



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 24 de mayo de 2018  
(OR. en)

9246/18

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2018/0127 (NLE)**

---

---

**EDUC 201  
JEUN 66  
SOC 299**

## **PROPUESTA**

---

De: secretario general de la Comisión Europea,  
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 22 de mayo de 2018

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la  
Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: COM(2018) 271 final

---

Asunto: Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa a unos  
sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 271 final.

Adj.: COM(2018) 271 final



Bruselas, 22.5.2018  
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Propuesta de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena  
calidad**

{SWD(2018) 173 final}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

Los primeros años de vida de los seres humanos<sup>1</sup> son los más instructivos en lo que se refiere al desarrollo de las competencias fundamentales y las disposiciones para el aprendizaje que influirán enormemente en su educación posterior y sus perspectivas de empleo, así como en sus logros vitales y su satisfacción general.

El pilar europeo de derechos sociales<sup>2</sup> establece que los niños deben tener derecho a disfrutar de una educación y unos cuidados de la primera infancia asequibles y de buena calidad. Prosigue diciendo que los niños procedentes de entornos desfavorecidos deben tener derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.

En su Comunicación sobre el refuerzo de la identidad europea mediante la educación y la cultura<sup>3</sup>, la Comisión describe su visión de un Espacio Europeo de Educación en el que la educación, la formación y la investigación, inclusivas y de calidad, no se vean obstaculizadas por las fronteras, y que permita a las personas beneficiarse de la rica oferta educativa de la Unión. Una educación y unos cuidados de la primera infancia de buena calidad<sup>4</sup> forman parte de esta visión, ya que sientan las bases para el aprendizaje posterior<sup>5</sup> y la formación de la identidad y la ciudadanía.

Unos servicios de buena calidad desempeñan un papel decisivo a la hora de mejorar los resultados educativos, incluyendo el desarrollo de competencias sociales. Las investigaciones señalan que la participación en una educación y unos cuidados de la primera infancia de buena calidad lleva a la consecución de unas capacidades básicas más elevadas y supone una potente medida de prevención del abandono escolar prematuro<sup>6</sup>. PISA, el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos de la OCDE, también indica que los estudiantes que van a clases de educación preprimaria durante más de un año obtienen una puntuación más alta en matemáticas a los quince años, y que los que no lo hicieron tienen tres veces más posibilidades de obtener unos resultados más bajos que los que asistieron durante más de un año<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> En el contexto de la presente Recomendación, «primeros años» se refiere a los seis primeros años de vida.

<sup>2</sup> Consejo de la Unión Europea (2017): Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/es/pdf>.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión «Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017», [COM\(2017\) 673 final](#).

<sup>4</sup> La educación y los cuidados de la primera infancia se refieren a toda medida encaminada a prestar educación y cuidados a los niños desde su nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria, con independencia de su entorno, financiación, horario o programa educativo, e incluye los cuidados en centros de día y en el hogar, las prestaciones financiadas con fondos públicos y privados y la educación preescolar y preprimaria.

<sup>5</sup> Stringher, C. (2016): «Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework», *Italian Journal of Sociology of Education*, 1/2016.

<sup>6</sup> Comisión Europea (2014): *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving* [«Estudio sobre el uso eficaz de la educación y los cuidados de la primera infancia en la prevención del abandono escolar prematuro», documento en inglés], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

<sup>7</sup> OCDE (2016): *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed* [«Estudiantes con malos resultados: por qué se quedan rezagados y cómo ayudarles a tener éxito»,

Una educación y unos cuidados de la primera infancia inclusivos contribuyen significativamente a abordar la desigualdad y la exclusión social. Sin una educación de la primera infancia de buena calidad, surge una brecha en las competencias y el desarrollo entre los niños de distintos orígenes socioeconómicos<sup>8</sup>, lo que refuerza el ciclo de la transmisión intergeneracional de las desventajas. Las experiencias relacionadas con la educación y los cuidados de la primera infancia suponen una oportunidad importante para prevenir y paliar esas desventajas en el caso de los niños que proceden de comunidades gitanas desfavorecidas y de los de origen migrante. Las investigaciones demuestran que entre los niños de origen migrante análogo, aquellos que recibieron educación y cuidados en la primera infancia en su país de destino obtuvieron unos mejores resultados en lectura<sup>9</sup>. Además, los servicios de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad tienen un impacto positivo en la participación en el mercado laboral de los padres y presentan claras ventajas para lograr una mayor igualdad de género.

