de la Administración, con respecto a otros usuarios del mismo servicio, a pesar de partir de unas condiciones de proximidad respecto al centro muy similares. En lo que concierne al comedor escolar, además, había que tener presente que los alumnos que no querían hacer uso de este servicio por razones económicas tenían limitadas sus oportunidades de utilizarlo por la distancia geográfica que tenían respecto a sus domicilios familiares.

En esta y otras quejas, el Síndic de Greuges ha recordado al Departamento de Educación que la

división administrativa entre términos municipales no debe ser motivo de un trato diferenciado entre dos alumnos que comparten condiciones similares de proximidad al centro para el uso de unos servicios de alcance territorial supramunicipal, concebidos, en parte, para hacer accesible la escolarización a los niños que viven lejos de los centros.

Desde este punto de vista, el Síndic de Greuges ha solicitado que se garantice un trato similar, en el desplazamiento y en el acceso al comedor escolar, a los niños residentes en los diversos núcleos urbanos pertenecientes al mismo municipio del centro pero distantes, al que reciben los alumnos que residen en otros municipios.

Ante la ausencia de obligatoriedad en la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares en casos en que, como los que se han relatado, esta provisión parece necesaria, en el marco de estos expedientes el Síndic de Greuges recuerda al Departamento de Educación que la aplicación de la regulación actual produce resultados a veces injustos, ya que sólo se tiene en cuenta la delimitación del término municipal, mientras que el otorgamiento de ayudas individuales tiene un efecto compensador limitado por su carácter potestativo.

## 5.2. ALGUNOS PROBLEMAS SOBRE LA COBERTURA Y LA ACCESIBILIDAD

### 5.2.1. Dificultades presupuestarias de los consejos comarcales para la gestión de los servicios de transporte escolar no obligatorio y déficits de accesibilidad económica por parte de las familias

La falta de cobertura de las necesidades de transporte escolar (en los casos en que es considerado como no obligatorio por la normativa vigente) está condicionada, a criterio de diversos consejos comarcales, por la partida presupuestaria insuficiente que el Departamento de Educación destina a sufragar el coste de estos servicios.

De hecho, y tal y como ya se ha comentado, el Departamento de Educación ha congelado la partida presupuestaria que transfiere a los consejos comarcales para las ayudas correspondientes al transporte no obligatorio en los últimos dos cursos escolares. En la propia actividad del Síndic, los efectos de esta decisión se han notado en un incremento de quejas relacionadas con aumentos del coste económico de acceso al servicio o con la supresión o reducción de determinadas rutas de transporte, y así lo ha hecho saber al Departamento de Educación.

Precisamente, el Síndic ha recordado al Departamento de Educación que, en un periodo caracterizado por el incremento del número de alumnado escolarizado, por el efecto de los aumentos de la natalidad y de los flujos migratorios, y consecuentemente también, del número de usuarios, del número de medios de transporte que se tienen que contratar y, a su vez, del gasto necesario para sufragar el coste, esta congelación presupuestaria lleva indefectiblemente a los consejos comarcales a requerir aportaciones económicas de los propios usuarios, o bien, alternativamente, a simplificar el tipo de prestación para abaratar el coste (supresión de rutas, etc.). Y eso, en último término, genera problemas de accesibilidad económica y geográfica a las familias.

En este sentido, y en el marco de los expedientes de queja, el Síndic de Greuges ha solicitado al Departamento de Educación que, desde su corresponsabilidad en la calidad de la prestación de los servicios en el ámbito escolar, esta congelación presupuestaria no perjudique en ningún caso las condiciones de accesibilidad geográfica (con rutas que den una cobertura adecuada al territorio) y económica de los servicios de transporte escolar en las diferentes comarcas. En caso contrario, como parece que sucede en diferentes lugares, el Síndic de Greuges pide que se reconsidere la consignación presupuestaria que el Departamento de Educación destina a este concepto.

En cuanto al copago del transporte escolar no obligatorio por parte de las familias, modelo que se está imponiendo en los últimos tiempos, y en ocasión de las quejas presentadas por el nuevo cobro de cuotas, el Síndic de Greuges ha manifestado que, desde un punto de vista formal, este cobro no es contradictorio con lo establecido por la norma. Tal y como ya se ha mencionado, la normativa específica habla de fomentar la provisión del transporte y comedor escolares en el supuesto de que los centros docentes estén distantes del lugar de residencia del alumnado, pero sólo protege la gratuidad total en casos de desplazamientos entre municipios diferentes. Es por ello que, de acuerdo con esta normativa, formalmente no puede hablarse de una irregularidad por parte de la Administración.

Además, el Síndic de Greuges también alerta sobre el riesgo de debilitar uno de los pilares básicos de los regímenes de bienestar de nuestro país en el ámbito educativo, el acceso gratuito a la educación. La incorporación de cuotas para el uso de los servicios de transporte escolar no obligatorio incrementa los costes indirectos de escolarización y, en consecuencia, las desigualdades sociales en el sistema educativo. Cabe recordar, además, que la falta de reconocimiento normativo del derecho a la gratuidad de acceso al servicio de transporte escolar no puede prevalecer por encima del derecho de cualquier niño a estar escolarizado en condiciones de equidad y de accesibilidad.

El Síndic de Greuges, pues ha insistido a los consejos comarcales y al Departamento de Educación que, en el caso de aplicar una cuota básica para el uso del servicio, debe garantizarse la accesibilidad económica para evitar que se impida hacer uso de este servicio a las familias con una situación socioeconómica más precaria.

Lo anterior comporta impulsar medidas para estudiar las dificultades de acceso a los servicios que pueden sufrir algunas familias por razones económicas, poner los medios para que ningún alumno deje de utilizar o quede excluido por este motivo, informar de esta posibilidad a todas las familias afectadas, etc. Éste es el posicionamiento del Síndic de Greuges ante este tipo de quejas.

El estudio de las quejas pone de manifiesto que numerosos entes locales tienen políticas de becas para garantizar la accesibilidad económica a los servicios de transporte escolar no obligatorio. Sin embargo, también conviene mencionar que estas políticas cuentan a menudo con una dotación limitada y que no siempre son conocidas por las familias.

Es oportuno destacar, a modo ilustrativo, las quejas presentadas por familias por el coste de 50 € mensuales por alumno del servicio de transporte escolar en el municipio de Calafell (Q 00447/08, Q 03619/08, Q 00658/09). A raíz del estudio de las quejas, y puesto que la normativa no preveía que el ayuntamiento proveyera este servicio de forma gratuita con carácter obligatorio, el Síndic de Greuges solicitó a la administración implicada que estudiase las dificultades de acceso al servicio que podían sufrir algunas familias por razones económicas, y que pusiese los medios para que ningún alumno dejase de hacer uso del mismo por este motivo. El Ayuntamiento de Calafell informó que llevaba a cabo una convocatoria de concesión de ayudas de transporte escolar municipal para compensar las posibles desigualdades de acceso, pero recientemente expuso que no se había concedido ninguna ayuda de transporte escolar durante el curso escolar 2008/09 porque ninguno de los solicitantes cumplía con los requisitos establecidos en estas bases, y reconoció que los umbrales de ingresos fijados podían ser excesivamente restrictivos (a la vez que también informaba que estaba en proceso de modificación de las bases para corregir este déficit). Alguna de las familias que ha presentado queja a la institución ha declarado que no utiliza el servicio por imposibilidad de cubrir el copago.

### **5.2.2. Déficits de cobertura de determinados transportes escolares a través del transporte regular de viajeros**

Los costes que comporta la prestación de servicios específicos de transporte escolar no obligatorios llevan a diversas administraciones a considerar que



estos servicios deberían prestarse a través del servicio de transporte regular de viajeros. Este posicionamiento, basado en criterios de eficiencia económica en el uso de los recursos públicos, genera problemas destacables relacionados con la calidad y la accesibilidad del servicio.

En cuanto a la calidad, las diferencias más importantes entre el transporte escolar y el transporte regular de viajeros acostumbran a tener relación con la proximidad geográfica en la prestación del servicio, con la adecuación de este servicio a los horarios escolares y con la provisión de servicios de monitor que eviten el acompañamiento de los progenitores. En muchos territorios, las rutas de transporte escolar son más flexibles que las rutas de transporte regular y pueden adecuar los horarios y las paradas a las necesidades de los usuarios. En este sentido, el Síndic de Greuges ha recibido quejas relacionadas con la falta de proximidad de la parada a los domicilios familiares o a la escuela, o con la necesidad que los padres tengan que recoger los hijos en la escuela, a pesar de vivir lejos del centro, por la falta de un acompañamiento equivalente al que se produce con el transporte escolar específico.

Desde este punto de vista, pues, el Síndic de Greuges advierte que el transporte público regular de viajeros no siempre es adecuado como servicio de transporte escolar. Hay que tener presente este hecho, especialmente, porque a raíz de la congelación de la partida presupuestaria destinada al transporte escolar no obligatorio la institución ha recibido quejas sobre la sustitución de determinados servicios de transporte escolar no obligatorio que se estaban prestando por medio de la oferta ya existente de transporte público regular de viajeros.

En cuanto a la accesibilidad económica, además, hay que considerar que, a diferencia de la mayoría de servicios de transporte escolar (de provisión gratuita), el transporte regular de viajeros genera más costes que repercuten en los usuarios. Precisamente, a raíz de diversos expedientes de queja sobre el coste del transporte de los alumnos a la escuela, algunas administraciones han informado al Síndic de Greuges sobre la puesta en funcionamiento de buenas prácticas relacionadas con la promoción de la accesibilidad económica del transporte regular de viajeros para niños que se desplazan a los centros escolares.

Entre estas prácticas, pueden mencionarse las tarjetas de transporte público gratuito para niños. El Ayuntamiento de Tarragona, por ejemplo, informa (en el marco de la queja 03693/08) que, para facilitar los desplazamientos gratuitos, ha puesto en marcha el proyecto de tarjeta de transporte para escolares (TTE), carnet que da acceso gratuito al transporte público de la ciudad a los estudiantes de educación obligatoria (desde P4 hasta 1r curso de ESO, con previsión de ampliarlo a otros cursos).

La T-12, puesta en funcionamiento recientemente en el área metropolitana de Barcelona por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y diversas entidades de transporte urbano y metropolitano, y que permite a niños de cuatro a doce años realizar gratuitamente un número ilimitado de viajes en la red de transporte público del sistema tarifario integrado, dentro de la misma zona tarifaria en la que resida el niño, también forma parte de estas buenas prácticas.

Aun así, el Síndic de Greuges recuerda que estas tarjetas no necesariamente dotan el transporte regular de viajeros de las condiciones necesarias para el transporte escolar de alumnos que residen lejos del centro escolar por falta de oferta más próxima (y que al estar dentro del mismo municipio, no tienen reconocido legalmente el derecho al transporte escolar obligatorio), ni tampoco cubren necesariamente las necesidades de progenitores que presentan dificultades económicas o de conciliación para acompañar a sus hijos a la escuela.

Precisamente, y sobre la T-12, recientemente el Síndic de Greuges ha abierto una actuación de oficio (A/O 03930/09) para estudiar su coste de emisión y los requisitos para obtenerla. En cuanto al coste de emisión y de gestión de la T-12, de 35 €, que repercutirá en el usuario, el Síndic ha pedido un informe económico que justifique este coste y si se tiene previsto aplicar algún tipo de descuento para situaciones específicas. Adicionalmente, el Síndic ha preguntado a las administraciones implicadas la viabilidad de estudiar un sistema alternativo de acreditación del titular de la T-12, teniendo en cuenta que la obligatoriedad de tener DNI sólo está prevista para los mayores de catorce años. Asimismo, el Síndic de Greuges advierte sobre el breve periodo que se ha dado a las familias para iniciar los trámites para la obtención de la tarjeta y ha pedido información sobre la viabilidad de aplazar la presentación del DNI hasta el año 2010.

### **5.2.3. Déficits de provisión gratuita del servicio de comedor escolar**

Anteriormente, ya se han mencionado los déficits de protección y de cobertura del servicio de comedor escolar para los alumnos que presentan unas condiciones precarias de proximidad o de accesibilidad física al centro escolar, según el lugar de residencia y la distancia respecto al centro. Éste es un primer tipo de déficit de provisión gratuita del servicio de comedor escolar. En este sentido, ya se ha comentado que el Síndic de Greuges solicita al Departamento de Educación que se amplíe la cobertura gratuita de este servicio a los alumnos que residen a una distancia considerable del centro escolar, al igual que ya sucede con los que viven en otro municipio.

Un segundo tipo de déficit de provisión gratuita tiene que ver con la falta de reconocimiento del carácter obligatorio de la provisión en situaciones que la normativa considera como obligatorias. Así pues, hay quejas recibidas por la falta de provisión del servicio en condiciones de gratuidad para el alumnado que está escolarizado en otro municipio por falta de oferta en el propio y que lo está en un centro escolar no propuesto por el Departamento de Educación (sin especificar si la plaza es o no propuesta por el Departamento de Educación). Cabe señalar que, a diferencia de lo previsto por la normativa de transporte, el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor a los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza garantiza la gratuidad del comedor escolar para cualquier alumno que tenga que desplazarse fuera de su propio municipio de residencia porque no hay oferta del nivel educativo correspondiente. El Síndic de Greuges ha recibido quejas sobre la aplicación para el comedor escolar de los criterios, más restrictivos, previstos en el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, que regula el transporte escolar, que exige no sólo estar escolarizado en un municipio diferente al de residencia sino también estarlo en un centro educativo propuesto por el Departamento de Educación. En el caso, por ejemplo, de una queja presentada por familias residentes en Sant Salvador de Guardiola, el Consejo Comarcal del Bages reconoció la gratuidad del servicio de comedor escolar con efectos retroactivos, después de haber denegado inicialmente la concesión de la beca por este motivo (Q 05264/09).

Y finalmente, y más importante, un tercer tipo de déficit de provisión gratuita del servicio de comedor escolar tiene que ver con las familias que parten de una situación socioeconómica precaria y que no cumplen con las condiciones previstas en las convocatorias de becas de comedor que promueven los consejos comarcales con financiación, parcial o total, del Departamento de Educación.

En efecto, el estudio de las numerosas quejas recibidas por este concepto constata que las condiciones de renta familiar previstas para discriminar positivamente determinadas situaciones económicas en la concesión de ayudas son realmente restrictivas, y que hay familias que necesitan la beca y no ven discriminada positivamente su situación socioeconómica.

Es ilustrativa la queja presentada por una familia monoparental con un hijo a cargo y con 1.075 € de ingresos mensuales y 580 € de gastos mensuales (hipoteca) por la denegación de una beca de comedor en Lloret de Mar (Q 05529/08). El Síndic de Greuges denunció que esta familia, y otras en condiciones similares, no tuviesen una puntuación elevada para la obtención de una beca de comedor escolar. Eso comporta, en el supuesto de que el progenitor trabaje y su hijo tenga que quedarse a comer en la escuela, que una familia

que tiene que destinar más del 10% de sus ingresos anuales a sufragar el coste de comedor escolar no perciba ningún tipo de ayuda (o más del 20%, si se eliminan los gastos fijos de hipoteca). El propio informe de los servicios sociales exponía, entre otros aspectos, que la familia mencionada no presentaba una situación de riesgo social (por lo que quedaba al margen de su intervención directa), pero que “la situación personal de la interesada le hacía necesario que su hijo se quedara a comer en la escuela por razones de horario laboral, que la situación económica provocaba que el coste del comedor escolar sin descuento le fuera difícil de asumir y que por su situación económica sería necesario que se beneficiara de un descuento económico en la beca”. El Ayuntamiento de Lloret de Mar concluía que “con los indicadores económicos que presentaba esta familia tendría que recibir una beca de comedor”. A pesar de ello, y por falta de recursos presupuestarios suficientes, el Consejo Comarcal de la Selva no otorgaba esta ayuda a la familia.

De hecho, la experiencia del Síndic de Greuges constata que muchos consejos comarcales sitúan el umbral de ingresos familiares a partir de los que se comienza a bonificar la concesión de beca en un intervalo entre los 2.000 € y los 4.000 € por año y miembro de la familia (umbral que podrá aumentar de cara al próximo curso escolar, aunque sea levemente, después del último incremento significativo por parte del Departamento de Educación de la partida presupuestaria destinada a las ayudas de comedor no obligatorias). Esta bonificación no garantiza la obtención de la beca, sino que depende fundamentalmente de la partida presupuestaria y del nivel de demanda.

Así pues, el Síndic de Greuges ha solicitado a los consejos comarcales que revisen los criterios de concesión para valorar si discriminan positivamente al conjunto de familias que tienen una necesidad económica de ayuda.

Recientemente, el Departamento de Educación ha informado que habrá que considerar como referente de situación socioeconómica desfavorecida los casos en que el cociente resultante de dividir todos los ingresos brutos familiares entre el número de miembros de la unidad familiar sea inferior a 2.200 € anuales. Por debajo de este importe, todos los alumnos deberían beneficiarse de una ayuda de comedor escolar. Por encima de este importe, en cambio, el Departamento de Educación da margen a los consejos comarcales para que elaboren, según el caso, el propio escalado de puntos para la adjudicación de ayudas. En este sentido, el Síndic de Greuges manifiesta su desacuerdo por la disparidad territorial de condiciones que determinan la concesión de las ayudas, como por ejemplo los umbrales de renta.

Además, la experiencia de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges pone de manifiesto que este

umbral de 2.200 € anuales por miembro de la familia puede no garantizar suficientemente la cobertura del sistema de becas a muchas familias con necesidad económica que tienen dificultades reales de acceso al servicio de comedor escolar, hasta el punto de quedar excluidas. En este línea, recientemente, el Síndic de Greuges ha pedido al Departamento de Educación que sitúe este umbral de renta para la concesión de ayudas a niveles más elevados, a fin de garantizar que el alumnado en situación de exclusión económica alta y severa, como mínimo, tenga acceso garantizado a beca (hecho que no se produce en la actualidad con estos mismos umbrales).

A modo indicativo, y como buena práctica, conviene destacar que el Consorcio de Educación de Barcelona, que incorpora un umbral de renta familiar a partir del cual todas las solicitudes de beca son concedidas, independientemente de la demanda existente, estableció para el curso 2008/09 una renta de corte de 3.962 € anuales por miembro de unidad familiar durante el periodo de concesión inicial (durante el periodo abierto, esta renta de corte aumentó). Esta renta de corte permitía garantizar el derecho a la ayuda a todos los alumnos en situación de exclusión económica severa (con ingresos inferiores a 1.931 € anuales por miembro de la unidad familiar para una familia-tipo integrada por dos progenitores y un niño) y alta (inferiores a 2.745 €), y también a la mayoría de los alumnos en situación de exclusión económica moderada (inferiores a 4.116 €)<sup>44</sup>.

#### 5.2.4. Rechazo de las becas de comedor y diferencias en los precios entre centros escolares

Para ampliar los niveles de cobertura de las becas de comedor, numerosos consejos comarcales ofrecen becas parciales, que no cubren la totalidad del coste de comedor escolar. Esta medida, si bien permite distribuir más la partida presupuestaria disponible entre las familias con situación socioeconómica precaria, genera algunos efectos no deseados que conviene destacar.

El principal efecto es que muchas de estas familias no pueden asumir el coste restante del servicio de comedor no cubierto por la beca (parcial), de forma que, a pesar de ser beneficiarios, acaban rechazando la ayuda. Este hecho es especialmente significativo entre familias de ingresos bajos que llegan a tener dos o tres hijos escolarizados que son beneficiarios de beca de comedor. Para combatir este efecto, hay

consejos comarcales que agrupan la beca parcial por días de la semana o por periodos del año, de forma que, por ejemplo, un alumno tendría la beca garantizada los lunes y los miércoles de todo el curso, o el primer semestre del año, y el resto de los días se quedaría en casa si no puede sufragar el coste del comedor escolar.

En cualquier caso, se produce la paradoja que los centros escolares con una mayor concentración de problemáticas sociales son en ocasiones los que presentan los niveles más bajos de permanencia en el comedor por parte del alumnado, y también que estos niveles bajos de permanencia provocan que el precio del comedor tenga que ser superior al de otros centros escolares con una composición social más normalizada. Este fenómeno ha sido observado por el Síndic de Greuges a raíz de las visitas realizadas en ocasión de la elaboración del informe monográfico sobre la segregación escolar en Cataluña, presentado al Parlamento en 2008.

Las diferencias en los precios del comedor, entre los centros públicos y también entre éstos y los concertados, son otro déficit relacionado con la provisión de este servicio.

Así, para homogeneizar el precio en los diferentes centros públicos y garantizar la accesibilidad económica del servicio, conviene destacar que el Departamento de Educación establece el precio máximo de la prestación del servicio escolar de comedor de los centros públicos. De cara al curso 2009/10, lo ha hecho a través de la Resolución EDU/1642/2009, de 9 de junio, por la que se determina el precio máximo de la prestación del servicio escolar de comedor de los centros educativos de titularidad del Departamento de Educación, y el precio de la ayuda individual de comedor escolar para el alumnado escolarizado fuera de su municipio de residencia en centros educativos privados concertados, de acuerdo con la planificación realizada en el mapa escolar para el curso escolar 2009-10, que prevé un precio máximo de 6,20 € diarios.

Sin embargo y a diferencia de los centros públicos, no prevé precios máximos de comedor escolar para los centros privados concertados, sino el precio de la ayuda individual de comedor escolar para el alumnado que está escolarizado, de forma que estas ayudas pueden no cubrir la totalidad de la cuota de comedor (ni siquiera para los alumnos que requieren una ayuda total). Es preciso recordar que los centros concertados, que integran el Servicio de Educación de Cataluña, deben estar cada vez más implicados en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas.

<sup>44</sup> Ver Consorcio de Educación de Barcelona (2008). Ayudas de comedor escolar. Convocatoria del curso 2008/09. Disponible a: <http://w3.bcn.es/fitxers/hombre/ajutsmenjador.508.pdf>.

### 5.2.5. Déficit de accesibilidad a lo largo del curso escolar del sistema de becas

El análisis de las quejas también pone de manifiesto la existencia de déficits en el acceso a las becas en determinados territorios por parte de los alumnos que experimentan cambios en su situación de residencia o socioeconómica a lo largo del curso escolar. Esta circunstancia se produce en comarcas y municipios que tienen un sistema de becas que sólo prevé un periodo de solicitud al inicio de curso, y que no cuenta con una partida presupuestaria para hacer frente a las necesidades que se derivan de fenómenos como la matrícula viva (Q 02225/09) o la emergencia de nuevas situaciones de paro, que, entre otros, incrementan la precariedad socioeconómica de las familias de forma sobrevenida.

Estos déficits también limitan el acceso al sistema de las familias que, a pesar de tener necesidad, en el periodo ordinario de solicitud cometieron errores en la presentación de la documentación o presentaron la solicitud fuera de plazo. La información desigual de que disponen las familias y el papel desigual que tienen los diferentes centros escolares en la difusión y la tramitación de las becas provoca que esta situación pueda producirse con una relativa frecuencia.

Asimismo, es un ejemplo de ello la queja presentada por una familia monoparental con dos hijos a cargo referida a la falta de concesión de una beca de comedor para ellos, residentes en Castellet i la Gornal (Q 01063/09). La persona interesada aseguraba haber presentado en las dependencias del Consejo Comarcal la solicitud de beca, como ya había hecho los últimos cuatro años, y la Administración comarcal manifestaba que no tenía constancia de la solicitud supuestamente presentada. El análisis de la queja ponía de manifiesto que esta familia no tenía posibilidades económicas de hacer frente al gasto íntegro de comedor escolar (el coste mensual de comedor para los dos hijos era de 210 € y los ingresos mensuales familiares eran de 448 € fruto de la percepción de una PIRMI –Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción–) y, como vivía a más de 10 km. del centro escolar, se veía obligada a dejar a sus hijos en el servicio de comedor escolar.

En la resolución, y pese a los problemas de tramitación de la beca, el Síndic de Greuges consideró injusto que una familia que tenía que destinar más del 45% de sus ingresos a pagar un servicio público necesario no pudiese acceder a una ayuda por la falta de constancia de la realización correcta de los trámites administrativos de solicitud dentro del periodo establecido y por la falta de posibilidades de presentar una nueva solicitud. Finalmente, el Consejo Comarcal del Alt Penedès, de acuerdo con la resolución del Síndic de Greuges, llegó a un acuerdo con la familia afectada para facili-

tar y garantizar el acceso de los alumnos mencionados al servicio de comedor.

Sin embargo, también es cierto que cada vez más las administraciones incorporan en la gestión de las becas periodos extraordinarios o plurianuales de solicitud para poder atender adecuadamente estas situaciones. Es significativa la queja presentada por una familia que se había trasladado a la ciudad de Barcelona una vez el curso 2007/08 ya había comenzado, cuando ya se había agotado el periodo de solicitud de beca de comedor, y que en el municipio de origen había sido adjudicatario de beca sin que ésta hubiese sido concedida materialmente. La interesada manifestaba la disconformidad por el hecho de que el Consorcio de Educación de Barcelona no le había tramitado la beca porque la había presentado fuera de plazo (Q 04658/07). En su resolución, el Síndic de Greuges solicitó al Consorcio de Educación de Barcelona que no restringiese el periodo de solicitud al inicio de curso para garantizar la accesibilidad al sistema de becas a los alumnos que se incorporaban a medio curso escolar. En cursos escolares sucesivos, el Consorcio de Educación de Barcelona ha previsto un periodo abierto durante el curso en el que se atienden las solicitudes tanto del alumnado de nueva incorporación como también del alumnado ya escolarizado que experimenta circunstancias sobrevenidas durante el curso en la situación económica familiar.

### 5.2.6. Déficit de cobertura del transporte escolar obligatorio e insuficiencia de las ayudas individuales de desplazamiento obligatorios

El transporte escolar obligatorio, a pesar de tener una mayor protección jurídica, también es objeto de quejas relacionadas con la cobertura. De todas formas, cabe decir que es muy infrecuente recibir quejas sobre la falta de provisión del servicio de transporte escolar cuando está catalogada como obligatoria de acuerdo con lo previsto por la normativa.

En este sentido, y en los últimos dos años, puede citarse la queja presentada por padres y madres de alumnos de un instituto de Girona (Q 05348/07) por la previsión de retirada del servicio de transporte escolar existente desde los municipios de Sant Gregori y Sant Martí de Llémena por parte del Departamento de Educación y del Consejo Comarcal del Gironès para el curso 2008/09, pese a que el instituto está adscrito al CEIP de los municipios mencionados, localidades de donde procedían las familias. Ante esta circunstancia, el Síndic de Greuges expuso al Departamento de Educación que el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del



alumnado a la educación obligatoria, prevé en el artículo 1 que la provisión obligatoria se produce en casos en que los alumnos tengan que escolarizarse fuera de su municipio de residencia, tal y como se producía en el caso objeto de queja. Dada esta consideración, el Departamento de Educación expuso que el servicio de transporte escolar quedaba garantizado para el curso 2008/09.

En cuanto a la provisión del transporte escolar obligatorio, son más frecuentes las quejas relacionadas con la insuficiencia de las ayudas individuales que concede la Administración cuando no puede prestar materialmente el transporte.

El propio Decreto prevé en su artículo 2 garantizar este desplazamiento gratuito a través de un servicio escolar de transporte discrecional consolidado con una reiteración de itinerario, de un servicio de transporte público regular de viajeros o, en el supuesto de que no sean posibles las dos anteriores modalidades, de unas ayudas individuales de desplazamiento. En términos generales, las cuantías de estas ayudas están determinadas por unos baremos que establecen los consejos comarcales según las distancias del domicilio familiar y los centros escolares.

Por una parte, sobre estos baremos, y en el marco de estas quejas, el Síndic de Greuges recuerda a las administraciones afectadas que el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, como ya se ha dicho, establece la gratuidad del desplazamiento para los alumnos escolarizados en las enseñanzas obligatorias cuando tengan que escolarizarse fuera de su municipio de residencia en un centro propuesto por el Departamento de Educación, y que estas ayudas individuales de desplazamiento obligatorios deben garantizar esta gratuidad, especialmente para las familias con menos recursos económicos.

Y por otra parte, también recuerda que el decreto mencionado prevé en su artículo 8 que “cuando no sea posible el establecimiento de un servicio escolar de transporte [...], se entregará a las familias del alumnado que prevé el artículo 1 la ayuda necesaria para asegurar el traslado de los escolares a los centros donde han sido matriculados. [...] Conjuntamente con la propuesta [del centro] se tendrá que presentar la solicitud de los padres o tutores del alumnado, exponiendo los motivos de su demanda y la justificación del gasto que les supone el desplazamiento escolar.” De acuerdo con esta consideración, el Síndic de Greuges expone que la elaboración de unos baremos previos que se aplican sin tener en cuenta las circunstancias familiares y la justificación del gasto no se adecuan al que prevé la normativa

mencionada, porque, entre otros aspectos, esta ayuda no garantiza necesariamente ni la gratuidad del desplazamiento ni la escolarización efectiva del alumnado que debe desplazarse.

En esta línea, es suficientemente ilustrativa la queja referida a la presunta falta de provisión del servicio de transporte escolar a un alumno residente en El Fonoll (Q 00203/09). El Consejo Comarcal de la Conca de Barberà, ante la imposibilidad de prestar el servicio mencionado, concedió una ayuda individual de desplazamiento a la familia afectada según los baremos previstos a priori. A criterio de esta familia, la ayuda concedida resultó ser insuficiente para garantizar la asistencia del alumno a clase. Esta familia no disponía de medio de transporte privado, no había una ruta operativa de transporte público regular y el importe económico de la ayuda no permitía sufragar el coste de un servicio de transporte público específico para el caso (un taxi, etc.). Hasta que no se encontró una solución consensuada, el alumno mencionado permaneció más de tres meses sin escolarizar.

De hecho, y más allá de este expediente de queja específico, el Síndic de Greuges ha solicitado en numerosas ocasiones la revisión al alza de los baremos establecidos por los consejos comarcales, en coordinación con el Departamento de Educación, y también que estos baremos tengan un carácter orientativo y que, en todo caso, se apliquen después de haber escuchado las partes implicadas sobre el gasto que comporta el desplazamiento. En último término, es preciso recordar que las administraciones tienen que promover que el desplazamiento sea gratuito en determinadas condiciones.

#### **5.2.7. Déficits de cobertura de los servicios de transporte y comedor escolares al alumnado de las enseñanzas postobligatorias**

El Síndic de Greuges también ha recibido quejas de familias de alumnos de bachillerato y de formación profesional por los déficits de acceso a los servicios de transporte y comedor escolares en comparación con el alumnado de enseñanzas obligatorias. Esta situación deriva de la aplicación de una normativa, la de transporte escolar y la de comedor escolar (Decreto 161/1996 y Decreto 160/1996, respectivamente), que prevé la provisión gratuita de estos servicios sólo para el alumnado que se tenga que desplazar fuera de su propio municipio de residencia escolarizado en enseñanzas de carácter obligatorio.

En este sentido, en el marco de los expedientes de queja recibidos, el propio Departamento de Educación recuerda que la normativa que regula estos ser-

vicios no prevé que la Administración se haga cargo de ofrecer el transporte y el comedor al alumnado matriculado en las enseñanzas postobligatorias.

Ante dicho posicionamiento, el Síndic de Greuges ha destacado que éste es uno de los déficits de la normativa que regula la provisión de estos servicios en Catalunya, la falta de consideración de las desigualdades territoriales en el acceso a las enseñanzas secundarias postobligatorias, y ha solicitado al Departamento de Educación que modifique las normativas mencionadas, a fin de garantizar la provisión de estos servicios también para los alumnos de bachillerato y de formación profesional. Hay que tener presente que la provisión de la oferta no es igual y completa en el territorio. La propia Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, aprobada recientemente, representa un avance porque el artículo 6.3 considera que las administraciones públicas deben promover medidas que faciliten el acceso de todos los alumnos, entre otros, a las enseñanzas postobligatorias de bachillerato y de formación profesional (aunque no habla de obligatoriedad).

La necesidad de esta modificación se constata, por ejemplo, al comprobar que nuestro país presenta una de las tasas de abandono escolar prematuro más elevadas de los países de la Unión Europea, y con uno de los déficits más importantes de permanencia de los jóvenes en el sistema educativo en las enseñanzas secundarias postobligatorias. En determinados municipios, la mejora de la accesibilidad de la oferta postobligatoria para los alumnos que se ven obligados a desplazarse lejos de su domicilio es uno de los diversos factores que podrían contribuir a revertir esta situación.

En cuanto a este asunto, cabe destacar la queja presentada por algunas familias residentes en el municipio de Cadaqués, con hijos escolarizados en las enseñanzas postobligatorias, por los costes elevados que tienen que sufragar para hacer uso del transporte escolar en los municipios de Roses o Figueres, donde estudian (Q 02505/09). El Departamento de Educación, entre otros aspectos, justifica la falta de ayudas por el hecho de que el alumnado residente en el municipio de Cadaqués tiene garantizada plaza escolar en el instituto de Llançà y que, de acuerdo con ello, el desplazamiento de los alumnos de enseñanzas postobligatorias a los municipios de Roses y Figueres es a elección de las propias familias.

El Síndic de Greuges, en este sentido, más allá de solicitar la mejora de la normativa, ha recordado al Departamento de Educación que, según la información que le consta, el instituto de Llançà no ofrece enseñanzas secundarias de formación profesional, por lo que hay alumnado que se ve obligado a trasladarse a otros municipios, como por ejemplo Roses y Figueres, para poder acceder a esta oferta. De acuerdo

con ello, ha pedido al Departamento de Educación, en coordinación con el Consejo Comarcal del Alt Empordà, que valore la necesidad de ampliar la cobertura del servicio de transporte escolar al conjunto de alumnos de enseñanzas de bachillerato y de formación profesional que se ven obligados a desplazarse a otros municipios. El Departamento de Educación aún no se ha posicionado sobre esta sugerencia.

### 5.3. ALGUNOS PROBLEMAS SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN

#### 5.3.1. Dificultades de financiación del sistema de ayudas de comedor escolar no obligatorias y de actualización de los criterios de concesión de recursos del Departamento de Educación a los consejos comarcales

En apartados anteriores, se han expuesto las dificultades presupuestarias de los consejos comarcales a la hora de hacer frente a la provisión del transporte escolar no obligatorio, como consecuencia de la congelación de la partida presupuestaria en los últimos dos años, y también de la necesidad de revisar los criterios y las dotaciones destinadas a las becas de comedor escolar, a fin de garantizar una mejor cobertura de las necesidades existentes.

De hecho, y a raíz de las numerosas quejas recibidas en los últimos tres años de familias que no podían ser beneficiarias de las becas de comedor escolar y que tenían dificultades económicas para sufragar su coste, los consejos comarcales tendían a manifestar al Síndic de Greuges su insatisfacción por la dotación de financiación que el Departamento de Educación les transfería para atender las necesidades existentes.

El análisis de estas quejas, que han quedado parcialmente resueltas con el incremento de la partida presupuestaria que el Departamento de Educación destina a las ayudas obligatorias de comedor escolar, evidenciaron la existencia de dos incongruencias en la política de becas, no justificables desde la perspectiva de la defensa del derecho a la equidad en la educación, que confirmaban la infradotación de recursos por parte del Departamento de Educación en el sistema de becas de comedor hasta el curso 2008/09.

La primera incongruencia, ya mencionada previamente, tiene que ver con el hecho de que familias con ingresos significativamente bajos, que tienen que destinar para el uso del servicio de comedor cerca del 15% de la renta familiar, no tengan acceso a ayuda. Y la segunda tiene que ver con el hecho de



que haya familias que en años precedentes eran beneficiarias de beca de comedor y que han visto denegada su solicitud, a pesar de que sus circunstancias socioeconómicas familiares respecto al pasado reciente no han experimentado cambios.

En este sentido, en sus resoluciones, el Síndic de Greuges ha tendido a manifestar que la Administración tiene que conceder esta ayuda a las familias que lo necesiten, y el reconocimiento de esta necesidad no debe estar condicionado principalmente ni a las necesidades de los otros (en función del número de familias que presentan una situación económica más precaria), ni a la partida presupuestaria prevista (en función del número de recursos que se destinan), sino a las condiciones objetivas de vida de las familias. Desde esta perspectiva, la partida presupuestaria tendría que ir en consonancia con la evolución de la precariedad económica de las familias, de forma que, cuanto más aumenta el número de familias con necesidad objetiva de recibir ayuda de comedor escolar, más aumente el gasto público en este concepto. Eso permitiría que el reconocimiento de la necesidad de recibir ayudas por parte de la Administración no variase si no cambian las condiciones objetivas de vida de las familias.

Anteriormente, ya se ha mencionado la necesidad de establecer umbrales de renta familiar a partir de los cuales todas las solicitudes de beca fueran concedidas, independientemente de la demanda existente. Eso supone que en contextos de crisis económica como el actual, en el cual las necesidades aumentan, la concesión de becas también aumenta en la misma proporción.

Actualmente, la mayoría de consejos comarcales condicionan la cobertura de la convocatoria de ayudas a la partida presupuestaria disponible. Los efectos de esta política se ilustran en el caso, por ejemplo, de una familia residente en Lloret de Mar que presentó una queja por haber dejado de percibir la beca pese a mantener el mismo nivel de necesidad que en el año precedente (Q 05529/08). Entre otros aspectos, el estudio de la queja y de los datos aportados por el Consejo Comarcal de la Selva y por el propio Departamento de Educación, reproducidas en la tabla 6, permitió constatar que había una dotación insuficiente de recursos financieros para poder cubrir las necesidades existentes.

Por una parte, la tabla 6 constata que entre los cursos escolares 2006/07 y 2008/09 el Departamento de Educación había incrementado el gasto para becas de comedor en la comarca de la Selva en un 10,6% anual, por encima del incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas obligatorias, que fue del 6% anual.

Sin embargo, por otra parte, constata que a este aumento del alumnado se sumaba un incremento del coste del menú superior al 5% anual, y que el gasto aportado por el Departamento de Educación había crecido a un ritmo inferior que las solicitudes de beca (entre el 12% y el 25%) o que el alumnado extranjero escolarizado (18%). Eso provocaba que la ratio entre el importe recibido y las solicitudes fuese decreciente. De hecho, según el Consejo Comarcal de la Selva, el curso 2008/09 el 50% de las solicitudes no se pudieron atender.