El objetivo de la presente propuesta de Recomendación del Consejo es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar el acceso a sus sistemas de educación y cuidados de la primera infancia y la calidad de estos, reconociendo al mismo tiempo que los Estados miembros son los principales responsables en este área. Pretende establecer una interpretación común a nivel europeo de lo que es la calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia, y presenta herramientas y ejemplos de políticas para ayudar a los Estados miembros en sus pretensiones de garantizar unos sistemas y servicios inclusivos y de buena calidad. Una reciente revisión de las políticas<sup>10</sup> indica que los países con un enfoque estratégico de la calidad avanzan más que otros en el desarrollo y la mejora de su oferta de educación y cuidados de la primera infancia. Sin embargo, solo algunos Estados miembros cuentan con un marco de calidad o un documento estratégico equivalente que rijan su prestación. Por eso, esta propuesta presenta los elementos clave de un marco de calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia que puede inspirar a los Estados miembros en su concepción estratégica de dichos servicios.

En la mayoría de los países de la UE, ni la calidad ni el número de plazas cumple las expectativas. En la actualidad, hay más de treinta y dos millones de niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria en la UE, pero solo unos quince millones de entre ellos reciben educación y cuidados de la primera infancia<sup>11</sup>. Aunque son los padres quienes deciden utilizar o no esos servicios, la demanda de plazas en toda Europa supera a la oferta.

---

documento en inglés], <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

<sup>8</sup> Las últimas investigaciones demuestran que esto sucede ya desde los doce meses: Hurt, H., y Betancourt, M. (2017): «Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage», *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, Volumen 38, Número 7, pp. 493-500.

<sup>9</sup> OCDE y Unión Europea (2015): *Indicators of Immigrant Integration 2015 – Settling In* [«Indicadores de Integración de los Inmigrantes. 2015: Asentamientos», documento en inglés], <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.

<sup>10</sup> Lazzari, A., et al. (2017): *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* [«Estado actual de los marcos nacionales de calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia, o de los documentos estratégicos equivalentes que rigen la calidad en este ámbito en los Estados miembros», documento en inglés], informe de la red NESET II, <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-ecec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-ecec-quality-in-eu-member-states/>.

<sup>11</sup> Centro Europeo de Estrategia Política (2017): *10 Trends Transforming the Education as We Know It* [«Diez tendencias que están transformando la educación tal y como la conocemos», documento en

El valor de referencia europeo establecido en el contexto del Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación<sup>12</sup> definía que al menos el 95 % de los niños de entre cuatro años y la edad de inicio de la escolarización obligatoria debería participar en la educación de la primera infancia. Ese valor de referencia prácticamente se ha alcanzado<sup>13</sup>. El objetivo acordado en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 (para mejorar la participación femenina en el mercado laboral) definía que el 33 % de los niños menores de tres años y el 90 % de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria debería tener acceso a estos servicios. En paralelo a esta propuesta se presentó una evaluación de esos objetivos<sup>14</sup>.

La calidad de la oferta suele ser insuficiente y varía enormemente dentro de cada país y entre países, entre el sector público y el privado, entre las zonas urbanas y las rurales o remotas, así como entre los grupos de edad (0-3 y 3-6)<sup>15</sup>.

Las consecuencias de la falta de plazas disponibles y asequibles y la baja calidad de los servicios son de largo alcance<sup>16</sup>. La disponibilidad o asequibilidad limitada de servicios de buena calidad resulta especialmente compleja para los niños que ya han comenzado su vida en desventaja debido a distintos factores como la pobreza, la discapacidad, la discriminación o su procedencia gitana o migrante. En la Europa actual, los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social siguen teniendo menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida<sup>17</sup>.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La necesidad de mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia también es objeto de un especial énfasis en la Comunicación de la Comisión

---

inglés], <https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it-en>.