**Tabla 6. Indicadores relacionados con la evolución de la concesión de becas de comedor escolar en la comarca de la Selva (2006-2009)**

	Curso 2006/07	Curso 2007/08	Curso 2008/09
Importe Departamento de Educación (A)	436.721,23	483.013,68	534.213,13
Evolución interanual respecto al curso anterior	6,8	10,6	10,6
Alumnado en las enseñanzas obligatorias (1)	14.240	15.071	-
Evolución interanual respecto al curso anterior	6,1	5,8	-
Alumnado extranjero (2)	2.472	2.913	-
Evolución interanual respecto al curso anterior	20,2	17,8	-
Solicitudes (3)	1.645	2.081	2.339
Evolución interanual respecto al curso anterior	3,5	26,5	12,4
Coste menú/día	5,15	5,30	5,55
Evolución interanual respecto al curso anterior	3,00	2,91	4,72
Importe por alumnado (enseñanzas obligatorias) (A/1)	30,7	32,0	-
Importe por solicitud (A/3)	265,5	232,1	228,4

Fuente: datos aportados por el Departamento de Educación y por el Consejo Comarcal de la Selva

Desde esta perspectiva, pues, el Síndic de Greuges pidió al Departamento de Educación que valorase la suficiencia de la partida presupuestaria que destinaba para las becas de comedor escolar. El hecho de que la interesada no tuviese la opción de percibir ningún tipo de ayuda, habida cuenta de la situación económica que sufría, no era indicativo de un nivel adecuado de accesibilidad y de cobertura del sistema de becas de comedor escolar en la comarca.

Las políticas de transferencia económica son especialmente importantes en el contexto actual de crisis. El incremento de la precariedad económica aumenta la demanda y también la presión sobre los recursos limitados existentes. Si el incremento de la demanda es superior al incremento del gasto, la accesibilidad al sistema de becas y ayudas disminuye.

Para el curso 2009/10, esta situación ha quedado parcialmente resuelta por el incremento significativo de recursos que el Departamento de Educación ha previsto. Habrá que valorar en el futuro si la cobertura de las becas de comedor, con este incremento, permite dar respuesta a las necesidades existentes.

En cuanto a la falta de recursos, el estudio de las quejas también puso de manifiesto la existencia de problemas a la hora de distribuirlos entre los consejos comarcales. A la hora de dimensionar los recursos que el Departamento de Educación destina a los consejos comarcales, la Administración educativa exponía que la cuantía de las dotaciones había sido condicionada en los últimos cursos por un estudio realizado durante el curso 2002/03 según las necesidades de cada comarca, actualizado en los cursos sucesivos de acuerdo con la disposición presupuestaria y el resultado de la preinscripción.

En este sentido, el Síndic de Greuges también pidió al Departamento de Educación que actualizase los criterios que utiliza para distribuir la partida presupuestaria entre los consejos comarcales. Las necesidades sociales en los diferentes territorios han variado sustancialmente desde el año 2003. Fenómenos como la crisis económica o el hecho migratorio, por poner algunos ejemplos, que han modificado sustancialmente estas necesidades en el último lustro, inciden de forma diferente en cada comarca.

Recientemente, y sobre esta sugerencia, el Departamento de Educación ha respondido al Síndic de Greuges que, con voluntad de actualizar estas partidas presupuestarias, ha previsto unos nuevos criterios de distribución de financiación entre consejos comarcales para los servicios de transporte y comedor escolares para el curso 2009/10. Según la información enviada por esta administración, esta distribución se hará a partir de los datos facilitados por los propios consejos comarcales de demanda de ayudas en el

curso precedente. Con ello, añade la Administración educativa, se obtendrán unos porcentajes de crecimiento o de disminución por comarca, tanto en centros públicos como en privados concertados, que se aplicarán en los diferentes conceptos que conforman el anexo de las adendas de actualización económica de los convenios vigentes. Actualmente, y para valorar si los déficits de actualización han quedado efectivamente resueltos, el Síndic de Greuges está estudiando si los nuevos criterios utilizados por el Departamento de Educación ponderan de forma actualizada las desigualdades territoriales existentes entre comarcas en cuanto a las condiciones sociales de su población.

En cualquier caso, cabe destacar en positivo las mejoras introducidas por el Departamento de Educación durante el presente curso escolar 2009/10 al sistema de ayudas de comedor escolar.

### **5.3.2. Problemas con la configuración de las rutas de transporte escolar obligatorio y no obligatorio**

Otro motivo de queja al Síndic de Greuges relacionado con la planificación tiene que ver con la supresión o la configuración de determinadas rutas de transporte escolar. La supresión de rutas se ha producido especialmente en el transporte escolar no obligatorio, a raíz sobre todo de la congelación de la partida presupuestaria que el Departamento de Educación destina a este concepto, hecho que debe haber llevado a diversos consejos comarcales a suprimir algunas de las rutas que en años precedentes se ofrecían. Sobre este asunto, ya se ha insistido previamente en que esta supresión puede representar la vulneración de derechos educativos de los alumnos afectados, por los déficits de accesibilidad geográfica que tienen con su centro escolar (a pesar de que el servicio tenga carácter no obligatorio por norma).

Las quejas sobre la configuración de las rutas afectan tanto al servicio de transporte escolar obligatorio como al no obligatorio, especialmente en municipios con diferentes núcleos de población o diseminados, por la distancia geográfica existente entre los domicilios de residencia de algunos alumnos y los puntos de recogida o paradas. Algunas personas interesadas apelan al agravio comparativo que se produce con el resto de alumnado usuario del servicio, que accede en condiciones de mayor proximidad (Q 02785/09).

En cuanto al transporte escolar obligatorio, debe mencionarse la queja referida a la imposibilidad de hacer uso del transporte escolar por parte de un alumno residente en Marcovau porque su residencia no coincidía con la ruta que seguía el servicio al centro escolar (Q 04539/08). La persona interesada añá-

día que anteriormente la ruta del servicio sí que pasaba por el lugar de residencia de este alumno, pero que supuestas limitaciones presupuestarias provocaron una reestructuración de las rutas en el territorio. El consejo comarcal correspondiente previó conceder a esta familia una ayuda económica, que el Síndic de Greuges constató insuficiente para sufragar el coste de un transporte alternativo, en vez de garantizar la prestación del servicio de transporte previsto por la normativa.

Y en cuanto al transporte escolar no obligatorio, la congelación de la partida presupuestaria que el Departamento de Educación destina a este concepto acentuó, tal y como se desprende de las quejas recibidas, los problemas con la configuración de las rutas. En este sentido, hay que hacer referencia, por ejemplo, a la queja sobre la falta provisión de transporte escolar a los alumnos que viven en Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) (Q 04069/08). Según lo que apuntaba la persona interesada, desde el propio domicilio hasta los centros públicos más próximos había 4 Km., y no había transporte público para desplazarse. Hasta entonces, acompañaba a sus hijos con vehículo propio, pero el pasado curso escolar uno de ellos comenzaba el instituto y no podía garantizar el acompañamiento por problemas de conciliación con el trabajo.

Las administraciones afectadas recordaron que se trataba de un servicio no obligatorio y expusieron que la denegación de la provisión del servicio estaba motivada por el incremento del tiempo de trayecto que supondría el alargamiento del recorrido y por la dificultad de facilitar una nueva parada sin que ello supusiese un incremento del coste del servicio.

En la resolución de este tipo de queja, el Síndic de Greuges recuerda que, si bien la Administración no tiene la obligación por norma de proporcionar un servicio de transporte escolar gratuito, las administraciones implicadas deberían tener presente las necesidades de transporte escolar manifestadas por las personas interesadas y las dificultades que evidencian para garantizar el acompañamiento de sus hijos a los respectivos centros escolares. Por este motivo, sugiere la necesidad de encontrar una solución conjunta y coordinada, y negociada con las familias afectadas. Una aproximación relativa de la ruta del servicio de transporte escolar con la asunción parcial del gasto suplementario por parte del interesado, condicionada a los ingresos familiares, un cambio de las rutas del servicio de transporte urbano, una ayuda de desplazamiento para sufragar modalidades alternativas de transporte, etc. pueden ser fórmulas intermedias asumibles por las diferentes partes a la hora de encontrar una solución sostenible a este tipos de problemas.

En último término, la falta de solución del problema puede perjudicar derechos educativos básicos de los

menores afectados. Cabe tener presente que el Departamento de Educación es garante del derecho de los niños a la escolarización (obligatoria y gratuita), y que este derecho prevalece sobre el contenido del Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, que cataloga estos casos objeto de queja como transporte escolar no obligatorio.

### 5.3.3. Déficits de planificación de la oferta escolar

En algunos casos, la Administración justifica la denegación de ayudas relacionadas con la prestación de los servicios de transporte o comedor escolares a las familias que residen lejos del centro con argumentos que responsabilizan la familia de la opción de vivir en un lugar alejado de determinados servicios educativos básicos. Este tipo de posicionamiento se hace presente, por ejemplo, a la hora de valorar las demandas de familias jóvenes que han ido en vivir en municipios diseminados o que lo hacen en urbanizaciones concebidas, a priori, como segundas residencias y que progresivamente se han ido convirtiendo en primeras.

En relación a este tipo de posicionamientos, el Síndic de Greuges recuerda a las administraciones públicas la responsabilidad de la planificación urbanística, y también de la planificación de la oferta escolar en el territorio.

Particularmente, la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, en el artículo 44 otorga al Departamento de Educación la competencia de la programación de la oferta educativa que “tiene por objeto establecer, con carácter territorial, las necesidades de escolarización que tiene que satisfacer el Servicio de Educación de Cataluña para garantizar el derecho a la educación de todo el mundo, armonizándolo con los derechos individuales de los alumnos y de las madres, los padres o los tutores. El Departamento, en el marco de la programación educativa, debe determinar periódicamente la oferta de lugares escolares teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y centros privados concertados.” Por su parte, el artículo 45 prevé que “el Gobierno, en el marco de la programación de la oferta educativa, crea centros públicos de titularidad de la Generalitat, modifica su composición y, si procede, los suprime. Corresponde a los entes locales ofrecer terrenos suficientes y adecuados para construir dichos centros.”

En el marco de esta programación de la oferta educativa, la actividad del Síndic de Greuges constata la creación de plazas y de centros escolares en zonas no necesariamente rurales o con baja densidad de población que, en ocasiones, no tiene suficiente-

mente en cuenta unas mínimas condiciones de proximidad, y que obligan a las familias a desplazarse lejos de su zona de residencia (aunque sea dentro del mismo municipio). Eso también sucede en barrios infradotados de plazas escolares o saturados de demanda escolar. Sobre este asunto, se han recibido quejas en municipios como Lleida, Tarragona, Cornellà de Llobregat, etc.

Desde esta perspectiva, pues, el Síndic de Greuges apela a la responsabilidad de las administraciones educativa y local a la hora de planificar una oferta escolar de proximidad. En caso contrario, solicita más responsabilización sobre la provisión de servicios de transporte y comedor escolares.

En positivo, hay que destacar una queja presentada por la retirada del transporte escolar de determinados cursos de un centro escolar de Cervelló (Q 02324/08). El estudio de la queja constató que el motivo que justificaba la retirada era que, con la puesta en funcionamiento de un nuevo centro, los niños de Cervelló se iban escolarizando en el área territorial de proximidad que les correspondía. Según esta circunstancia, y puesto que la proximidad quedaba garantizada, las administraciones implicadas decidieron suprimir progresivamente el servicio de transporte que hasta entonces se había ofrecido.

#### **5.3.4. Déficits de coordinación entre administraciones y de corresponsabilidad en la provisión del servicio de transporte escolar no obligatorio**

El Departamento de Educación, a través de la mencionada congelación de la partida presupuestaria correspondiente a la financiación del transporte escolar no obligatorio, que transfiere a los consejos comarcales, expresa la voluntad de promover progresivamente un modelo de provisión basado en la cofinanciación entre administración educativa, entes locales y familias. La propia Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, parte de dicho posicionamiento cuando establece en el artículo 6.3 que las administraciones públicas, no sólo el Departamento de Educación, tienen la responsabilidad de promover políticas de ayudas para los alumnos que vivan en poblaciones sin escuela, en núcleos de población alejados o en zonas rurales, a los alumnos con discapacidades y a los alumnos con necesidades educativas específicas reconocidas, y que estas ayudas pueden cubrir total o sólo parcialmente el gasto, de forma que las familias pueden cofinanciar, al igual que el resto de administraciones públicas, estos servicios.

Más allá de las quejas formuladas por algunas familias ante la necesidad de cofinanciar parcialmente el servicio, ya mencionadas previamente, el Síndic de Greuges también ha recibido diversas quejas de ayuntamientos que no compartían este modelo de

cofinanciación, a veces por el hecho de no tener la capacidad financiera para hacerse cargo (Q 04925/07, Q 04555/08, Q 02505/09, etc.).

A raíz de la presentación de recursos contencioso-administrativos por parte de algún ayuntamiento contra la Generalitat de Cataluña y contra el consejo comarcal correspondiente, con la voluntad de que estas administraciones se hiciesen cargo del servicio de transporte escolar municipal no obligatorio, hay sentencias judiciales que consideran que, de acuerdo con la normativa vigente, la Administración educativa no está obligada ni a prestar este servicio ni a asumir su coste. El Síndic de Greuges no puede entrar en este asunto, puesto que ya existe un pronunciamiento judicial al respecto.

Sin embargo, el Síndic de Greuges recuerda que la extensión de un modelo de provisión que requiere la corresponsabilidad de las administraciones locales debe contar con el consenso y la coordinación de las diferentes administraciones participantes, y también debe asegurar que los entes locales dispongan de los recursos presupuestarios necesarios para hacer frente a este gasto. En caso contrario, la calidad del servicio y la accesibilidad económica por parte de las familias se verían perjudicadas.

Las quejas recibidas en esta institución han permitido constatar que esta adecuada coordinación no ha sido siempre garantizada –y la presentación de las quejas por parte de algunos entes locales así lo constata–, y que, a falta de consenso, se han producido alteraciones en algunos municipios en la provisión del servicio, como por ejemplo la supresión de rutas o propuestas de incorporación de cuotas a medio curso, que han repercutido negativamente en su cualidad.

Finalmente, en el marco de estos expedientes de queja, la institución del Síndic de Greuges también ha recordado al Departamento de Educación que la Administración educativa tiene la responsabilidad de promover una planificación educativa adecuada y de garantizar unas condiciones adecuadas de acceso de los alumnos en los centros escolares. La delegación de competencias a los consejos comarcales en la gestión del servicio, prevista por el Decreto 161/1996, que regula específicamente el servicio escolar de transporte, o el fomento de la corresponsabilidad de otras administraciones a la hora de garantizar condiciones adecuadas de escolarización, prevista por la Ley 12/2009, de Educación, no reduce la responsabilidad del Departamento de Educación.

Este recordatorio es pertinente ante alguna sugerencia formulada por el propio Departamento de Educación en algún expediente de queja de trasladar la responsabilidad sobre la solución de determinados



problemas de provisión a otras administraciones. En el marco de la queja Q 02505/09, por ejemplo, el Departamento de Educación expone que las familias podrían dirigirse al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas para intentar ajustar los horarios del servicio de transporte público regular de viajeros con el de los centros con alumnado usuario de aquel transporte.

Ante dicho tipo de posicionamientos, el Síndic de Greuges considera que el Departamento de Educación tiene la responsabilidad de fomentar y garantizar el acceso equitativo de los alumnos al sistema educativo y que, de acuerdo con esta responsabilidad, y en el supuesto de que no se garantice la provisión directa de un servicio de transporte específico, tendría que liderar, desde la transversalidad, estas gestiones con las administraciones correspondientes, para garantizar unas condiciones de accesibilidad adecuadas de los alumnos afectados.

### 5.3.5. Retrasos en la transferencia de recursos a los consejos comarcales

Otros problemas de coordinación constatados por el Síndic de Greuges en el marco de su actividad tienen que ver con retrasos en la transferencia de recursos financieros por parte del Departamento de Educación a los consejos comarcales previstos para sufragar los costes de los servicios de comedor y transporte escolares. Estos retrasos han provocado, a su vez, problemas con la gestión del servicio por parte de consejos comarcales (transporte) y de centros y AMPA (comedor), y con la relación con las empresas proveedoras (por ejemplo, Q 00627/09). En otros casos, había familias que habían anticipado determinados recursos y que recibieron la ayuda una vez el curso escolar objeto de subvención había casi concluido (Q 03564/07).

Como ejemplo, hay que destacar la queja presentada por una AMPA de un centro de Sant Martí de Riucorb (Urgell) por las dilaciones en la subvención recibida para la provisión del servicio de comedor escolar y por los problemas que eso representó para la empresa de catering (Q 00627/09). En su informe, el Consejo Comarcal de Urgell lamentaba que el Departamento de Educación no ingresase los recursos dentro de los plazos previstos para no provocar acumulaciones de deudas a entidades y empresas de la comarca.

En este sentido, en su resolución, el Síndic pidió al Departamento de Educación que incorporase las medidas financieras necesarias para evitar incurrir en el futuro en estos retrasos, para facilitar la gestión de los servicios de transporte y comedor escolares por parte de los consejos comarcales. Recientemente, el Departamento de Educación ha hecho saber a esta institución que está introduciendo cambios en la

gestión de la financiación de los consejos comarcales con el propósito de avanzar los pagos. Estos cambios consisten básicamente en no gestionar un acuerdo de gobierno plurianual, ya que atrasaba las tramitaciones, y en efectuar pagos del 10% mensual a partir de enero (cuando anteriormente se realizaban en bloques del 30% trimestral). A criterio de la Administración educativa, estas medidas contribuirán a agilizar los pagos a las administraciones comarcales.

### 5.3.6. Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de transporte escolar y a las becas de comedor

El modelo descentralizado de gestión del servicio de transporte escolar y del sistema de ayudas de comedor y transporte, con la implicación directa de los consejos comarcales y, en ocasiones, también de los ayuntamientos, ha provocado una diversidad territorial significativa en cuanto a las condiciones de provisión.

Así, por ejemplo, la realidad de los diferentes territorios puede variar de acuerdo con la diferente importancia otorgada al copago por parte de las familias y de los ayuntamientos de los servicios de transporte escolar no obligatorio, con la diferente implantación de políticas de accesibilidad económica para las familias con menos recursos a este servicio o con la diferente formulación de criterios de concesión de becas de comedor escolar. Esta diversidad de políticas de provisión supone que haya familias que no tengan garantizado servicios de comedor y de transporte escolares gratuitos y que otras familias en las mismas condiciones que residen en otros territorios, sí.

El Síndic de Greuges, en el marco de su actividad, ha apuntado la necesidad de avanzar en la regulación de estos servicios, a fin de conseguir unas condiciones más equitativas de provisión de los servicios de comedor y de transporte escolar y también una mejor protección del derecho del alumnado a la igualdad de oportunidades en educación.

## 5.4. ALGUNOS PROBLEMAS SOBRE LA ATENCIÓN DEL ALUMNADO CON NECESIDADES ESPECIALES

### 5.4.1. Déficits de apoyo económico en el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo

El Síndic de Greuges también constata déficits en el apoyo económico que reciben las familias con hijos con discapacidad para sufragar el coste de los servicios de transporte y comedor escolares no obligato-

rios. Sobre este asunto, y en primer lugar, conviene destacar que en los criterios de concesión de ayudas establecidos por los consejos comarcales y los ayuntamientos no siempre se discrimina positivamente –y de forma suficiente– el acceso a estos servicios de los alumnos que presentan dificultades relacionadas con su movilidad.

Un ejemplo de ello es la queja presentada por una familia residente en Calafell con dificultades económicas que no había tenido acceso gratuito o bonificado al transporte escolar no obligatorio, a pesar de tener uno de los hijos con una discapacidad psíquica y psicomotriz reconocida del 60% (Q 03619/08). En el marco de esta actuación, el Síndic de Greuges recordó a las administraciones afectadas que la normativa específica y general otorga una protección especial a los niños con discapacidad. La propia Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas, que inspira la normativa estatal y catalana que afecta directa o indirectamente a la situación de la infancia, establece en el artículo 23 el derecho de los niños con discapacidad y de sus familias a recibir, por parte de las administraciones públicas, las atenciones especiales necesarias para promover su autonomía y su acceso efectivo a la educación, y también establece que estas atenciones deben tender a ser gratuitas, teniendo un especial cuidado de los recursos económicos de sus progenitores.