<sup>12</sup> Comisión Europea/EUROSTAT: *Your key data to European statistics- European benchmarks* [«Datos clave para las estadísticas europeas: los valores de referencia europeos»], <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

<sup>13</sup> De acuerdo con el último Monitor de la Educación y la Formación de 2017, el 94,8 % de los niños entre los cuatro años y la edad de inicio del CINE I participa en la educación, [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017-es\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017-es_es.pdf).

<sup>14</sup> Informe de la Comisión sobre el desarrollo de servicios para el cuidado de niños de corta edad con el fin de incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, promover el equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional de los padres trabajadores y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa (los «objetivos de Barcelona»), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>15</sup> Lazzari, A., y Vandenbroeck, M. (2013): *Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families* [«Accesibilidad de la educación y los cuidados de la primera infancia para los niños de minorías étnicas y de familias con bajos ingresos», documento en inglés], [https://www.researchgate.net/publication/236347188\\_Accessibility\\_of\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_and\\_Care\\_ECEC\\_for\\_children\\_from\\_ethnic\\_minority\\_and\\_low-income\\_families](https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families); Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Balance de la Recomendación de 2013 “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”», COM(2017) 258.

<sup>16</sup> Vandenbroeck, M., et al. (2017): *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* [«Beneficios de la educación y los cuidados de la primera infancia y condiciones para obtenerlos», documento en inglés], informe de la Red Europea de Expertos en Economía y Educación (EENEE), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>; véase también Comisión Europea (2016): *Employment and Social Developments in Europe 2015*.

<sup>17</sup> Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» (2013/112/UE), DO L 59 de 2.3.2013, p. 5.

sobre desarrollo escolar y docencia excelente<sup>18</sup> y las Conclusiones del Consejo sobre el mismo tema relacionadas<sup>19</sup>.

La Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»<sup>20</sup> subrayaba la importancia de ofrecer acceso a una educación y unos cuidados de la primera infancia de buena calidad e inclusivos, garantizando que sean asequibles y adaptando su prestación a las necesidades de las familias, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los niños desfavorecidos.

En enero de 2018, la Comisión aprobó una propuesta de Recomendación del Consejo sobre competencias clave para el aprendizaje permanente<sup>21</sup> que hace referencia a la educación y los cuidados de la primera infancia y la importancia de apoyar el desarrollo de competencias en los primeros años de la educación, con una atención especial a las competencias sociales y emocionales.

La Comisión ha aprobado también una propuesta de Recomendación del Consejo sobre la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza<sup>22</sup>. Esta propuesta subraya la importancia de ofrecer una educación inclusiva a todos los estudiantes desde una edad temprana.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta está muy relacionada con el pilar europeo de derechos sociales<sup>23</sup>, que establece en su principio número 11 el derecho de los niños a disfrutar de una educación y unos cuidados de la primera infancia asequibles y de buena calidad.

La disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de servicios de atención infantil de buena calidad son también factores clave para permitir que los progenitores participen en el mercado laboral. Un informe relativo a los objetivos acordados en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, publicado por la Comisión Europea, evalúa los avances realizados por los Estados miembros<sup>24</sup>.

La Comunicación sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional<sup>25</sup> reconocía la necesidad de ofrecer unos servicios de asistencia formales de buena calidad en toda Europa para eliminar los obstáculos al empleo, especialmente en el caso de las mujeres. Esto puede contribuir a aumentar la participación femenina en el mercado laboral y la igualdad en términos de independencia económica entre hombres y mujeres, una prioridad establecida en

---

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión «Desarrollo escolar y docencia excelente para un gran comienzo en la vida», [COM\(2017\) 248](#).

<sup>19</sup> Conclusiones del Consejo sobre desarrollo escolar y una enseñanza de excelencia, [2017/C 421/03](#).

<sup>20</sup> Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» (2013/112/UE), DO L 59 de 2.3.2013, p. 5.

<sup>21</sup> Comisión Europea (2018): Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente, [COM\(2018\) 24](#).

<sup>22</sup> Comisión Europea (2018): propuesta de Recomendación del Consejo sobre la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza, [COM\(2018\) 23 final](#).

<sup>23</sup> Consejo de la Unión Europea (2017): Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/es/pdf>.

<sup>24</sup> Informe de la Comisión sobre el desarrollo de servicios para el cuidado de niños de corta edad con el fin de incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, promover el equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional de los padres trabajadores y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa (los «objetivos de Barcelona»), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión «Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores», [COM\(2017\) 252 final](#).

el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019<sup>26</sup> de la Comisión. Por tanto, esta iniciativa contribuye a los objetivos de igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y de promoción de un alto nivel de empleo en la Unión, basados en el Tratado<sup>27</sup>.

El Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos<sup>28</sup> y la Recomendación del Consejo, de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros<sup>29</sup> instaron a los Estados miembros a incrementar el acceso y la calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia, incluyendo, en su caso, ayudas específicas destinadas a los niños gitanos.

El Plan de Acción para la Integración de los Nacionales de Terceros Países<sup>30</sup> y la Comunicación sobre la protección de los menores migrantes<sup>31</sup> reconocían que la educación y los cuidados de la primera infancia son fundamentales para la integración de las familias y los niños procedentes de terceros países. La iniciativa contribuye a eliminar las barreras a la participación de los niños y niñas de terceros países en la educación de la primera infancia, a garantizar que todos ellos tengan la oportunidad de desarrollar al máximo su potencial y a apoyar la integración de los menores migrantes.

El proceso del Semestre Europeo ha puesto de relieve la cuestión de la educación y los cuidados de la primera infancia y varios Estados miembros han recibido recomendaciones específicas para ellos en materia de educación infantil e inclusiva. Las Directrices para el empleo destacan la importancia del acceso a servicios de educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de calidad. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018 menciona su importancia desde la perspectiva de las políticas de igualdad de oportunidades, inclusión social y equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018 hace también referencia a los avances de los Estados miembros en este ámbito, supervisando en particular el acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia de los niños menores de tres años, como parte de los indicadores del pilar social<sup>32</sup>. Debe fomentarse la conciliación de la vida profesional y la vida familiar, especialmente a través del acceso a largo plazo a una educación y unos cuidados de la primera infancia asequibles y de calidad.

Por último, los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE también están desempeñando un papel destacado a la hora de apoyar la inversión en infraestructuras y servicios de calidad, accesibles y asequibles.

---

<sup>26</sup> Comisión Europea (2015): *Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019* [«Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019», documento en inglés], [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en).

<sup>27</sup> Artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020», [COM\(2011\) 173](https://eur-lex.europa.eu/COM(2011)173).

<sup>29</sup> Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32013H1224(01)).

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión «Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países», [COM\(2016\) 377 final](https://eur-lex.europa.eu/COM(2016)377).

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión «Protección de los menores migrantes», [COM\(2017\) 211 final](https://eur-lex.europa.eu/COM(2017)211).

<sup>32</sup> Cuadro de indicadores sociales. Seguimiento de los resultados de los Estados miembros de la UE con arreglo al pilar europeo de derechos sociales, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf).

## 2. BASE LEGAL, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

### • Base legal

La iniciativa es conforme con el artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 165, apartado 1, del TFUE establece que «la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de estos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo».

La iniciativa no propone ampliación alguna del poder regulador de la UE ni compromisos vinculantes para los Estados miembros. Estos decidirán, según sus circunstancias nacionales, la mejor manera de utilizar la Recomendación del Consejo.

### • Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

La Comisión emprende esta acción para seguir animando a los Estados miembros a cooperar en el ámbito de la educación y los cuidados de la primera infancia<sup>33</sup>, dando seguimiento a los importantes resultados que se han logrado ya, especialmente, la propuesta de 2014 de un Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia<sup>34</sup>.

El valor añadido de la intervención de la UE reside en su capacidad para:

- Aprovechar los conocimientos y la experiencia dentro de la Unión y seguir colaborando utilizando el marco de calidad propuesto como herramienta de referencia común.
- Seguir apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos para reformar su prestación.
- Respaldar los esfuerzos de los Estados miembros proporcionando herramientas europeas, como puede ser un conjunto de declaraciones de calidad.

### • Proporcionalidad

La propuesta prevé recomendaciones en consonancia con las cinco dimensiones del Marco de Calidad, acompañadas de opciones de respuestas políticas a los principales retos del sector. Esto permitirá que los Estados miembros utilicen la Recomendación del Consejo de acuerdo con su contexto específico propio. Cada Estado miembro decidirá qué planteamiento adoptar a la hora de trabajar para mejorar sus respectivos sistemas.