De acuerdo con estos principios, que son de obligado cumplimiento por parte de todas las administraciones de los estados miembros, como es el caso del español, el Síndic de Greuges puso de manifiesto que (a) el niño con discapacidad tiene más dificultades de accesibilidad al centro escolar, dada su situación y la dificultad de acceder a través de otros medios, y (b) que el nivel de renta de la familia no garantiza necesariamente que el mencionado niño con discapacidad tenga plenamente garantizada una situación de igualdad en el acceso a los recursos sociales y educativos, ni tampoco plenamente cubiertas sus necesidades especiales. Por ello, el Síndic de Greuges pidió que se valorase la posibilidad de que las administraciones garantizaran el acceso gratuito al servicio de transporte escolar a los alumnos con discapacidad.

De cara a promover este apoyo económico, y más allá de las ayudas individuales de desplazamiento para el alumnado en general promovidos por el Departamento de Educación, cabe decir que los alumnos con discapacidad y con trastorno grave de conducta tienen acceso a las ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, convocados por el Ministerio de Educación y gestionados por el Departamento de Educación. Estas ayudas incluyen partidas específicas para el transporte y comedor escolares.

En lo concerniente a la convocatoria para el curso académico 2008/09, el Síndic de Greuges recibió una

queja formulada por una familia por el desacuerdo en la tramitación de la ayuda realizada por el Departamento de Educación (Q 00044/09), específicamente por el hecho de no haber percibido el importe correspondiente a comedor previsto en la Resolución de 6 de mayo de 2008, por la que se convocaban ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para el curso académico 2008/2009.

Según el Departamento de Educación, la mencionada resolución prevé en su artículo 7.4 que “las ayudas para transporte, comedor, residencia y material didáctico, así como los subsidios para transporte y comedor, no podrán concederse cuando esos conceptos se hallen cubiertos por servicios o fondos públicos o, en su caso, por ayudas concedidas a los centros para financiar el correspondiente servicio.” De acuerdo con ello, el Departamento de Educación entendía que el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos, ya regulaba el concepto al cual hacía referencia la mencionada resolución de 6 de mayo, y que este decreto establece que las ayudas son obligatorias sólo para los alumnos que residen fuera del municipio donde están escolarizados (que no era el caso del interesado, que estaba escolarizado en el mismo municipio de residencia).

Después de estudiar este asunto, el Síndic de Greuges resolvió que apreciaba una irregularidad en la actuación llevada a cabo por el Departamento de Educación, puesto que el objeto de regulación de la mencionada resolución (apoyo al alumnado con necesidades educativas específicas) y del mencionado decreto (acceso al comedor escolar) no es asimilable, como se desprendía del informe emitido por el Departamento de Educación. Las familias de alumnado con necesidades educativas especiales tienen que asumir gastos adicionales a la hora de garantizar una atención adecuada de estas necesidades. Este tipo de ayudas, precisamente, no se conceden necesariamente para compensar determinadas situaciones de distancia geográfica respecto al centro escolar, como las ayudas individuales por desplazamiento, sino como medida de apoyo a la escolarización del alumnado con necesidades especiales. En cuanto al artículo 7.4 de la Resolución de 6 de mayo de 2008, además, el Síndic de Greuges interpreta que se pretende evitar que una persona beneficiaria reciba la ayuda por un mismo concepto desde dos convocatorias diferentes o que reciba una ayuda para acceder a un servicio gratuito. Precisamente, este no era el caso del interesado. En cursos precedentes también había esta condición y, aun así, la persona interesada fue beneficiaria de la beca. El Síndic de Greuges no consideraba que en base a la aplicación de este criterio se pudiese hacer un año más tarde una interpretación opuesta y denegar la concesión de la beca y, de acuerdo con ello, pidió que el Departamento de Edu-



cación tramitase la ayuda de comedor que correspondiese, según las bases, al interesado y al resto de personas solicitantes. Finalmente, después de estudiar nuevamente este asunto, el Departamento de Educación concedió la ayuda que había solicitado el interesado y manifestó su acuerdo con la sugerencia formulada por el Síndic de Greuges.

Hay que señalar que el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, establece la obligación de la Administración de prestar el servicio de comedor a los alumnos escolarizados en centros de educación especial, pero no menciona los derechos del alumnado con necesidades especiales escolarizado en centros ordinarios. A criterio del Síndic de Greuges, la normativa tendría que regular el derecho al transporte escolar del alumnado con necesidades especiales escolarizado en centros ordinarios.

#### **5.4.2. Necesidades de auxiliares para el acceso al comedor escolar del alumnado con necesidades especiales**

Los alumnos con necesidades especiales en ocasiones requieren apoyo específico de profesionales para poder hacer uso de una forma normalizada del servicio de comedor escolar. El Síndic de Greuges recibe año tras año quejas de familias al respecto, y así lo ha hecho constar en los diferentes informes anuales que ha presentado al Parlamento de Catalunya. Como se mencionaba en el informe correspondiente al año 2008, la mayoría de quejas hacen referencia a la falta de provisión de auxiliares de educación especial en la franja horaria de mediodía, lo que impide a estos alumnos poder asistir al servicio de forma normalizada y en igualdad de oportunidades que el resto de alumnado, contrariamente al que prevén los principios de normalización, de inclusión y de no-discriminación que recogen la Convención sobre los derechos del niño y el resto de normativa en materia de educación.

En el marco de estos expedientes de queja, el Síndic de Greuges ha insistido básicamente en dos consideraciones fundamentales. La primera es que, a pesar de estar escolarizados en centros ordinarios, se trata de alumnos con necesidades especiales a los que nuestro ordenamiento hace acreedores de una atención específica que tiene como punto de partida evitar cualquier tipo de discriminación debido a su condición. El objeto de esta atención específica es que puedan ejercer su derecho a la educación en igualdad de oportunidades, o sea, que, partiendo de una situación desigual, puedan ejercer este derecho sin obstáculos y en condiciones similares al resto de compañeros.

La segunda consideración, por otra parte, tiene que ver con el hecho de que el servicio de comedor no constituye una prestación de carácter obligatorio para los centros, pero una vez establecido este servicio en una escuela todos los alumnos deben poder acceder al mismo, independientemente de sus características personales, aunque sea bajo el régimen de no-gratuidad. De no ser así, denegar el apoyo específico a los alumnos que lo necesitan supone en la práctica impedirles el acceso al servicio de comedor escolar de los centros ordinarios y, por lo tanto, discriminarlos debido a su situación.

Sin embargo, cabe destacar que el Síndic de Greuges, últimamente, ha constatado un mayor esfuerzo del Departamento de Educación a la hora de resolver los casos particulares objeto de queja presentados en esta institución. Progresivamente, las administraciones educativas conciben los tiempos periescolar y extraescolar como más importantes desde una perspectiva educativa y en (inter)relación con el tiempo propiamente escolar. Eso ha incrementado su responsabilidad a la hora de velar sobre la igualdad de oportunidades educativas en estos tiempos no propiamente escolares.

#### **5.4.3. Déficits de cobertura y de calidad en el transporte escolar adaptado**

Más allá de estas ayudas, el Departamento de Educación hace un esfuerzo financiero significativo en la provisión de servicios de transporte escolar adaptado para alumnado con discapacidad. Sin embargo, la institución del Síndic de Greuges ha recibido diversas quejas relacionadas con la calidad de la provisión de este servicio. Los principales puntos de disconformidad por parte de las familias implicadas tienen que ver con la duración del trayecto, con las condiciones de los vehículos de transporte adaptado y con la profesionalidad del personal que acompaña a los alumnos.

Como ejemplo, es oportuno destacar la queja presentada por el AMPA de un centro de educación especial de Sabadell por deficiencias en el transporte escolar adaptado (Q 04182/07). Concretamente, la mencionada entidad manifestaba su desacuerdo por el hecho de que los trayectos tenían duraciones superiores a una hora, que había vehículos sin sistema de climatización y que, al llegar al centro, mientras no era la hora de entrar, el personal dejaba a los niños solos dentro del vehículo, sin vigilancia.

El Síndic de Greuges, en su resolución, que valoraba el informe aportado por el Consejo Comarcal del Vallès Occidental, que reconocía algunas de estas deficiencias, trasladó a las administraciones afectadas diversas consideraciones.

En cuanto al tiempo de recorrido, el Síndic de Greuges recordó que el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, establecía en su artículo 4.1 que “se procurará que la duración del trayecto, tanto a la ida como a la vuelta, no exceda los 45 minutos”. El Real Decreto 443/2001, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores (y el Real Decreto 894/2002 que lo modifica) establece que “los itinerarios y los horarios de los transportes que incluye el artículo 1 que tienen por objeto el traslado de los menores entre su domicilio y el centro escolar donde cursan estudios deberán establecerse de forma que en circunstancias normales sea posible que el tiempo máximo que se estén en el vehículo no llegue a una hora por cada sentido del viaje; previniéndose únicamente que se alcance esta duración máxima en casos excepcionales debidamente justificados.”

Así, todo cuanto sobrepase sistemáticamente una hora de trayecto vulnera claramente la duración prevista en la normativa. El Síndic de Greuges sugirió, pues, que se garantizase que el servicio no excediese en ningún caso esta duración. El Consejo Comarcal, por su parte, propuso estudiar alternativas que disminuyesen la duración de los trayectos más largos.

En cuanto a las condiciones de los vehículos de transporte adaptado, y específicamente respecto al deficiente sistema de climatización, el Consejo Comarcal admitía que había algún vehículo que no disponía de aire acondicionado. Sobre este asunto, el Real Decreto 443/2001, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores (y el Real Decreto 894/2002 que lo modifica) no dispone ninguna condición en concreto sobre la climatización de los vehículos en el articulado que hace referencia a las características técnicas de los vehículos destinados a este tipo de servicio. Es por ello que en el pliego de prescripciones técnicas del concurso para la prestación del servicio público de transporte escolar colectivo que gestiona el Consejo Comarcal no se exigió este aspecto técnico a los vehículos. El Consejo Comarcal propuso incorporar en el nuevo proceso de adjudicación del servicio como requisito de los vehículos la dotación de sistema de climatización.

Finalmente, sobre la actitud de algunos profesionales que llevan a cabo el transporte, el Síndic de Greuges pidió que se garantizase que el acompañante se quedaba dentro del vehículo, y también que se ajustaba el tiempo de llegada a la hora de inicio del centro para que la espera fuese menor.

Otras quejas más recientes indican que algunos de los problemas anteriormente mencionados están presentes en otros lugares (Q 05360/08, por ejemplo, en Barcelona).

Otro asunto objeto de queja sobre el transporte escolar adaptado tiene que ver con su cobertura. La necesidad de garantizar esta cobertura se hace presente especialmente entre los alumnos que están escolarizados en centros escolares ordinarios dentro del mismo municipio de residencia o que estudian enseñanzas no obligatorias. En estos casos, la provisión del servicio no tiene carácter obligatorio por norma, y no siempre se proporciona en la práctica.

Para ilustrar este asunto, es oportuno mencionar la queja referida a la falta de transporte escolar adaptado para los alumnos del parvulario especializado de la Fundació Nexè (Q 04814/07). La interesada, madre de un alumno menor de dos años con un grado de discapacidad del 76%, se lamentaba de la falta de ayudas por parte de las administraciones en la provisión del transporte.

A pesar de que el motivo de queja se resolvió favorablemente con la coordinación del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, el Departamento de Acción Social y Ciudadanía y el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, coordinación que derivó en la provisión del servicio, el Departamento de Educación recordó en su informe la falta de obligatoriedad de la etapa educativa de preescolar, y consecuentemente también de la provisión del transporte escolar, de acuerdo con lo previsto por el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria.

Al respecto, el Síndic de Greuges consideró que estos centros eran un recurso educativo fundamental para el desarrollo de los niños con pluridiscapacidades y que había que favorecer su acceso (tanto en las guarderías ordinarias, con la disposición de los recursos de atención necesarios, como en las escuelas infantiles especializadas). De acuerdo con ello, sugirió que la normativa de transporte escolar incorporase la obligatoriedad en la provisión gratuita de este servicio también en los casos específicos de niños con necesidades educativas especiales matriculados en las enseñanzas no obligatorias.

En su respuesta, el Departamento de Educación específica que está en proceso de elaboración un nuevo decreto de transporte escolar, y que en este proceso se estudiará la sugerencia formulada por el Síndic, en el sentido de incorporar la obligatoriedad en la provisión gratuita de este servicio también en los casos específicos de alumnos con necesidades educativas especiales en las enseñanzas no obligatorias. Por ahora, la Ley 12/2009, de Educación, sólo menciona en el artículo 6.3 el deber de las administraciones públicas de fomentar el acceso al servicio de transporte escolar a los alumnos con discapacidad y con necesidades educativas específicas.

### 5.5. UN EJEMPLO: LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE Y COMEDOR ESCOLARES EN CASTELLÓ D'EMPÚRIES

Los apartados precedentes contienen diversos déficits relacionados con la regulación y la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares detectados a partir del análisis de las quejas recibidas en esta institución. Para ilustrar la complejidad del problema objeto de análisis, y la importancia de revisar este ámbito de la política educativa, se ha considerado oportuno describir un caso real planteado al Síndic de Greuges y estudiado en el marco de los correspondientes procedimientos de queja abiertos.

Con este propósito, aquí se hace referencia a la situación expuesta al Síndic de Greuges por diferentes interesados sobre la provisión de estos servicios en el municipio de Castelló d'Empúries (Q 04360/08, Q 04555/08 y Q 00708/09).

De entrada, hay que señalar que el municipio tiene 11.653 habitantes (en 2008), que se distribuyen en dos núcleos de población, el centro histórico y la urbanización de la marina de Empuriabrava, separados por aproximadamente 5 km. Como ya se ha comentado ampliamente en anteriores apartados, el transporte escolar de un núcleo a otro tiene carácter legal no obligatorio porque se produce dentro del mismo municipio.

De los 1.500 alumnos residentes en el municipio en edad de escolarización obligatoria (o preobligatoria, pero en educación infantil de segundo ciclo, con acceso universal y gratuito al sistema educativo), la mitad aproximadamente reside en el centro histórico y la otra, en Empuriabrava.

Originariamente, Empuriabrava era, y es, uno de los centros turísticos más importantes de la Costa Brava. Su intensa actividad turística se concentra básicamente en los meses de verano, cuando turistas de todo el mundo ocupan apartamentos y casas. Este escenario se ha roto en los últimos tiempos por dos realidades relativamente novedosas.

Por una parte, y en la línea de lo que ya ha ido sucediendo en otras urbanizaciones de nuestro país, parte de las casas de Empuriabrava, construidas originariamente como segundas residencias para los meses de verano, se han ido ocupando de forma permanente como primeras residencias.

Y por otra parte, y fuera de la temporada turística, numerosos apartamentos son alquilados temporalmente como primeras residencias por pobla-

ción sin un elevado nivel socioeconómico. La ausencia de servicios básicos y las condiciones de los apartamentos turísticos, de dimensiones reducidas y no acondicionados para el invierno, hacen que fuera de temporada Empuriabrava sea una de las zonas residenciales con más facilidad para encontrar vivienda en alquiler a precio asequible de la comarca. Por ejemplo, Castelló d'Empúries presenta un 21,1% de población de origen extracomunitario, cinco puntos porcentuales por encima de su peso demográfico en la comarca, y que una parte significativa de las 2.500 personas de nacionalidad extranjera extracomunitaria que reside en el municipio, mayoritariamente de origen inmigrado, lo hace en Empuriabrava. Hay que señalar que ésta es una población con una cierta movilidad residencial. Estas dinámicas sociodemográficas no están ajustadas a la planificación escolar realizada en el municipio originariamente, cuando Empuriabrava no tenía asentamientos de población significativos durante el curso escolar. Hasta el curso 2007/08, el municipio tenía dos escuelas de primaria y un instituto, todos ubicados en el centro histórico. Sin embargo, el crecimiento demográfico experimentado, especialmente por la población residente en Empuriabrava, ha obligado a construir nuevos equipamientos escolares. Estos nuevos equipamientos escolares, una escuela de primaria y un instituto, en funcionamiento desde el curso 2008/09 y 2009/10, respectivamente, actualmente aún no completados con el conjunto de líneas y de grupos previstos, se han planificado ya en el núcleo residencial de Empuriabrava.

Si bien se espera que con el tiempo estos equipamientos puedan dar respuesta (aunque sea parcialmente) a la demanda escolar existente, es preciso decir que actualmente 700 alumnos utilizan el servicio de transporte para desplazarse desde la urbanización de Empuriabrava hasta los centros de primaria emplazados en el núcleo de Castelló d'Empúries. Conviene recordar que hay muchas familias que no disponen de transporte privado para acompañar a sus hijos a la escuela, y que no hay transporte público regular de viajeros adecuado para realizar este desplazamiento.

En el marco de las quejas abiertas en el Síndic de Greuges, el Departamento de Educación informa de que el coste anual acumulado de este servicio es de 488.198 € anuales, y el coste de la plaza/alumno/día es de 3,94 €. El aumento del número de usuarios residentes en Empuriabrava experimentado en los últimos años, que ha incrementado el gasto necesario para financiar el servicio de transporte escolar, contrasta con la congelación presupuestaria que el Departamento de Educación destinó al servicio de transporte escolar no obligatorio hasta el curso 2007/08 en la comarca.

De hecho, en el marco de las actuaciones iniciadas tras estas quejas, el Consejo Comarcal del Alt Empordà expone que los recursos recibidos por parte del Departamento de Educación para el transporte escolar no obligatorio son insuficientes para cubrir el gasto de los servicios que se prestan en la comarca. Para el curso 2008/09, por ejemplo, la Administración comarcal manifiesta que el Departamento de Educación transfirió 416.828,56 € para transporte no obligatorio y que el coste de la previsión hecha era de 657.583,62 € (240.000 € más de la partida enviada por la Administración educativa).

Ante este escenario, y para dar continuidad a la prestación del servicio, las administraciones implicadas, el Consejo Comarcal del Alt Empordà, el Departamento de Educación y el Ayuntamiento de Castelló d'Empúries, acordaron finalmente que la Administración local asumiría el 35% del coste de la prestación del servicio, la Administración comarcal, el 60%, y las familias de los alumnos usuarios, el 5% restante.

Los interesados que han presentado queja a esta institución manifiestan su desacuerdo con la fórmula de copago por parte de las familias y con la supresión del transporte escolar de mediodía. Eso supondría, dicen, un coste mensual que tendrían que sufragar las familias de 54 € por alumno de cara al curso 2010/11, aproximadamente (108 € para las familias con dos hijos; 162 €, con tres hijos, etc.). Los interesados añaden que hay familias que no podrán dar respuesta a esta exigencia de pago.

De hecho, en el marco de una reunión mantenida por la institución del Síndic de Greuges con responsables de escuelas y AMPA, las direcciones de los centros manifiestan su preocupación por el impacto que el copago y la supresión del servicio de mediodía pueden tener en la promoción del absentismo escolar.

El pago de estos costes contrasta con la situación de los alumnos que, escolarizados en los mismos centros escolares, proceden de los municipios de Vilasacra, a una distancia de 4,8 km, o de Fortià, a una distancia de 4 km. Estos alumnos, a pesar de estar

escolarizados a menos distancia de su domicilio de residencia respecto a los alumnos residentes en Empuriabrava, tienen acceso garantizado y gratuito a los servicios de transporte y comedor escolares.