### • Elección del instrumento

Una Recomendación del Consejo constituye un instrumento adecuado en el ámbito de la educación y la formación, en el que la UE tiene una competencia de apoyo y es un instrumento que se ha utilizado con frecuencia para promover la acción europea en dicho ámbito. Como instrumento jurídico, señala el compromiso de los Estados miembros con las medidas contenidas en el texto y ofrece una base política más sólida para la cooperación en el

---

<sup>33</sup> Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), *Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación*, [2015/C 417/04](#).

<sup>34</sup> Grupo de Trabajo temático sobre Educación y Cuidados de la Primera Infancia (2014): *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care* [«Propuesta de principios clave de un Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia», documento en inglés], [http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).

ámbito de la educación y la formación, respetando plenamente la competencia de los Estados miembros en ese ámbito.

### 3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de calidad de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

En diciembre de 2016, 250 expertos, responsables políticos y profesionales asistieron a la conferencia «¡Un gran comienzo en la vida! La mejor educación posible en los primeros años». Las conclusiones de la conferencia<sup>35</sup> fueron debidamente tenidas en cuenta para la preparación de la presente propuesta. Además, también se consideraron los resultados pertinentes surgidos de las consultas públicas sobre la iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional<sup>36</sup> y sobre el pilar europeo de derechos sociales<sup>37</sup>.

Tras una serie de consultas previas relacionadas con propuestas de principios clave de un Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia<sup>38</sup>, la Comisión organizó una reunión de consulta específica con las partes interesadas el 31 de enero de 2018. Los participantes representaban a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y a los Estados miembros, desde organizaciones que trabajan en el ámbito de la educación y el aprendizaje permanente, la protección de la infancia y los derechos del niño, hasta asociaciones de padres y familiares, redes sobre las desigualdades sociales, agencias relacionadas con las discapacidades y las necesidades especiales y sindicatos de profesores. La reunión con las partes interesadas confirmó y acogió favorablemente el planteamiento general y proporcionó nuevas informaciones de primera mano sobre las actuales dificultades del sector y sus posibles soluciones.

- Las partes interesadas pusieron de relieve la necesidad de especificar la inclusión social y de grupos concretos de niños (o familias) para garantizar que no se les deje de lado. Recordaron la importancia de ofrecer una calidad constante en todas partes, incluso en las zonas rurales, y de centrarse en las necesidades de los niños e incluir objetivos adecuados según la edad, así como de hacer mayor hincapié en el aprendizaje lúdico.

<sup>35</sup> Comisión Europea (2016): *Great Start in Life*, informe sobre la conferencia, [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf).

<sup>36</sup> Comisión Europea (2017): *Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers* [«Informe sobre la consulta pública relativa a las posibles medidas para abordar las dificultades a las que se enfrentan los progenitores y los cuidadores a la hora de conciliar la vida familiar y la vida profesional», documento en inglés], <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

<sup>37</sup> *Public consultation on the European Pillar of Social Rights* [«Consulta pública sobre el pilar europeo de derechos sociales», documento en inglés], <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

<sup>38</sup> Por ejemplo: European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (2016): *Statement on Early Childhood Intervention* [«Declaración sobre la intervención en la primera infancia», documento en inglés], [http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd\\_statement\\_on\\_early\\_childhood\\_intervention.pdf](http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf); European Parents' Association (2015): *The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective* [«El interés superior del menor: documento de posición sobre las necesidades y las disposiciones relativas a la educación y los cuidados de la primera infancia desde la perspectiva de los padres», documento en inglés].

- Las partes interesadas también subrayaron la necesidad de reconocer que el Marco de Calidad no solo implica establecer unos estándares mínimos, sino que se debería animar a los Estados miembros a ofrecer unos servicios de buena calidad. Además, la Recomendación del Consejo debería ofrecer apoyo a nivel de Estado Miembro o a nivel de sistema y permitir flexibilidad para que los distintos países revisen su propio planteamiento de la calidad.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Durante los últimos dos años, la Comisión ha trabajado con expertos clave de toda la UE para definir los factores de calidad<sup>39</sup> y desarrollar herramientas de autoevaluación. A continuación se señalan otras fuentes importantes:

- 1) Datos relativos al acceso, la participación y la calidad extraídos de Eurydice, concretamente, de las cifras clave sobre la educación y los cuidados de la primera infancia de 2016 y del Monitor de la Educación y la Formación de 2017, así como del informe de la OCDE, de 2017, *Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care* [«Comenzar fuerte V: indicadores clave sobre la educación y los cuidados de la primera infancia», documento en inglés].
- 2) Curriculum and Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (CARE) (2016): *Policy Recommendations on quality* [«Recomendaciones estratégicas relativas a la calidad», documento en inglés]. Este proyecto europeo de investigación multidisciplinar aportó conclusiones y recomendaciones sobre los planes de estudio, la calidad, el bienestar, el impacto, el acceso, la financiación y la gobernanza, así como sobre el papel de los profesionales.
- 3) EENEE (2017): *Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained* [«Beneficios de la educación y los cuidados de la primera infancia y condiciones para obtenerlos», documento en inglés]. Este informe propone distintos tipos de determinantes que pueden influir en que se materialicen o no los beneficios potenciales.
- 4) NESET II (2017): *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* [«Estado actual de los marcos nacionales de calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia, o de los documentos estratégicos equivalentes que rigen la calidad en este ámbito en los Estados miembros», documento en inglés].
- 5) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la implementación de la Recomendación «Invertir en la infancia»<sup>40</sup>, publicado junto con el pilar europeo de derechos sociales.

<sup>39</sup> Comisión Europea (2018): *Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators* [«Supervisión de la calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia. Complementando la propuesta de Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia con indicadores», documento en inglés], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>.

<sup>40</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Balance de la Recomendación de 2013 “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”», COM(2017) 258; véase también la Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» (2013/112/UE), DO L 59 de 2.3.2013, p. 5.

Asimismo, la Plataforma Europea para la Inversión en la Infancia ofrece buenas prácticas con base científica para implementar la Recomendación «Invertir en la infancia», así como perfiles actualizados de los países por lo que se refiere a las políticas de la UE sobre los niños y las familias.

- **Evaluación del impacto**

Dado el enfoque complementario de las actividades con respecto a las iniciativas de los Estados Miembros, el carácter voluntario de las actividades propuestas y el alcance de los efectos esperados, no se llevó a cabo una evaluación del impacto. Antes bien, la propuesta se elaboró sobre la base de estudios previos, consultas con los Estados miembros y la consulta de las partes interesadas.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

- **Derechos fundamentales**

La presente Recomendación respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluido el derecho a la educación, el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística y la no discriminación. En particular, la Recomendación promueve los derechos del niño tal y como se establecen en el artículo 24 y tiene en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en concreto su artículo 29, apartado 1, letra c), que especifica que la educación del niño deberá estar encaminada a inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya<sup>41</sup>. La presente Recomendación debe aplicarse con arreglo a estos derechos y principios.

#### **4. IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS**

Las acciones propuestas en la presente Recomendación con repercusiones presupuestarias se financiarán con los recursos del programa Erasmus+ existentes, así como, cuando sea posible, con los de Horizonte 2020 o con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, a condición de que las disposiciones de los actos de base pertinentes prevean dicho apoyo. Esta iniciativa no prejuzga las negociaciones sobre el próximo marco financiero plurianual y programas futuros.

No requerirá recursos adicionales del presupuesto de la UE.

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Los avances se supervisarán a través de las reuniones del recién formado Grupo de Trabajo de Educación y Formación 2020 para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia, el cual ofrecerá un foro para el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas.

El Semestre Europeo seguirá siendo un instrumento esencial para controlar la prestación de servicios de educación y cuidados de la primera infancia de calidad, también en lo que respecta al objetivo de Barcelona<sup>42</sup>, y proporcionará nuevas orientaciones a los Estados miembros, en particular mediante el uso de las recomendaciones específicas por país, si procede.

---

<sup>41</sup> ONU (1989): Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989.

<sup>42</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, SN 100/1/02 REV 1, <https://www.consilium.europa.eu/media/20933/70829.pdf>.

En futuras conversaciones con los Estados miembros se discutirá la posibilidad de establecer un nuevo valor de referencia sobre la prestación de servicios de educación y cuidados de la primera infancia. Esto podría incluir una revisión del objetivo de Barcelona relativo a la prestación de servicios formales de cuidados de la infancia y posibles valores de referencia en el contexto del Semestre Europeo, así como la revisión del valor de referencia definido dentro del Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación (ET 2020)<sup>43</sup>.