Este agravio comparativo y el rechazo de la fórmula del copago por parte de las familias, entre otros factores, han provocado que el Ayuntamiento de Castelló d'Empúries interpusiese un recurso contencioso-administrativo contra el escrito de respuesta de los Servicios Territoriales del Departamento de Educación, de 27 de octubre de 2008, en el que se denegaba la solicitud de la mencionada administración local de gratuidad del servicio de transporte escolar no obligatorio para el alumnado. Actualmente, este recurso está en tramitación y pendiente de resolución, y el Ayuntamiento de Castelló d'Empúries sufraga los gastos correspondientes a las familias.

Las administraciones y las familias implicadas no parecen haber encontrado una solución satisfactoria para todas las partes para la provisión de estos servicios para el curso 2010/11. En el marco de estas quejas, y en la línea de lo que ya se ha manifestado en apartados precedentes, el Síndic de Greuges ha hecho saber a las diferentes partes implicadas que el ordenamiento jurídico vigente considera este servicio como no obligatorio, y como no obligatoriamente gratuito, pero traslada al Departamento de Educación la necesidad de modificar la normativa vigente para evitar que el derecho a la educación de los alumnos afectados se vea limitado, así como los agravios comparativos que se producen entre alumnos de Castelló d'Empúries y de fuera del municipio. Se plantea la conveniencia, pues, de adecuar la regulación de la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares a las necesidades sociales y educativas.

Esta modificación normativa tendría que estar orientada a posibilitar la resolución satisfactoria de las quejas presentadas en casos como los de Castelló d'Empúries. Ésta es precisamente una de las recomendaciones que formula el Síndic de Greuges a las administraciones afectadas y que se recogen en el apartado siguiente.





## 6. CONCLUSIONES

1. El Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza y el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, reconocen el derecho al transporte y comedor escolares gratuitos y obligatorios a los alumnos que están escolarizados en las enseñanzas obligatorias y que residen en un municipio diferente de aquel en el que se ubica la escuela (y también a los alumnos escolarizados en centros de educación especial).

A pesar de que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no va más allá en el reconocimiento de este derecho, el análisis comparado a escala autonómica pone de manifiesto que hay comunidades autónomas que han promovido normativas que incorporan otros supuestos en la provisión gratuita y obligatoria de estos servicios.

Hay comunidades que incorporan criterios de distancia geográfica (distancia del domicilio a la escuela superior a 3 Km.), de configuración urbana (municipios con núcleos diseminados o dispersos), de necesidad económica (nivel de renta familiar bajo), de necesidad educativa (alumnado con discapacidad escolarizado en centros ordinarios), etc. y no lo limitan a las enseñanzas obligatorias, sino que incorporan también al alumnado de las enseñanzas preobligatorias y postobligatorias. En el caso de Cataluña, la normativa no recoge ninguno de estos supuestos.

2. Las políticas de provisión de estos servicios se ubican en un contexto de financiación de la educación caracterizado por los bajos niveles de gasto público en educación no universitaria sobre el PIB en comparación con el resto de países europeos, y por un sistema de becas y ayudas con bajos niveles de cobertura en comparación con las demás comunidades autónomas.

En cuanto a los recursos destinados específicamente al transporte y al comedor escolares, el análisis comparado del gasto unitario por estudiante en la prestación de estos servicios escolares complementarios sitúa a Cataluña en una posición intermedia, sólo ligeramente por debajo del pro-

medio estatal (de acuerdo con los datos disponibles del Ministerio de Educación).

Los factores de carácter político son los que explican más las diferencias entre comunidades, y no los factores de carácter social o territorial. En primer lugar, existe una clara relación positiva entre los niveles de gasto en educación y los niveles de gasto en la provisión de estos servicios (las comunidades que más invierten en educación tienden a destinar más recursos al transporte y comedor escolares). En segundo lugar, el grado de necesidad socioeconómica de la población no mantiene una relación positiva con el nivel de gasto en estos servicios (de hecho, las comunidades autónomas con mayores niveles de pobreza infantil o con un PIB por cápita menor tienden a invertir menos en la provisión del transporte y comedor escolares). En tercer lugar, el nivel de dispersión territorial de la población no es un factor muy determinante a la hora de explicar las diferencias de gasto entre comunidades. Si bien las comunidades con una menor densidad de población o con una mayor proporción de habitantes en municipios pequeños tienden a invertir más en transporte escolar, esta relación es débil, y no se produce en el caso del comedor escolar.

3. La importancia de las políticas de transporte y de comedor escolares se constata al comprobar que el gasto público en la prestación de estos servicios se situó alrededor de los 117 millones de euros durante el curso 2008/09, y que más de 55.000 alumnos se beneficiaron de transporte escolar sufragado con fondos públicos y más de 75.000 alumnos, de ayudas de comedor escolar (obligatorias y no obligatorias).

La partida presupuestaria destinada a la provisión de estos servicios experimentó un aumento sostenido entre los cursos 2002/03 y 2006/07 (del 10% anual en el caso del transporte y comedor escolares obligatorios, del 5% anual en el caso del transporte no obligatorio y del 15% anual en el caso del comedor escolar no obligatorio, aproximadamente). El gasto unitario en transporte por estudiante escolarizado en las enseñanzas universales y gratuitas ha pasado de los 40,7 € del curso 2000/01 a los 66,3 € del curso 2006/07, y en comedor escolar, de los 29,2 € a los 48,9 €. Eso permitió que el número de beneficiarios aumentara de



forma significativa. En el periodo 2000-2007, este aumento fue del 20% en el caso del transporte y del comedor escolar obligatorio, y de más del 50% en el caso del comedor escolar no obligatorio (respecto al número de beneficiarios existentes al inicio del periodo observado).

Este incremento del gasto y del número de beneficiarios, sin embargo, no ha servido para incrementar de forma significativa la cobertura de las políticas de transporte escolar y de becas de comedor (crece el número de beneficiarios, pero también crece el número de alumnado). Así, la cobertura de transporte escolar pasó del 6% del conjunto del alumnado de las enseñanzas universales y gratuitas del curso 2000/01 al 6,4% del curso 2006/07, y la cobertura del comedor, del 6,8% al 8,7%. De hecho, y pese a los incrementos mencionados, en el año 2007 de cada 100 alumnos, sólo 2 más de los que lo hacían el año 2000 han recibido beca de comedor escolar.

Recientemente, en positivo, cabe destacar que el Departamento de Educación ha incrementado para el curso 2009/10 la partida presupuestaria de comedor escolar no obligatorio en 15 millones de euros mayor respecto al curso anterior. La previsión es que este crecimiento tan importante permita aumentar el número de beneficiarios en 30.000 y la cobertura sobre el total del alumnado hasta el 9,2% (cuando la cobertura de las becas de comedor escolar no obligatorio sobre el conjunto de alumnado escolarizado en las enseñanzas gratuitas y universales correspondiente al curso 2006/07 era del 5%).

No obstante, es interesante valorar la cobertura de las becas de comedor escolar no obligatorio, destinadas mayoritariamente a las familias con menos recursos económicos, respecto a la tasa de riesgo de pobreza infantil (calculada como el porcentaje de población con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana). Hasta el curso 2008/09 sólo el 29,1% del alumnado en situación material de riesgo de pobreza tuvo oportunidades de acceder a las becas de comedor escolar no obligatorio. Con el aumento significativo del gasto público en este concepto, se prevé ampliar la cobertura sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza hasta el 44,9% (de cada 100, 15 más que el curso anterior). A pesar de valorar positivamente este aumento, no debe olvidarse que más del 50% de alumnos en situación de riesgo pobreza no podrían ser perceptores de beca si quisiesen hacer uso del servicio de comedor escolar. Habrá que valorar en el futuro próximo si esta inversión es suficiente para dar respuesta a las necesidades reales existentes.

4. El análisis de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges entre los años 2007-2009 pone de manifiesto diferentes problemas relacionados con la regulación de las políticas de provisión de los servicios de comedor y transporte escolares. Entre éstos, conviene destacar:

- Déficits de protección jurídica de las necesidades de transporte y comedor escolares por razón de proximidad, en el caso de familias que residen en municipios con diferentes núcleos de población o diseminados, con hijos escolarizados en centros escolares ubicados a una gran distancia geográfica de su domicilio familiar, y que no pueden hacer uso de los servicios de transporte y comedor escolares, o que deben sufragar su coste, puesto que la normativa no prevé una provisión obligatoria en casos de alumnado escolarizado en el mismo municipio de residencia.

Según esta institución, el criterio de municipio de residencia no es necesariamente explicativo de las dificultades de acceso del alumnado a los centros escolares, ni tampoco de la distancia geográfica. Es por ello que, de acuerdo con el derecho de los niños a la escolarización en igualdad de oportunidades, el Síndic de Greuges ha recordado en sus resoluciones la necesidad de modificar el marco normativo vigente y de complementar el criterio de municipio con un criterio que pondere la proximidad geográfica y el grado de accesibilidad física del centro escolar.

- Agravios comparativos entre alumnos en la provisión obligatoria y gratuita de los servicios de transporte y comedor escolares por parte de alumnos escolarizados en un mismo centro educativo: en determinados territorios, algunos alumnos que residen a menos distancia geográfica del centro escolar tienen garantizados los servicios de comedor y transporte escolares con carácter obligatorio y gratuito por el hecho de estar escolarizados en un municipio diferente al de residencia, y otros alumnos, en cambio, a pesar de vivir más lejos (pero dentro del mismo término municipal del centro), no. El Síndic de Greuges ha recordado al Departamento de Educación que la división administrativa entre términos municipales no tendría que ser motivo de un trato diferenciado entre dos alumnos que comparten condiciones similares de proximidad al centro.
5. El análisis de las quejas recibidas también pone de manifiesto diferentes problemas relacionados con la cobertura y la accesibilidad de las políticas de provisión de los servicios de comedor y transporte escolares. Entre éstos, conviene destacar:

- Dificultades presupuestarias de los consejos comarcales para la gestión de los servicios de transporte escolar no obligatorio y déficits de accesibilidad económica por parte de las familias. El Departamento de Educación ha congelado la partida presupuestaria que transfiere a los consejos comarcales para las ayudas correspondientes al transporte no obligatorio en los últimos dos cursos escolares. Esta congelación ha derivado en aumentos del coste económico de acceso al servicio y en la supresión o la reducción de determinadas rutas de transporte, circunstancias que provocan problemas de accesibilidad económica y geográfica a las familias.

Si bien el cobro de cuotas a las familias no es contradictorio con lo establecido por la norma vigente, el Síndic de Greuges recuerda que, en caso de aplicar una cuota básica para el uso del servicio, hay que desarrollar políticas de ayudas más activas para evitar que se impida a las familias con una situación socioeconómica más precaria hacer uso de este servicio.

- Déficits de cobertura de determinados transportes escolares a través del transporte regular de viajeros. Ante los problemas de financiación, sobre todo del transporte no obligatorio, hay administraciones que han tendido a utilizar las líneas de transporte regular de viajeros como transporte escolar. Las quejas ponen de manifiesto que este cambio de modelo de provisión no siempre se ha acompañado de una adecuada adaptación de sus condiciones de prestación del servicio (horarios, acompañantes, ubicación de las paradas, etc.).
- Déficits de provisión gratuita del servicio de comedor escolar. Anteriormente, ya se han expuesto los déficits de protección y de cobertura del servicio de comedor escolar para los alumnos que presentan unas condiciones precarias de proximidad o de accesibilidad física al centro escolar (y que residen en el mismo municipio). Hay que añadir, además, los déficits de provisión gratuita a las familias que parten de una situación socioeconómica precaria y que no cumplen con las condiciones previstas en las convocatorias de becas de comedor. Las quejas ponen de manifiesto que las condiciones de renta familiar establecidas en la concesión de ayudas para discriminar positivamente determinadas situaciones económicas son realmente restrictivas, y que hay familias que necesitan beca que no ven discriminada positivamente su situación socioeconómica. Esta realidad se ha visto compensada en el presente curso escolar 2009/10 con un incremento significativo de la

partida presupuestaria que el Departamento de Educación destina a las ayudas de comedor.

También cabe señalar el caso de aquellos alumnos que, por una interpretación errónea de la normativa vigente, según el posicionamiento del Síndic, no tienen acceso al servicio en condiciones de gratuidad, a pesar de estar escolarizados en otro municipio por falta de oferta en el propio, por el hecho de estarlo en un centro escolar no propuesto por el Departamento de Educación. Cabe decir que, a diferencia de lo que prevé la normativa de transporte, el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Educación garantiza la gratuidad del comedor escolar para cualquier alumno que deba desplazarse fuera de su propio municipio de residencia porque no hay oferta del nivel educativo correspondiente. El Síndic de Greuges ha recibido quejas sobre la aplicación para el comedor escolar de los criterios –más restrictivos– previstos en el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, que regula el transporte escolar, que exige no solamente estar escolarizado en un municipio diferente al de residencia sino también estarlo en un centro educativo propuesto por el Departamento de Educación. Recientemente, el Departamento de Educación y algunos de los consejos comarcales sobre los cuales se presentó queja dieron la razón al Síndic y garantizaron la provisión gratuita del comedor para estos alumnos.

- Rechazo de las becas de comedor. Hay familias que son perceptoras de becas parciales de comedor escolar y que rechazan la ayuda por la imposibilidad de hacer frente al resto del coste que tienen que sufragar. La agrupación de la beca parcial en determinados días o periodos del año facilita que, como mínimo, estas familias puedan acceder parcialmente al servicio. Es necesario decir que, paradójicamente, en ocasiones, los centros escolares con una mayor concentración de problemáticas sociales son los que presentan los niveles más bajos de permanencia en el comedor por parte del alumnado (hecho que revierte negativamente sobre el precio).
- Diferencias en los precios de comedor escolar entre centros escolares, especialmente entre los centros públicos y también entre éstos y los concertados. No siempre el precio está inversamente relacionado con el nivel de necesidad económica de las familias del centro. El Departamento de Educación establece un precio máximo para los centros públicos, hecho que

contribuye a homogeneizar sus precios. Para los centros privados, en cambio, sólo establece el precio de la ayuda individual de comedor escolar para el alumnado que está escolarizado en dichos centros, de forma que estas ayudas pueden no cubrir la totalidad de la cuota de comedor (ni siquiera para los alumnos que requieren una ayuda total).

- Déficit de accesibilidad a lo largo del curso escolar al sistema de becas. El análisis de las quejas también pone de manifiesto la existencia de déficits en el acceso a las becas en determinados territorios de los alumnos que experimentan cambios en su situación de residencia o socioeconómica a lo largo del curso escolar. No obstante, también es cierto que cada vez más las administraciones incorporan en la gestión de las becas periodos extraordinarios o plurianuales de solicitud para poder atender adecuadamente estas situaciones.
  - Déficit de cobertura del transporte escolar obligatorio e insuficiencia de las ayudas individuales de desplazamiento obligatorios. La normativa prevé que cuando haya dificultades para diseñar rutas de transporte escolar (por problemas orográficos, por déficits de demanda, etc.), a pesar de que el servicio de transporte tenga carácter obligatorio, puedan proporcionarse ayudas de desplazamiento. En cuanto a estas ayudas, las quejas más frecuentes están relacionadas con la insuficiente cuantía percibida, o bien con la elaboración de unos baremos previos que se aplican sin tener en cuenta las circunstancias familiares y la justificación del gasto (hecho que no se adecuaba con lo que prevé la normativa vigente).
  - Déficit de cobertura de los servicios de transporte y comedor escolares respecto al alumnado de las enseñanzas postobligatorias. También se han recibido quejas por los déficits de acceso a los servicios de transporte y comedor escolares de los alumnos de bachillerato y de formación profesional. En este sentido, en el marco de las quejas recibidas, el propio Departamento de Educación recuerda que la normativa que regula estos servicios no prevé que la Administración se haga cargo de prestar el transporte y el comedor al alumnado matriculado a las enseñanzas postobligatorias. He aquí una nueva posibilidad de mejorar la normativa vigente.
6. El análisis de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges también constata problemas relacionados con la planificación y la gestión de la prestación de los servicios de comedor y transporte escolares. Entre éstos, conviene destacar:

- Déficit de financiación del sistema de becas de comedor escolar. En el marco de las numerosas quejas recibidas, los consejos comarcales han tendido a manifestar al Síndic de Greuges su insatisfacción por la dotación de financiación que el Departamento de Educación les transfiere para atender las necesidades existentes. Los déficits en los niveles de cobertura mencionados anteriormente llevan a pensar que, en efecto, el gasto puede ser insuficiente para atender las necesidades reales. En cuanto a las becas de comedor escolar no obligatorio la insuficiencia de recursos se ha puesto de manifiesto si se observa que hay familias que tendrían que destinar el 20% de sus ingresos familiares a sufragar los costes del comedor escolar y que, aun así, no son perceptores de beca, o que hay otras familias que, a pesar de ser beneficiarias de beca el año precedente, y a pesar de no variar su situación socioeconómica, han visto denegada su solicitud en el curso siguiente (como consecuencia del aumento de la demanda y de la precariedad económica de las familias, que conllevan que el umbral de renta a partir del que se concede beca sea más bajo).

En sus resoluciones, el Síndic de Greuges acostumbra a pedir que la partida presupuestaria vaya en consonancia con la evolución de la precariedad económica de las familias, y que se establezca un umbral de renta familiar a partir del cual todas las solicitudes de beca deban ser concedidas (y que este umbral permita dar cobertura al conjunto de alumnos que sufre exclusión económica alta o severa, como mínimo). En principio, para el curso 2009/10, esta situación ha quedado parcialmente resuelta por el incremento significativo de recursos en comedor escolar no obligatorio que el Departamento de Educación ha previsto (a pesar de que habrá que valorar en un futuro si este incremento dará respuesta suficiente a las necesidades existentes).

- Déficit de actualización de los criterios de concesión de recursos del Departamento de Educación a los consejos comarcales. La distribución de recursos del Departamento de Educación a los consejos comarcales se ha fundamentado en los últimos años en un estudio realizado durante el curso 2002/03 sobre las necesidades sociales de cada comarca, que se ha actualizado en cursos sucesivos de acuerdo con la disposición presupuestaria y el resultado de la preinscripción. Para el curso 2009/10 el Departamento de Educación ha establecido unos nuevos criterios basados en los datos de demanda proporcionados por los propios consejos comarcales. En estos momentos, y para valorar si los déficits de

actualización han quedado efectivamente resueltos, el Síndic de Greuges está estudiando si los nuevos criterios utilizados por el Departamento de Educación ponderan de forma actualizada las desigualdades territoriales existentes entre comarcas en cuanto a las condiciones sociales de su población.

- Problemas en la configuración de las rutas de transporte escolar obligatorio y no obligatorio (especialmente en municipios con diferentes núcleos de población o diseminados) por la distancia geográfica existente entre los domicilios de residencia de algunos alumnos y los puntos de recogida o paradas. La supresión de rutas a raíz, sobre todo, de la congelación de la partida presupuestaria que el Departamento de Educación destina a este concepto ha comportado un aumento de este tipo de queja.
- Déficits de planificación de la oferta escolar. A pesar de que no es objeto directamente de análisis de este informe extraordinario, la actividad del Síndic de Greuges constata la creación de plazas y de centros escolares en zonas no necesariamente rurales o con baja densidad de población que, en ocasiones, no tiene en cuenta suficientemente unas mínimas condiciones de proximidad, y que obliga a las familias a desplazarse lejos de su zona de residencia. Eso también sucede en barrios infradotados de plazas escolares o saturados de demanda escolar, hecho que obliga al desplazamiento. En estos casos, el Síndic de Greuges apela a la responsabilidad de las administraciones educativa y local a la hora de planificar la oferta escolar y solicita una mayor responsabilización sobre la provisión gratuita del transporte y del comedor escolar.
- Déficits de coordinación entre administraciones y de corresponsabilidad en la provisión del servicio de transporte escolar no obligatorio. Más allá de las quejas formuladas por algunas familias ante la necesidad de cofinanciar parcialmente el servicio, el Síndic de Greuges también ha recibido diversas quejas de ayuntamientos que no compartían este modelo de cofinanciación, en ocasiones por el hecho de no tener la capacidad financiera para hacerse cargo del mismo. El Síndic de Greuges recuerda que la extensión de un modelo de provisión que requiera la corresponsabilidad de las administraciones locales debe contar con el consenso y la coordinación de las diferentes administraciones participantes, y también tiene que asegurar que los entes locales dispongan de los recursos presupuestarios necesarios para hacer frente a este gasto. En caso contrario, la calidad del ser-

vicio y la accesibilidad económica de las familias se verían perjudicadas.