La Comisión informará al Consejo de los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación, de conformidad con las modalidades de información del Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación.

- **Documentos explicativos (para las directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

#### **Disposiciones relativas a los Estados miembros**

La propuesta recomienda que los Estados miembros mejoren el acceso a los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y su calidad. La propuesta presenta en su anexo el Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia.

También invita a los Estados miembros a abordar las principales dificultades de los sectores de la educación y los cuidados de la primera infancia e incluye opciones estratégicas destinadas a:

- Garantizar que los servicios de educación y cuidados de la primera infancia sean accesibles, asequibles e inclusivos.
- Apoyar la profesionalización del personal en función de los niveles de cualificación profesional y las condiciones de trabajo existentes.
- Mejorar el desarrollo de los planes de estudios de los primeros años para que puedan responder a las necesidades educativas y de bienestar de los niños.
- Promover la supervisión y evaluación transparentes de los servicios en todos los niveles de gobernanza.
- Garantizar la financiación adecuada y el marco legal para la prestación de los servicios, incluyendo la creación y el mantenimiento de marcos de calidad para la educación y los cuidados de la primera infancia adaptados a nivel regional o nacional.

#### **Disposiciones relativas a la Comisión**

La Recomendación propone acoger favorablemente la intención de la Comisión de:

- Facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros en el contexto del Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación (ET 2020).
- Asignar fondos de la Unión Europea para apoyar las mejoras en la disponibilidad y la calidad de los servicios, en particular a través del programa Erasmus+ y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

---

<sup>43</sup> Informe conjunto 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), *Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación*, [2015/C 417/04](#).

- Tras las consultas con los Estados miembros, proponer la revisión del valor de referencia de Educación y Formación 2020 y de los objetivos de Barcelona, así como posibles evaluaciones comparativas de la educación y los cuidados de la primera infancia en el contexto del Semestre Europeo y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

Propuesta de

## RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

### relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 165,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El pilar europeo de derechos sociales<sup>44</sup> establece en su principio número 11 el derecho de los niños a disfrutar de una educación y unos cuidados de la primera infancia asequibles y de buena calidad. Esto está en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>45</sup>, que reconoce la educación como un derecho, y con el objetivo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas n.º 4.2<sup>46</sup>, que prevé que, de aquí a 2030, todos los niños y niñas deberían tener acceso a un desarrollo, unos cuidados y una enseñanza preprimaria de calidad.
- (2) En su Comunicación «Refuerzo de la identidad europea mediante la Educación y la Cultura»<sup>47</sup>, la Comisión Europea presenta su visión de un Espacio Europeo de Educación que reconoce el papel de la educación y los cuidados de la primera infancia a la hora de sentar una base sólida para el aprendizaje escolar y a lo largo de toda la vida. Las Conclusiones del Consejo sobre desarrollo escolar y una enseñanza de excelencia<sup>48</sup> y la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente<sup>49</sup>, de la Comisión, reiteraron el papel esencial que pueden desempeñar la educación y los cuidados de la primera infancia para promover el aprendizaje de todos los niños, su bienestar y su desarrollo.
- (3) Tanto los responsables políticos como los investigadores reconocen que es en los primeros años<sup>50</sup> cuando los niños crean los cimientos y la capacidad de aprender a lo largo de toda la vida. El aprendizaje es un proceso gradual; construir una base sólida en los primeros años de vida es una condición previa para un mayor nivel de desarrollo de competencias y de rendimiento escolar, y resulta también esencial para la salud y el bienestar de los niños. Por tanto, la educación y los cuidados de la primera

---

<sup>44</sup> Consejo de la Unión Europea (2017): Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/es/pdf>

<sup>45</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [2012/C 326/02](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012/C 326/02).

<sup>46</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 4, [ODS ONU 4.2](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-goals/goal-4/).

<sup>47</sup> Comunicación de la Comisión «Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017», [COM\(2017\) 673 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/COM(2017)673_final).