A su vez, y en la resolución de las quejas relacionadas con la gestión del transporte escolar, el Síndic de Greuges ha pedido al Departamento de Educación que, pese a delegar las competencias a los consejos comarcales, y a pesar de fomentar la corresponsabilidad de otras administraciones, preserve su responsabilidad sobre la resolución de los problemas referentes a la prestación del servicio. Esta responsabilidad tiene que incluir una supervisión eficaz de las transferencias y una obligada rendición de cuentas de los consejos comarcales al Departamento de Educación, tanto sobre los criterios de asignación de las partidas como de su ejecución.

- Retrasos en la transferencia de recursos financieros por parte del Departamento de Educación a los consejos comarcales. El estudio de las quejas también ha constatado que las administraciones comarcales han sufrido en ocasiones retrasos en la percepción de financiación por parte del Departamento de Educación, que, a su vez, han provocado problemas en la gestión del servicio por parte de consejos comarcales (transporte) y de centros y AMPA (comedor), y en la relación con las empresas proveedoras. Recientemente, el Departamento de Educación ha informado al Síndic de Greuges que ha desplegado medidas financieras para evitar que estos retrasos se repitan en un futuro.
- Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares. La gestión por parte de los consejos comarcales de las competencias relacionadas con la prestación del servicio de transporte escolar y del sistema de ayudas de comedor y transporte provoca diferencias territoriales significativas en cuanto a las condiciones de provisión (grado de copago por parte de las familias, nivel de implantación de políticas de accesibilidad económica, criterios de concesión de becas, etc.). Ello conlleva que haya familias catalanas que, en las mismas condiciones, tengan oportunidades sustancialmente diferentes de acceder a la gratuidad de los servicios. El Síndic de Greuges ha apuntado la necesidad de avanzar en la regulación, a fin de conseguir unas condiciones más equitativas de provisión de los servicios de comedor y de transporte escolar. Por su parte, el Departamento de Educación ha expuesto que está trabajando con los consejos comarcales para homogeneizar las condiciones de provisión.



7. El análisis de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges también evidencia la existencia de diversos problemas relacionados con la atención del alumnado con necesidades educativas especiales en la provisión de los servicios de comedor y transporte escolares. Entre éstos, cabe destacar:

- Déficits de apoyo económico en el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. La normativa vigente, como ya se ha expuesto, no incorpora supuestos de provisión gratuita y obligatoria de estos servicios en el caso de alumnado con necesidades educativas específicas (a excepción de los alumnos escolarizados en centros de educación especial). En este contexto, se han recibido quejas relacionadas con el hecho de que en los criterios de concesión de ayudas no obligatorias previstas por los consejos comarcales y los ayuntamientos no siempre se discrimina positivamente –y de forma suficiente– el acceso a estos servicios de los alumnos con discapacidad que presentan dificultades relacionadas con su movilidad. El Síndic de Greuges ha planteado en algunas ocasiones la necesidad de valorar la posibilidad de que las administraciones garanticen el acceso gratuito al servicio de transporte escolar a los alumnos con discapacidad, también para los alumnos que están escolarizados en centros ordinarios.
- Necesidades de auxiliares para el acceso del alumnado con necesidades especiales al comedor escolar. Los alumnos con necesida-

des especiales requieren, en ocasiones, apoyos específicos de profesionales para poder hacer uso de una manera normalizada del servicio de comedor escolar. El Síndic de Greuges recibe año tras año quejas que hacen referencia a la falta de provisión de auxiliares de educación especial (monitores) en la franja horaria de mediodía, lo que impide a estos alumnos poder asistir al servicio de forma normalizada y en igualdad de oportunidades que el resto de alumnado. Últimamente, el Síndic de Greuges ha observado una mayor disposición del Departamento de Educación a resolver satisfactoriamente las quejas presentadas en esta institución sobre la provisión de estos profesionales.

- Déficits de cobertura y de calidad en el transporte escolar adaptado. Las quejas sobre los déficits de calidad tienen que ver específicamente con la duración del trayecto, por rutas que superan los 45 minutos previstos en la normativa vigente, con las condiciones de los vehículos, por déficits en los sistemas de climatización, de sujeción de los niños, etc., y con la profesionalidad del personal que acompaña a los alumnos, por déficits de formación de los profesionales. Las quejas sobre los déficits de cobertura, en cambio, tienen que ver con casos de falta de provisión de este servicio entre alumnos que están escolarizados en centros escolares ordinarios dentro del mismo municipio de residencia o que estudian enseñanzas no obligatorias, provisión con carácter no obligatorio por norma.

## 7. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

### 7.1. SOBRE LA REGULACIÓN

Elaboración de nuevos decretos sobre la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares

1. Incorporar en los nuevos decretos criterios de distancia geográfica y de renta para determinar la provisión obligatoria y gratuita de los servicios de transporte y comedor escolares, además del criterio de escolarización en otro municipio diferente al de residencia previsto en la normativa actual.
2. Ampliar, a través de estos nuevos decretos, la obligatoriedad de la provisión gratuita de los servicios de transporte y comedor escolares a los alumnos que tienen déficits de accesibilidad geográfica o física a la oferta escolar y que no tienen reconocido este derecho. En este sentido, conviene destacar especialmente:
  - los alumnos de las enseñanzas no obligatorias que se ven obligados a desplazarse lejos de su domicilio, especialmente de bachillerato y de formación profesional;
  - los alumnos de las enseñanzas obligatorias que se ven obligados a desplazarse lejos de su domicilio, a pesar de estar escolarizados en un centro escolar dentro del propio municipio de residencia;
  - los alumnos de las enseñanzas obligatorias y no obligatorias con necesidades educativas especiales que se ven obligados a desplazarse lejos del domicilio familiar;
  - los alumnos de las enseñanzas obligatorias y no obligatorias con necesidades económicas, que se ven obligados a desplazarse lejos de su domicilio, a pesar de estar escolarizados en un centro escolar dentro del propio municipio de residencia.
3. Incorporar en los nuevos decretos la obligación de las administraciones de garantizar la accesibilidad económica de los servicios de transporte y comedor escolares (con políticas de becas y ayudas, por ejemplo) en los casos en que la prestación no sea obligatoriamente gratuita, y especificar criterios sociales y económicos prioritarios para discriminar la concesión de estas ayudas entre las familias.

4. Incorporar en los nuevos decretos la regulación de los derechos de los niños con necesidades educativas especiales escolarizados en centros ordinarios, además del derecho ya reconocido en la normativa vigente de los alumnos escolarizados en centros de educación especial a tener garantizado el transporte y el comedor escolares con carácter obligatorio.

5. Especificar en los nuevos decretos los derechos de los niños hijos de familias con necesidades económicas, en lo concerniente al acceso a los servicios de comedor y transporte escolar.

### 7.2. SOBRE LA COBERTURA Y LA ACCESIBILIDAD

Incremento de las oportunidades de acceso del alumnado a los servicios de comedor y transporte escolares en función de las necesidades existentes

1. Adoptar, por parte del Departamento de Educación, y en colaboración con los consejos comarcales, un umbral de renta familiar (por debajo del cual la provisión de la beca de comedor y de transporte escolares, en su caso, tiene que quedar garantizada) que dé cobertura al conjunto de alumnos de familias en situación de exclusión económica (alta y severa, como mínimo, y moderada, si fuese posible), equivalente al que establece, por ejemplo, el Consorcio de Educación de Barcelona, y garantizar que los recursos financieros disponibles sean suficientes para desarrollar este tipo de política.
2. Incrementar progresivamente el gasto público en becas de comedor escolar no obligatorio, a fin de que la cobertura de estas becas sea equivalente a la tasa de riesgo de pobreza infantil, de forma que todos los niños en situación de privación material puedan disponer de una ayuda de comedor escolar (si lo solicitan).
3. Revisar los criterios sociales y económicos utilizados por los consejos comarcales para ordenar la concesión de becas, tanto para valorar si estos criterios contribuyen a discriminar positivamente y de forma suficiente al conjunto de familias que tienen necesidad social y económica de ayuda, como de maximizar la eficiencia en términos de equidad del uso de los recursos públicos invertidos.



4. Para los alumnos beneficiarios de beca total escolarizados en los centros concertados, garantizar la gratuidad del servicio de comedor escolar (al igual que sucede con los centros públicos), teniendo presente que el Departamento de Educación establece para el alumnado escolarizado en los centros privados concertados un precio máximo de la ayuda de comedor escolar que no necesariamente cubre la totalidad del coste del servicio que tienen que sufragar las familias beneficiarias (eso no sucede con los alumnos beneficiarios escolarizados en los centros públicos, ya que el Departamento de Educación establece un precio máximo del servicio, que es equivalente a la cuantía prevista para la ayuda).
5. Flexibilizar la modalidad de concesión de ayudas parciales en las becas de comedor, según las necesidades de las familias, a fin de que la falta de cobertura total del coste del servicio evite el rechazo de la beca y la falta de utilización del servicio de comedor por parte de familias con recursos económicos escasos (que presentan dificultades para sufragar el resto del coste no cubierto por la beca parcial).
6. Generalizar (por parte de todos los consejos comarcales) sistemas de becas abiertos durante el curso escolar para garantizar la cobertura de las necesidades sobrevenidas (debido a la matrícula viva, nuevas situaciones de paro, etc.).
7. Dotar a los centros escolares de recursos de información suficientes e implicarles en la difusión de las convocatorias de becas (y evitar así los problemas de información que sufren algunas familias y la participación desigual de los centros a la hora de tramitarlos).
8. Estudiar las necesidades de transporte escolar de los alumnos de las enseñanzas no obligatorias en los diferentes territorios, especialmente de bachillerato y de formación profesional, y las posibilidades de provisión de este servicio (o incrementar, cuando no sea posible, la accesibilidad al sistema de ayudas).
9. Estudiar el impacto de las políticas de copago del transporte escolar no obligatorio por parte de las familias en lo concerniente al acceso al servicio (cuántas familias dejan de utilizar el servicio y por qué, qué esfuerzo financiero debe hacer cada familia y en función de qué renta, etc.), a fin de que estas políticas garanticen la accesibilidad económica al servicio.
10. Reglamentar la modalidad de copago por parte de las familias usuarias de los servicios de transporte escolar no obligatorio, por ejemplo, con la concre-

ción de los servicios que pueden ser objeto de esta modalidad de provisión, estableciendo criterios sociales y económicos que deben ponderar la cantidad que tienen que pagar las familias o con la delimitación del coste que tienen que sufragar (al igual que sucede con el servicio de comedor escolar).

### 7.3. SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN

Mejora de la identificación de las necesidades existentes y optimización de la gestión de políticas relacionadas con el transporte y el comedor escolares

1. Hacer (el Departamento de Educación en colaboración con los consejos comarcales y los ayuntamientos) un análisis de las necesidades de transporte escolar no obligatorio existentes y un estudio de costes de los servicios, para poder valorar la adecuación o no de la dotación presupuestaria prevista.
2. Garantizar la actualización periódica de los criterios de distribución entre consejos comarcales de los recursos financieros que el Departamento de Educación destina a transporte y comedor escolares con criterios que no sólo dimensionen en el presente el volumen de población potencialmente destinataria (número de alumnos, por ejemplo), sino también el nivel de necesidad social existente en cada momento y en cada territorio (renta per cápita, alumnado con necesidades educativas específicas, demanda de ayudas no obligatorias, impacto del hecho migratorio o de otros fenómenos asociados a situaciones de precariedad social, etc.), para evitar las desigualdades comarcales detectadas en los niveles de cobertura de las políticas de provisión de servicios y becas. En esta línea, se propone diseñar un sistema de indicadores que permita mantener actualizada la información sobre la evolución de las necesidades de becas de comedor escolar presentes en los diferentes territorios para dimensionar la asignación de recursos, tanto del Departamento de Educación como de los consejos comarcales y de los ayuntamientos, a las necesidades reales existentes.
3. Desplegar medidas de adecuación de los servicios de transporte público regular de viajeros para el transporte escolar (siempre y cuando se prevea cubrir necesidades de transporte escolar a través de las rutas de transporte de viajeros), en lo concerniente a los itinerarios, horarios y condiciones de acompañamiento de los niños, con el liderazgo del Departamento de Educación.
4. Equiparar, de forma dialogada con las familias afectadas, las ayudas individuales de despla-

miento obligatorias que conceden los consejos comarcales a los costes reales que supone para estas familias sufragar un transporte alternativo para garantizar la gratuidad del transporte, especialmente entre las familias con menos recursos económicos.

5. Identificar y resolver los déficits de planificación de la oferta escolar existentes en determinadas zonas de algunos municipios catalanes (por saturación de la oferta existente, por falta de solares próximos proporcionados por los ayuntamientos, por déficits en los modelos de zonificación escolar, etc.), que conlleva que haya alumnos escolarizados forzosamente en escuelas lejanas.
6. Homogeneizar los criterios sociales y económicos básicos que deben ordenar el acceso a las becas de comedor y transporte escolares concedidas por los consejos comarcales.
7. Desplegar las medidas financieras necesarias (por parte del Departamento de Educación) para garantizar la puntualidad en los pagos que efectúa a los consejos comarcales por los conceptos de transporte y comedor escolares.
8. Garantizar que los entes locales tienen los recursos necesarios para implantar servicios de transporte escolar no obligatorio, a fin de que la corresponsabilidad que se les requiere no perjudique ni la calidad ni la accesibilidad económica del servicio.
9. Promover un acuerdo entre el Departamento de Educación, los consejos comarcales y los ayuntamientos sobre los aspectos básicos que tienen que estructurar la provisión del transporte escolar en Cataluña (modelo de provisión, fondos de financiación, etc.) y sobre las soluciones a los problemas que actualmente tiene planteados este ámbito, y establecer los mecanismos de coordinación y los

medios necesarios para la articulación de estas soluciones. Dentro de estos mecanismos de coordinación deben incluirse los procedimientos de rendición de cuentas de los consejos comarcales al Departamento de Educación.

#### 7.4. SOBRE LA ATENCIÓN DEL ALUMNADO CON NECESIDADES ESPECIALES

Mejora del acceso y de la calidad de la atención del alumnado con necesidades especiales en los servicios de transporte y comedor escolares

1. Regular los derechos del alumnado con necesidades especiales, en lo concerniente al uso y acceso de los servicios de comedor y transporte escolares (ver el apartado regulación).
2. Incorporar como criterio de prioridad en la concesión de ayudas de comedor y de transporte escolares el hecho de tener alguno tipo de necesidad especial, a fin de garantizar el acceso gratuito del alumnado con necesidades especiales a estos servicios.
3. Promover el transporte del alumnado con necesidades especiales en los centros escolares ordinarios (al igual que se hace con los que lo están en centros de educación especial).
4. Cubrir las necesidades de auxiliares de educación especial para el acompañamiento del alumnado con necesidades especiales al servicio de comedor escolar.
5. Revisar la calidad en la provisión del servicio de transporte escolar adaptado, especialmente en los tiempos de duración del trayecto, y en su caso, reglamentar sus condiciones básicas.



## 8. PRINCIPALES QUEJAS RECIBIDAS SOBRE TRANSPORTE Y COMEDOR ESCOLARES AL SÍNDIC DE GREUGES (2007, 2008, 2009)

Q 04182/07. Queja referida a posibles deficiencias en el transporte escolar adaptado correspondiente a un centro de educación especial de Sabadell.

Q 04332/07. Queja sobre la situación de los alumnos que residen en determinados barrios del municipio de Santa Maria de Palautordera que están situados a unos cuantos kilómetros del centro y que no disponen del servicio de transporte escolar, a diferencia de los alumnos del municipio vecino, que residen a pocos metros.

Q 04658/07. Queja referida a la falta de concesión de la beca de comedor a un padre con dos hijos a cargo sin recursos económicos.

Q 04814/07. Queja en relación a la falta de transporte escolar adaptado para los alumnos de un parvulario especializado.

Q 04925/07. Queja sobre el transporte escolar no obligatorio de los alumnos de educación secundaria residentes en el municipio de Vallirana, pero con el domicilio a más de 3 Km. de distancia del centro.

Q 05167/07. Queja en relación a la falta de gratuidad reconocida del transporte por parte de los alumnos del municipio de Sant Fost de Campsentelles que se tienen que desplazar dentro del término municipal, pero que viven alejados del centro.

Q 05348/07. Queja presentada por padres y madres de alumnos de un IES de Girona, referida a una falta de transporte escolar.

Q 00044/09. Queja sobre el desacuerdo por la tramitación de las ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para el curso académico 2008-2009 en el caso de una alumna de Puigcerdà.

Q 00447/08. Queja en relación al coste del servicio de transporte escolar del Ayuntamiento de Calafell.

Q 02424/08. Queja referida a la presunta retirada del transporte escolar de los cursos de P3, P4 y P5 de un CEIP del municipio de Cervelló.

Q 02447/08. Queja sobre las condiciones de transporte escolar de un CEIP de la Juncosa del Montmell.

Q 03597/08. Queja referida a las condiciones de acceso a las becas de comedor escolar en el municipio de Camprodon.

Q 03619/08. Queja en relación a los costes del servicio de transporte escolar en el municipio de Calafell.

Q 03633/08. Queja de una madre residente en Sant Sadurní d'Anoia referida a las condiciones de acceso a las becas de comedor escolar.

Q 03693/08. Queja sobre los cambios en la provisión del transporte escolar en un CEIP de Tarragona (y al parecer en otros centros escolares), específicamente por el coste que debe sufragarse.

Q 03994/08. Queja referida a la presunta denegación de una beca a una alumna de Falset.

Q 04069/08. Queja en relación a la falta de provisión de transporte escolar a los alumnos que viven en Bellaterra (Cerdanyola del Vallès).

Q 04360/08. Queja referida al nuevo pago del servicio de transporte escolar de los alumnos de los centros escolares de Castelló d'Empúries que viven en Empuriabrava.

Q 04539/08. Queja sobre la provisión del transporte escolar a un alumno residente a Marcovau.

Q 04555/08. Queja del Ayuntamiento de Castelló d'Empúries sobre la cofinanciación del servicio de transporte escolar en el municipio.

Q 05087/08. Queja referida a los cambios en la provisión del servicio de comedor escolar y de transporte escolar para los alumnos de los centros escolares de Ribes de Freser.

Q 05273/08. Queja sobre la presunta denegación de una beca de comedor de una alumna de Palau-Solità i Plegamans.

Q 05303/08. Queja con relación a la provisión del transporte escolar en un IES de Terrassa.

Q 05360/08. Queja sobre las condiciones de transporte escolar adaptado en Barcelona.

Q 05529/08. Queja referida a la presunta denegación de una beca de comedor a un alumno de Lloret de Mar.

Q 00047/09. Queja relacionada con la retirada de la provisión del servicio de transporte escolar de medio día en el municipio de Sant Fruitós de Bages.

Q 00203/09. Queja sobre la presunta falta de provisión de servicio de transporte escolar a tres alumnos residentes en El Fonoll y escolarizados en Santa Coloma de Queralt.

Q 00627/09. Queja referida al presunto retraso en el pago de la subvención de comedor para los alumnos de un CEIP de Sant Martí de Riucorb (Urgell).

Q 00658/09. Queja referida al encarecimiento del transporte escolar en el municipio de Calafell y a la presunta insuficiente accesibilidad de las becas.

Q 00708/09. Queja relacionada con la provisión del servicio de transporte escolar en el municipio de Castelló d'Empúries.

Q 00728/09. Queja en relación con la retirada de la provisión del servicio de transporte escolar de medio día en el municipio de Sant Fruitós de Bages.

Q 01063/09. Queja referida a la presunta falta de concesión de una beca de comedor a dos alumnos residentes en Castellet i la Gornal.

Q 01724/09. Queja sobre la presunta exclusión de dos niños residentes en Montornès del Vallès del servicio de transporte escolar por no poder pagarlo.

Q 02024/09. Queja referida al presunto agravio existente en el pago del servicio de comedor escolar entre alumnos residentes en Cardedeu y alumnos de otros municipios que también están escolarizados allí.

Q 02204/09. Queja en relación a la presunta denegación de una beca de comedor a dos alumnos de un centro concertado de Tarragona.

Q 02225/09. Queja por la presunta denegación del servicio de transporte escolar a un alumno residente en Sant Cebrià de Vallalta y escolarizado en Canet de Mar.

Q 02505/09. Queja sobre el hecho de que las familias residentes en el municipio de Cadaqués con hijos escolarizados en las enseñanzas postobligatorias tienen que sufragar elevados costes para hacer uso del transporte de estos alumnos en el municipio de Roses (o Figueres).

Q 02785/09. Queja en relación a un presunto trato diferenciado en la proximidad de las paradas a una familia residente a Rajadell.

Q 03121/09. Queja de una familia de Mataró por la falta de percepción de una beca de comedor en el curso actual, que ya percibía el curso anterior, sin que sus circunstancias económicas hayan variado.

Q 03580/09. Queja del Ayuntamiento de Llagostera sobre el presunto hecho que las familias escolarizadas en el nuevo centro del municipio reciben un trato diferenciado respecto del resto de familias escolarizadas en otros centros en cuanto a la provisión del servicio de transporte escolar.

Q 03651/09. Queja sobre la situación de transporte escolar en la comarca de la Selva.

Q 03739/09. Queja referida a la falta de gratuidad de los servicios escolares de transporte y comedor escolares para alumnos residentes a Llorenç del Penedès que se escolarizan fuera del municipio.

Q 04790/09. Queja sobre el pago de los servicios de transporte y comedor escolares por parte de una familia monoparental con dos hijos a cargo residente en Sant Antoni de Vilamajor.

Q 05044/09. Queja por la denegación de la beca de comedor escolar a una alumna residente en Salou.

Q 05307/09. Queja sobre la denegación de la beca de comedor escolar a los alumnos procedentes de otros municipios de una escuela de Sant Hipòlit de Voltregà.

Q 05264/09. Queja en relación a la denegación de la beca de comedor escolar a una alumna escolarizada fuera de su municipio de residencia.

Q 05353/09. Queja sobre la denegación de la beca de comedor escolar a dos hijas de una familia residente en Mollet del Vallès.

# PROVISION AND ACCESS TO SCHOOL TRANSPORT AND LUNCHROOM SERVICES

EXTRAORDINARY REPORT (SUMMARY)  
May 2010

**SĪNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES





## PRESENTATION

The financial aid that the public administration grants to non-university students for school transport and lunchroom services is a fundamental pillar of equality and social cohesion in education. In recent years, this area of educational policy has steadily acquired greater relevance. This is attributable to a range of reasons: the social composition of the demand for education, which requires administrations to make an extra effort to safeguard equality in access to education; the growth of many municipalities, which has created a residential dispersion and distanced some families from certain public services; and the changes in family structures, which have accentuated the problems of reconciliation (with an especially significant growth of single-parent families).

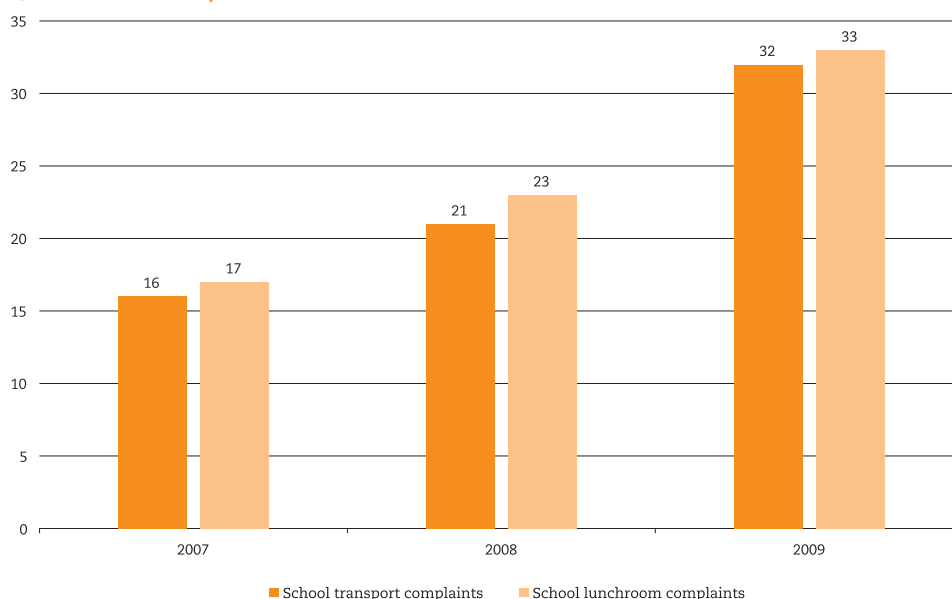
The greater need for school transport and lunchroom services raises the importance of financial aid policy as a guarantee of children’s right to education in conditions of equal opportunity. In this regard, it is worth noting that, although this financial aid is directed to families, it is meant to guarantee children’s rights to education, and not a theoretical entitlement of the families to receive the aid. This difference is conceptually significant, and can even be determinant in

the decision of whether to grant certain forms of financial aid. On another note, from a social standpoint, these are benefits that may be considered fundamental to guaranteeing equal educational opportunities. Within the Catalan Ombudsman’s realm of activity, it has been observed that the presence or absence of this financial aid can be a factor that conditions school absenteeism and a possible means of preventing school drop-outs.

The Catalan Ombudsman has witnessed these needs first-hand. As this report will show, the Catalan Ombudsman has received a significant number of complaints related with the lack of coverage of these benefits and problems derived from their management. Over the 2007-2009 period, the Catalan Ombudsman received 69 complaints related with school transport and 73 with school lunchrooms (see Graph 1).

The importance that the topic is taking on for the Catalan Ombudsman is made evident not only by the number of complaints in absolute terms, but also their ongoing growth. Graph 1 shows that in three years, the number of complaints related with this area of educational policy has doubled. This report outlines the diverse casuistry of the issue, and underscores the most significant problems related with the provision and management of the benefits.

**Graph 1: Complaints filed with the Catalan Ombudsman on school transport and lunchroom services (2007, 2008 and 2009)**



Source: internally developed

First, this report discusses the regulatory framework in force for the provision of these services, followed by a comparative analysis among autonomous communities. This is followed by statistics on the coverage of school transport and lunchroom financial aid, and the main shortcomings in planning, accessibility and management of these services, with references to different cases that have given rise to complaints. The two final sections feature a package of conclusions and suggestions of the Catalan Ombudsman, with a view to introducing improvements in this realm of educational policy.

## CONCLUSIONS

1. Decree 160/1996, of May 14, which regulates school lunchroom services in public schools owned by the Autonomous Catalan Ministry of Education, and Decree 161/1996, of May 14, which regulates the school transport service to facilitate transit of students in compulsory education, recognize the right to free and compulsory transport and lunchroom services for students enrolled in compulsory education grade levels who reside in a municipality different from that of the school (as well as students enrolled in special education schools).

Although the Organic Law 2/2006 on Education of May 3 goes no further in the recognition of this right, the comparative analysis on an autonomous community level shows that there are communities that have approved legislation that incorporates other cases for the free and compulsory provision of these services.

For example, there are communities that incorporate criteria of geographic distance (i.e. distance from home to school of over 3 km.), urban configuration (i.e. municipalities with dispersed residential areas), economic needs (i.e. low family income), educational needs (i.e. students with disabilities enrolled in ordinary schools), etc. and do not limit them to compulsory education, but also extend them to students in pre-compulsory and post-compulsory grade levels. In Catalonia, the law does not cover any of these cases.

2. The policies for provision of these services are set in a context of education financing characterized by low levels of public expenditure in non-university education as a percentage of GDP in comparison with the rest of European countries, and by a system of financial aid and benefits with low lev-

els of coverage in comparison with the rest of Spain's autonomous communities.

With regard to the resources specifically devoted to school transport and lunchroom services, the compared analysis of unit expenditure by student in the provision of these services places Catalonia in an intermediate position, only slightly below the Spanish average (according to data available from the Ministry of Education).

Political factors have more to do with the differences among autonomous communities than social or territorial matters: first, there is a clear and positive relationship between the expenditure levels in education and the expenditure levels in the provision of these services (the communities that invest most in education tend to devote more resources to school transport and lunchroom services); second, it must be noted that the degree of socio-economic need among the population does not have a positive relationship with the level of expenditure on these services (in fact, the autonomous communities with the highest levels of child poverty, or with lower per-capita GDP tend to invest less in the provision of school transport and lunchroom services); third, the level of territorial dispersion of the population is not a very determinant factor when it comes to explaining the differences in expenditure among communities (although communities with lower population density or higher proportion of inhabitants in small municipalities tend to invest more in school transport. This relationship is weak and does not occur in the case of school lunchroom service).

3. The importance of school transport and lunchroom policies is manifested in the fact that the public expenditure in providing these services was around 117 million euros in the 2008-09 school year, and that over 55,000 students have benefited from school transport subsidized with public funding, and over 75,000 students received school lunchroom benefits (compulsory and non-compulsory).

The budgets devoted to the provision of these services have undergone a steady increase between the 2002/03 and 2006/07 school years (10% annually in the case of compulsory school transport and lunchroom services, 5% annually in the case of non-compulsory transport, and 15% annually in the case of non-compulsory school lunchroom services, approximately). The unit cost of transport per enrolled student in universal, free education has risen from 40.70 € in 2000/01 to the 66.30 € of 2006/07 school year and in school lunchrooms, from 29.20 € to 48.90 €. This has made it possible for the number of beneficiaries to increase signifi-

cantly. In the 2000-2007 period, this increase was over 20% in the case of transport and compulsory school lunchroom service, and of over 50% in the case of non-compulsory school lunchrooms (with respect to the number of beneficiaries existing at the beginning of the observed period).

This increase in the expenditure and number of beneficiaries has not made for a significant increase in the coverage of school transport policies and lunchroom benefits (the number of beneficiaries has risen and so has the number of students). For example, the coverage of school transport has gone from 6% of the total students in universal free education in the 2000/01 to 6.4% in the 2007/07 school year, and lunchroom coverage has risen from 6.8% to 8.7%. In fact, despite these increases, the number of students out of 100 who received lunchroom benefits in 2000 had only risen by two in 2007.

On a more positive note, the Autonomous Catalan Ministry of Education has recently increased the budget allocation for non-compulsory school lunchrooms by 15 million euros over the amount for the previous school year. It is believed that this significant increase will make it possible to increase the number of beneficiaries by 30,000 and the coverage over the total number of students by up to 9.2% (when the coverage of non-compulsory school lunchroom benefits over the entirety of students enrolled in free and universal schooling for the 2006/07 school year was 5%).

That said, and along the same lines, it is interesting to assess the coverage of the non-compulsory school lunchroom benefits, mainly devoted to families with lower economic resources, with respect to the child poverty risk rate (calculated as a percentage of the population with income under 60% of the median income). Up until the 2008/09 school year, only 29.1% of the students in a material situation of poverty risk have had opportunities to access the non-compulsory school lunchroom benefits. With the significant rise in public expenditure for this concept, plans are to extend coverage over students at risk of poverty by up to 44.9% (out of every 100, 15 more than in prior school year). Despite the positive view of this increase, it should not be forgotten that over 50% of the students at risk of poverty could not receive the benefits if they wanted to use the school lunchroom service. In the near future, it must be determined whether this investment is sufficient to respond to the real existing needs.

4. An analysis of the complaints received by the Catalan Ombudsman from 2007 to 2009 reveals various problems related with the regulation of

school transport and lunchroom service provision policy. Noteworthy among them are:

- Deficiencies in legal protection of the school transport and lunchroom needs on the grounds of proximity, in the case of families who reside in municipalities with various or dispersed centres of population, with children enrolled in schools located at a significant geographic distance from the family home, and who can not use the school transport and lunchroom services, or who must cover the cost themselves, because the law does not stipulate compulsory service provision in cases of enrolled students from the same municipality.

In this institution's view, the municipality of residence criterion does not necessarily explain students' school access difficulties, nor does it cover difficulties that could arise due to geographic distance. That is why, in accordance with children's right to equal education opportunities, the Catalan Ombudsman has underscored in his decisions the need to modify the legal framework in force, and to supplement the municipality criterion with one that weighs the school's geographic proximity and the degree of physical accessibility.

- Comparative grievances among students enrolled in the same school in compulsory, free education settings for school transport and lunchroom services: in certain territories, some students who reside at a shorter distance from the school have the school transport and lunchroom guaranteed on a compulsory, free basis, due to the fact that they attend a school in a municipality other than that of their residence, while other students, despite living further away (although they are within the same municipality as the school) do not. The Catalan Ombudsman reminded the Catalan Autonomous Ministry of Education that the administrative division among city limits should be grounds for differentiated treatment among students who share similar conditions of proximity to the school.
5. An analysis of the complaints received by the Catalan Ombudsman also reveals various problems related with the coverage and accessibility of school lunchroom and transport services. Noteworthy among them are:
- Budgetary difficulties of the county councils for management of non-compulsory school transport services and deficiencies in economic accessibility by families. The Catalan Autonomous Ministry of Education has frozen the

budgetary amount it transfers to the county councils for the financial aid to cover non-compulsory school transport in the last two school years. This freeze has led to increases in the economic cost of accessing the service and the elimination or reduction of certain transport routes. These circumstances have triggered economic and geographic accessibility problems for certain families.

Although the charging of these fees is not contradictory to the terms of the laws in force, the Catalan Ombudsman has issued a reminder stating that, if a basic fee is applied for usage of the service, more active aid policies must be developed so that families with more unstable socio-economic situations do not stop using the service.

- Deficiencies in coverage of certain school transport routes conducted through regular public transportation systems. In light of the financing problems, especially for non-compulsory education transport, there are administrations that have tended to use regular public transportation lines as school transport. Complaints indicate that this change in the provision model has not always been accompanied with proper adaptation of the service conditions (schedules, companions, siting of stops, etc.).
- Deficiencies in free provision of school lunchroom service. Mention has already been made of the deficiencies in school lunchroom service protection and coverage for students who have unstable conditions of proximity or physical accessibility to the school (and who reside in the same municipality). Added to this are the deficiencies in free provision to families who have an unstable socio-economic situation, but who do not meet the conditions stipulated in the official lunchroom financial aid offering. Complaints show that the conditions of family income established to grant financial aid to positively discriminate for certain economic situations are quite restrictive, and that there are families who require financial aid but do not receive positive discrimination for their socio-economic situation. This situation has been compensated over this 2009/2010 school year by a significant increase in the budget that the Catalan Ministry of Education devotes to lunchroom aid.

The Catalan Ombudsman believes that the regulations are often misinterpreted, keeping students from having free access to the service, despite being enrolled in a school of a different municipality, due to a lack of offering in their

own municipality, as they are enrolled in a school not proposed by the Catalan Ministry of Education. It must be mentioned that, as opposed to the terms of the transport regulations, Decree 160/1996, of May 14, which regulates school lunchroom services in public schools owned by the Catalan Ministry of Education, guarantees free school lunchroom service for any student who must commute outside their municipality of residence because the relevant educational grade level is unavailable there. The Catalan Ombudsman has received complaints on the application for school lunchrooms of the (more restrictive) criteria established in Decree 161/1996, of May 14, on school transport, which requires the student to not only be enrolled in a municipality other than that of their residence but to also be enrolled in a school proposed by the Catalan Ministry of Education. The Catalan Ministry of Education, and certain county councils on which complaints were filed agreed that the Catalan Ombudsman was right, and guaranteed free provision of the lunchroom service for these students.

- Rejection of lunchroom benefits. There are families who are recipients of partial lunchroom financial aid, and who reject the benefits because of the impossibility of covering the rest of the cost on their own. Pooling partial financial aid on certain days or periods of the year makes it possible for these families to at least partially access the service. Ironically, schools with the highest concentration of social problems are sometimes those with the lowest levels of students who stay for lunch in the lunchroom (which has a negative impact on the price).
- Differences in school lunchroom prices among schools, especially among public schools and between these and state-subsidized private schools. Price is not always inversely related with the economic needs of school families. The Catalan Ministry Education establishes a maximum price for public schools, which leads to a standardization of prices. On the other hand, for private schools, the Ministry only establishes the price of the individual lunchroom financial aid for students enrolled there, so that this aid may not cover the entirety of the lunchroom fees (even for students who receive full financial aid).
- Deficiencies in the financial aid system during the school year. An analysis of complaints also reveals deficiencies in the access to financial aid in certain territories on the part of students



who undergo changes of residence or in their socio-economic status throughout the school year. That said, it is also true that administrations increasingly incorporate into their financial aid management systems extraordinary or multi-annual periods of application, to properly address these situations.

- Shortcoming in compulsory school transport and insufficiency of compulsory individual financial aid for commuting expenses. The regulations establish that, in the case of difficulties in the design of school transport routes (due to orographic problems, lack of demand, etc.), even if the transport service is of compulsory nature, financial aid for commuting expenses can be provided. The most frequent complaints in reference to this financial aid have to do with insufficient amounts received, or with the setting of previous thresholds that are applied without considering family circumstances, and justification of the expenditure (a situation outside the terms of the regulations in force).
  - Deficiencies in school transport and lunchroom services for students in post-compulsory education settings. Complaints have also been received on the deficiencies in access to school transport and lunchroom services by students of pre-university secondary school or vocational training. Along these lines, within the framework of received complaints, the Catalan Ministry of Education has underscored that the regulations governing these services do not stipulate that the Administration take responsibility for providing transport and lunchroom services to students enrolled in post-compulsory education. Thus, there is a new possibility to improve the regulations in force.
6. An analysis of the complaints received by the Catalan Ombudsman also reveals problems related with the planning and management of school lunchroom and transport services. Noteworthy among them are:
- Deficiencies in financing the school lunchroom benefits system. Within the framework of the complaints received, the county councils have shown a tendency to express to the Catalan Ombudsman their dissatisfaction for the financial allocation transferred to them by the Catalan Ministry of Education to cover the existing needs. The previously-mentioned deficiencies in the levels of coverage lead to the belief that, in fact, the expenditure could be insufficient to meet the real needs. For example, in the case of non-compulsory school lunchroom benefits, the insufficiency of resources shown reveals

that there are families that must devote 20% of their household income to cover the costs of the school lunchroom and that, even so, they do not receive benefits. Another example is that of families who, despite receiving the benefits in the prior year, and their socio-economic situation remaining unchanged, have had their applications for the next school year denied (as a result of the increased demand and the economic instability of the families, which mean that the income threshold as of which the benefits are granted is lower).

In its decisions, the Catalan Ombudsman institution tends to request that the budget allocation evolve in step with families' economic instability, and that a family income threshold be set as of which all financial aid applications must be approved (and that this threshold make possible coverage to at least all students suffering high or severe economic exclusion). Theoretically, for the 2009/10 school year, this situation has been partially resolved through the significant increase in resources for non-compulsory school lunchrooms that the Catalan Ministry of Education has budgeted (although it will be necessary to determine in the future whether this increase provides a sufficient response to existing needs).

- Deficiencies in criteria updates for resource allocation by the Catalan Ministry of Education to county councils. The distribution of resources by the Catalan Ministry of Education to county councils has been based in recent years on a study carried out in the 2002/03 school year on the social needs of each county. The study has been updated in successive school years in accordance with the budgetary situation and result of pre-enrolment. The Catalan Ministry of Education set new criteria for the 2009/10 school year based on details of the demand provided by the county councils themselves. In the effort to determine if the lack of updating has been effectively resolved, the Catalan Ombudsman is now studying whether the new criteria used by the Catalan Ministry of Education give current weighting to the territorial inequalities that exist among counties as refers to the social conditions of their population.
- Problems with configuration of compulsory and non-compulsory transport route configuration, especially in municipalities with various or dispersed population centres, due to the geographic distance existing between the residences of some students and the pick-up points or bus stops. The elimination of routes, especially attributable to the freezing of the budget that



the Catalan Ministry of Education devotes to this concept, has led to a rise in this type of complaint.

- Deficiencies in planning the educational offering. Although this is not the direct subject matter under analysis in this special report, the Catalan Ombudsman's activity has revealed the creation of openings and schools in areas that are not necessarily rural, or that have low population density that, at times, do not take into sufficient consideration certain minimal conditions of proximity, and that force families to make long commutes from their place of residence. This is also happening in neighbourhoods with insufficient school capacity, or that face a saturation of school demand, forcing students to commute. In these cases, the Catalan Ombudsman has called upon the educational and local administrations' responsibility in planning the educational offering, and has requested greater responsabilization on free provision of school transport and lunchroom services.
- Deficiencies in coordination among administration and co-responsibility in the provision of non-compulsory school transport service. Beyond the complaints filed by some families due to the need to partially co-finance the service, it is worth noting that the Catalan Ombudsman institution has also received several complaints from local councils that do not share this co-financing model, sometimes due to their lack of financial capacity to assume it. The Catalan Ombudsman has issued the reminder that the extension of a provision model that requires co-responsibility of local administrations must be a matter of consensus and coordination among the various participating administrations, and must also ensure that the local organizations have the budgetary resources necessary to face this expenditure. Otherwise, the quality of the service and economic accessibility by families would be undermined.

When relevant, in the resolution of complaints on school transport management, the Catalan Ombudsman has asked the Catalan Ministry of Education to preserve its responsibility in the resolution of problems related to service provision, despite delegating competencies to county councils, and despite promoting co-responsibility of other administrations. This responsibility must include effective supervision of the transfers, and mandatory accountability of the county councils to the Catalan Ministry of Education, on the budget allocation criteria as well as on their execution.

- Delays in transfers of financial resources by the Catalan Ministry of Education to county councils. An analysis of the complaints also reveals that county administrations have occasionally suffered delays in the receipt of financing from the Catalan Ministry of Education, which has also caused problems with the management of the service by the county councils (transport), schools and parents', or "AMPA", associations (lunchrooms) and with relation to supplier companies. The Catalan Ministry of Education recently informed the Catalan Ombudsman that it has implemented financial measures to prevent these delays from happening again.
  - Territorial inequalities in the access to school transport and lunchroom services. County councils' management of the competencies related with provision of the school transport service and the lunchroom and transport benefits system have caused significant territorial differences as regards the conditions of provisions (degree of co-payment by families, level of implementation of economic accessibility policies, benefit granting criteria, etc.) This means that there are Catalan families which, while living in the same conditions, have substantially different opportunities to access services free of charge. The Catalan Ombudsman has highlighted the need to progress in the regulation of such cases, in the attempt to achieve more equal conditions of school lunchroom and transport service provision. On another note, the Catalan Ministry of Education has stated that it is working with the county councils to standardize the provision conditions.
7. An analysis of the complaints received by the Catalan Ombudsman also shows the existence of various problems related with services for students with special educational needs in the provision of school lunchroom and transport services. Noteworthy among them are:
- Economic support deficiencies in access to school transport and lunchroom services by students with specific educational support needs. As already stated, the regulations in force do not feature cases of free compulsory provision of these services in the case of students with specific educational needs (with the exception of students enrolled in special education centres). In this context, complaints related with the fact that the non-compulsory benefit granting criteria established by the county councils and local councils do not always positively -and therefore sufficiently- discriminate for access to these services by students with disabilities who suffer motor difficulties. The Catalan Ombudsman has

occasionally considered the need for the administration to guarantee free access to the school transport service for students with disabilities, and also by such students who attend ordinary schools.

- Needs for monitors for access by students with special needs to the school lunchroom. Students with special needs sometimes require specific support from professionals to use the school lunchroom service in a normalized way. Year after year, the Catalan Ombudsman receives complaints on the lack of special education counsellors during the mid-day period. This keeps these students from using the service in a normalized manner, with opportunities equal to those of the rest of the students. Lately, the Catalan Ombudsman has observed a greater willingness by the Catalan Ministry of Education to satisfactorily resolve the complaints presented in this institution on the provision of these professionals.
- Deficiencies in coverage and quality of adapted school transports. Complaints on quality deficiencies have to do specifically with the length of the commute, by routes that exceed the 45 minutes stipulated in the regulations in force, with the conditions of the vehicles, due to the deficiencies in the air conditioning and heating systems, safety belts for children, etc.) and with the professional qualities of the personnel accompanying the students, due to deficiencies in their training. Complaints on the deficiencies in coverage, on another note, have to do with cases of a lack of provision of this service among students enrolled in ordinary schools within the same municipality of residence and who study in non-mandatory education settings, the provision of which is not considered mandatory by law.

2. Extension through these new rules of the compulsory nature of free provision of school transport and lunchroom services to students who have problems of geographic or physical accessibility to the educational offer, and for whom this right is not recognized. In this regard, special attention should be paid to:

- students in non-compulsory education, who have a long commute from their homes, especially pre-university secondary school (batxillerat) and vocational training.
- students in compulsory education, who have long commutes from their homes, even though they are enrolled in a school inside their municipality.
- students in compulsory and non-compulsory education who have special educational needs, and who have long commutes.
- students in compulsory and non-compulsory education who have financial needs, and who have long commutes from their homes, even though they are enrolled in a school inside their municipality.

3. Incorporation into the new rules of the administrations' obligation to guarantee economic accessibility to the school transport and lunchroom services (i.e. with financial aid and benefit policies) in cases in which the service is not compulsorily free, and specification of the priority social and economic criteria used to discriminate in the granting of these benefits among families.

4. Incorporation into the new rules of rights regulation for children with special educational needs enrolled in regular schools, in addition to the right already acknowledged in the regulations in force for students enrolled in special education centres to compulsorily have guaranteed school transport and lunchroom services.

5. Specification within the new rules of the rights of children of families with financial needs regarding access to school lunchroom and transport services.

## RECOMMENDATIONS AND SUGGESTIONS

### 1. REGULATIONS

Drafting of new rules on the provision of school transport and lunchroom services

1. Incorporation in the new rules of geographic distance and income criteria to determine the compulsory, free provision of school transport and lunchroom services, in addition to the criterion of a student's enrolment in a school in a municipality other than the one they reside in.

### 2. COVERAGE AND ACCESSIBILITY

Increase of opportunities for student access to school lunchroom and transport services depending on existing needs

1. Adoption, by the Catalan Ministry of Education, in collaboration with county councils, of a family income threshold (under which provision of the

school lunchroom and transport services, if applicable, must be guaranteed) which provides coverage to all students from families in situations of economic exclusion (high and extreme, at a minimum, and also moderate, if possible), ideally equivalent to that established by the Barcelona Education Consortium, and guarantee that the available financial resources are sufficient to develop such a policy.

2. Progressive increase of public expenditure on lunchroom benefits for non-compulsory education, for their coverage to be equivalent to the rate of child poverty risk, thus making it possible for all children in situations of material deprivation to have school lunchroom benefits (if they apply for them).
3. Revision of the social and economic criteria used by county councils to order benefits to be granted, both to determine whether these criteria contribute sufficiently to positive discrimination of the families with social and economic needs for benefits, and to maximize efficiency in the usage equality of the invested public resources.
4. Guarantee that school lunchroom service is free for students who are full beneficiaries of financial aid in state-subsidized private schools (as occurs in public schools), taking into account that the Catalan Ministry of Education establishes for students enrolled in state-subsidized private schools a maximum price of the school lunchroom aid that does not necessarily cover the total cost of the service to be paid by beneficiary families (this does not occur with beneficiary students enrolled in public schools, as the Catalan Ministry of Education establishes a maximum price for the service that is equivalent to the amount planned for the financial aid).
5. Flexibilization of partial financial aid grants for school lunchroom benefits, according to the needs of families, so that the lack of total coverage of the cost of the service does not cause the aid to be rejected, and therefore the school lunchroom service not to be used by families with financial needs (and who have difficulty covering the rest of the cost not covered by partial financial aid).
6. Generalization (by all county councils) of open financial aid systems that remain in force during the school year, with a view to covering emergent needs (caused by dynamic enrolment, new cases of unemployment, etc.).
7. Provision of sufficient information resources to schools, and ensuring their involvement in the dissemination of aid granting processes (thus

avoiding information problems suffered by some families, and unequal participation of schools when processing them).

8. Analysis of school transport needs of students from non-compulsory education in different territories, especially pre-university secondary school and vocational training, and the possibilities to provide this service (or increasing, when this is not possible, the accessibility to the financial aid system).
9. Analysis of the impact of family co-payment policies for school transport in non-compulsory education regarding access to the service (how many families stop using the service and for what reasons, the financial effort that each family must make and as a function of what income level, etc.) so that these policies guarantee economic accessibility to the service.
10. Regulation of the co-payment formula for families who use school transport in non-compulsory education scenarios, for example, with specification of services that may be subject to this provision formula, with establishment of the social and economic criteria that must weigh the quantity to be paid by the families, or the delimitation of the cost that they must cover (as occurs with the school lunchroom service).

### 3. PLANNING AND MANAGEMENT

Improvement in the identification of existing needs and optimization of school transport and lunchroom-related policy management.

1. Performance (by the Catalan Ministry of Education in collaboration with county councils and municipal governments) of an analysis of the existing non-compulsory education school transport needs and an analysis of the service costs, in order to assess the suitability of the planned budgetary resources.
2. Guarantee of the regular updating of distribution criteria among county councils of the financial resources that the Catalan Ministry of Education devotes to school transport and lunchroom services with criteria that not only size up the current volume of potential beneficiaries (number of students, for example) but also the level of social need existing at any time, in each territory (per capita income, students with specific special educational needs, applications for non-compulsory education financial aid, impact of migratory or other phenomena associated with situations of social

instability, etc.), so as to avoid the inequalities detected among counties in their service provision and financial aid policy coverage. Along these lines, the proposal is to design a system of indicators that would make it possible to keep updated information on the evolution of school lunchroom financial aid needs in the various territories to suit the allocation of resources, from the Catalan Ministry of Education as well as the county councils and municipal governments to the real existing needs.

3. Development of adaptation measures for the regular public transport systems for school transport use (whenever plans involve covering school transport needs through public transport systems) with consideration given to routes, schedules and child accompaniment conditions, under the leadership of the Catalan Ministry of Education.
4. Dialogue with affected families to make the individual benefits for compulsory commutes granted by county councils equivalent to the real costs incurred by these families when paying for alternative transport to guarantee the free nature of the transport, especially among lower-income families.
5. Identification and resolution of shortcomings in planning of the existing educational offering in certain areas of some Catalan municipalities (due to saturation of the existing offering, lack of nearby land provided by local councils, shortcomings in the school zoning models, etc.), which forces some students to enrol in schools that are distant from their residences.
6. Standardization of the basic social and economic criteria that determine access to school lunchroom and transport services granted by county councils.
7. Development of the necessary financial measures (by the Catalan Ministry of Education) to guarantee timeliness of payments made by the county councils for school transport and lunchroom services.
8. Guarantee that the local organizations have the resources necessary to implement transport services for non-compulsory education, so that the co-responsibility that they are asked to assume does not jeopardize the quality or economic accessibility of the service..
9. Promotion of an agreement among the Catalan Ministry of Education, county councils and municipal governments on the basic aspects that must structure the provision of school transport in Catalonia (service provision model, financing funds, etc.), and on the solutions to

the problems it now faces in this field, in addition to the establishment of coordination mechanisms and the resources necessary for articulation of these solutions. These coordination mechanisms must include the accountability procedures of county councils to the Catalan Ministry of Education.

#### 4. SERVICES FOR STUDENTS WITH SPECIAL NEEDS

Improvement of access and quality of school transport and lunchroom services for students with special needs

1. Regulation of the rights of students with special needs as regards usage and access to school lunchroom and transport services (see section on regulations).
2. Incorporation of any type of special needs as a criterion of priority in granting school lunchroom and transport benefits to guarantee free access to these services by students with special needs.
3. Promotion of transport for students with special needs to ordinary schools (in the same way it is done with those attending special schools).
4. Coverage of the additional needs of special education figures (counsellors) to accompany students with special needs in the school lunchroom.
5. Quality review of adapted school transport provision, especially in duration of commute, and regulation of the basic conditions, if applicable.

#### MAIN COMPLAINTS RECEIVED BY THE CATALAN OMBUDSMAN ON SCHOOL TRANSPORT AND LUNCHROOMS (2007, 2008, 2009)

C 04182/07. Complaint on possible shortcomings in the adapted school transport at a special education centre in Sabadell.

C 04332/07. Complaint on the situation of students who reside in certain neighbourhoods of the Santa Maria de Palautordera municipality, several kilometres from the school, and who do not have school transport service, as opposed to students from a neighbouring municipality, who only live meters away.



- C 04658/07. Complaint on the non-granting of lunchroom benefits to a father with two dependent children and no economic resources.
- C 04814/07. Complaint on the lack of adapted school transport for students of a specialized nursery school.
- C 04925/07. Complaint on the school transport for non-compulsory secondary education students residing in the municipality of Vallirana, but whose residences were over 3 km from the school.
- C 05167/07. Complaint on transport not being free of charge for students in the municipality of Sant Fost de Campsentelles who must commute within the city limits, but who live far from the town centre.
- C 05348/07. Complaint filed by fathers and mothers of a secondary school in Girona, on a lack of school transport.
- C 00044/09. Complaint on the disagreement in processing benefits for students with specific educational support needs for the 2008-2009 school year in the case of a student from Puigcerdà.
- C 00447/08. Complaint regarding the cost of the school transport service provided by the Local Council of Calafell.
- C 02424/08. Complaint on the alleged withdrawal of school transport service from the preschool classes of students ages 3, 4 and 5 from an elementary school in Cervelló.
- C 02447/08. Complaints on the conditions of elementary school transport in Juncosa del Montmell.
- C 03597/08. Complaint on the conditions for access to lunchroom benefits in the municipality of Camprodon.
- C 03619/08. Complaint on the costs of school transport in the municipality of Calafell.
- C 03633/08. Complaint from a mother residing in Sant Sadurní d'Anoia on the conditions of access to lunchroom benefits.
- C 03693/08. Complaint on the changes in the school transport provision at an elementary school in Tarragona (and apparently, in other schools) specifically, on the cost to be paid.
- C 03994/08. Complaint on the alleged denial of benefits to a student from Falset.
- C 04069/08. Complaint on the lack of school transport for students living in Bellaterra (Cerdanyola del Vallès).
- C 04360/08. Complaint on the new payment for school transport for students of schools in Castelló d'Empúries who live in Empuriabrava.
- C 04539/08. Complaint on the provision of school transport for a student residing in Marcovau.
- C 04555/08. Complaint of the Local Council of Castelló d'Empúries on the co-financing of the school transport service in the municipality.
- C 05087/08. Complaint on the changes in the provision of school lunchroom and transport services for students of schools in Ribes de Freser.
- C 05273/08. Complaint on the alleged denial of lunchroom benefits for a student from Palau-Solità i Plegamans.
- C 05529/08. Complaint on the alleged denial of lunchroom benefits for a student in Lloret de Mar.
- C 00047/09. Complaint on the withdrawal of mid-day school transport service in the municipality of Sant Fruitós de Bages.
- C 00203/09. Complaint on the alleged lack of school transport provision to three students residing in Fonoll and enrolled in school in Santa Coloma de Queralt.
- C 00627/09. Complaint on the alleged delay in payment of the lunchroom benefits for students of an elementary school in Sant Martí de Riucorb (Urgell).
- C 00658/09. Complaint on the rise in price of school transport in the municipality of Calafell, and allegedly insufficient accessibility of the benefits.
- C 00708/09. Complaint on the provision of school transport service in the municipality of Castelló d'Empúries.
- C 00728/09. Complaint on the withdrawal of mid-day school transport service in the municipality of Sant Fruitós de Bages.
- C 01063/09. Complaint on the alleged denial of lunchroom benefits to two students residing in Castellet i la Gornal.
- C 01724/09. Complaint on the alleged exclusion of two children residing in Montornès del Vallès from the school transport service on the grounds that they were unable to pay for it.
- C 02024/09. Complaint on the alleged grievance existing in the payment of school lunchroom service between the students residing in Cardedeu

and students from other municipalities also enrolled there.

C 02204/09. Complaint on the alleged denial of lunchroom benefits to two students from a state-subsidized private school in Tarragona.

C 05303/08. Complaint on the provision of school transport in a secondary school of Terrassa.

C 05360/08. Complaint on the conditions of adapted school transport in Barcelona.

C 02225/09. Complaint on the alleged denial of school transport service to a student residing in Sant Cebrià de Vallalta and enrolled in a school in Canet de Mar.

C 02505/09. Complaint on the fact that families residing in the municipality of Cadaqués with children enrolled in post-compulsory education had to pay for the high costs involved in their usage of transport to the municipality of Roses (or Figueres).

C 02785/09. Complaint on the allegedly differentiated treatment in proximity to bus stops of a family residing in Rajadell.

C 03121/09. Complaint by a family from Mataró due to their not receiving lunchroom benefits in the current school year, which they had received the previous school year, although their financial circumstances had not changed.

C 03580/09. Complaint from the Llagostera Local Council on the alleged fact that the families enrolled in the municipality's new school receive treatment that is different from the rest of the families enrolled in other schools, as regards provision of the school transport service.

C 03651/09. Complaint on the situation of school transport in la Selva County.

C 03739/09. Complaint on the lack of free school transport and lunchroom services for students residing in Llorenç del Penedès enrolled in schools outside that municipality.

C 04790/09. Complaint on the payment for school transport and lunchroom services by a single-parent family with two children residing in Sant Antoni de Vilamajor.

C 05044/09. Complaint on denial of school lunchroom benefits to a student residing in Salou.

C 05307/09. Complaint on the denial of school lunchroom benefits to students from other municipalities attending a school in Sant Hipòlit de Voltregà.

C 05264/09. Complaint on the denial of school lunchroom benefits to a student enrolled in a school outside her municipality of residence.

C 05353/09. Complaint on the denial of school lunchroom benefits to two daughters of a family residing in Mollet del Vallès.



**SÍNDIC**

**EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES**

**Síndic de Greuges de Catalunya**  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
sindic@sindic.cat  
www.sindic.cat