<sup>48</sup> Conclusiones del Consejo sobre desarrollo escolar y docencia excelente, [2017/C 421/03](https://www.consilium.europa.eu/media/146644/main/attachment/data/file/146644/2017/C_421/03.pdf).

<sup>49</sup> Comisión Europea (2018): Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente, [COM\(2018\) 24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/COM(2018)24).

<sup>50</sup> Los primeros años se definen como el período comprendido entre el nacimiento y los seis años, lo que corresponde al nivel educativo CINE 0.

infancia deben considerarse como la base de los sistemas de educación y formación y formar parte integral del *continuum* educativo.

- (4) Participar en la educación y los cuidados de la primera infancia es beneficioso para todos los niños, especialmente para los que proceden de familias menos favorecidas. Contribuye a prevenir la formación de carencias de capacidades en una fase temprana y, por tanto, es una herramienta esencial para luchar contra las desigualdades y la pobreza educativa. La prestación de educación y cuidados de la primera infancia debe formar parte de un paquete integrado de medidas políticas basadas en los derechos de los niños para mejorar sus resultados y romper los ciclos intergeneracionales de las desventajas. Mejorar esa prestación ayuda, por tanto, a mantener los compromisos suscritos en la Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»<sup>51</sup> y la Recomendación del Consejo, de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros<sup>52</sup>.
- (5) La participación en la educación y los cuidados de la primera infancia tiene múltiples beneficios<sup>53</sup>, tanto para las personas como para la sociedad en su conjunto, desde la mejora de los resultados educativos y en el mercado laboral hasta la reducción de las intervenciones sociales y educativas y la creación de unas sociedades más cohesionadas e inclusivas. Los niños que fueron a clases de educación de la primera infancia durante más de un año obtuvieron mejores resultados en matemáticas a los quince años, según los estudios de PISA<sup>54</sup>. La participación en unos servicios de educación y cuidados de la primera infancia de calidad también ha demostrado ser un factor importante para prevenir el abandono escolar prematuro<sup>55</sup>.
- (6) La educación desde las fases más tempranas desempeña un papel esencial para aprender a convivir en sociedades heterogéneas. Estos servicios pueden reforzar la cohesión y la inclusión social de distintas formas. Pueden servir de lugar de encuentro para las familias. Pueden contribuir a desarrollar las competencias lingüísticas de los niños, tanto en el idioma en que se imparte el servicio como en su lengua materna. A través del aprendizaje socioemocional, las experiencias de educación y cuidados de la primera infancia pueden facilitar que los niños aprendan a ser empáticos, así como a conocer sus derechos y a aprender cosas sobre la igualdad, la tolerancia y la diversidad.
- (7) La rentabilidad de la inversión en las fases tempranas de la educación es la más elevada de todas las fases educativas, especialmente en el caso de los niños en

---

<sup>51</sup> Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» (2013/112/UE), DO L 59 de 23.2.2013, p. 5.

<sup>52</sup> Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros.

<sup>53</sup> Vandenberg, M., *et al.* (2017): *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* [«Beneficios de la educación y los cuidados de la primera infancia y condiciones para obtenerlos», documento en inglés], informe de la Red Europea de Expertos en Economía y Educación (EENEE), <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

<sup>54</sup> OCDE (2016): *Education at a Glance* [«Panorama de la educación», documento en inglés], <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>.

<sup>55</sup> Comisión Europea (2014): *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving* [«Estudio sobre el uso eficaz de la educación y los cuidados de la primera infancia en la prevención del abandono escolar prematuro», documento en inglés], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

situación de desventaja<sup>56</sup>. El gasto en la educación y cuidados de la primera infancia supone una inversión en capital humano de alto rendimiento.

- (8) La disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de servicios de cuidados de la primera infancia de buena calidad son, además, factores esenciales para permitir a las mujeres (y también a los hombres) con responsabilidades asistenciales participar en el mercado laboral, como reconocieron el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, el Pacto Europeo por la Igualdad de Género<sup>57</sup> y la Comunicación de la Comisión sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional, aprobada el 26 de abril de 2017<sup>58</sup>. El empleo femenino contribuye directamente a mejorar la situación socioeconómica de los hogares y al crecimiento económico.
- (9) Invertir en la educación y los cuidados de la primera infancia solo supone una buena inversión si los servicios son de buena calidad, accesibles, asequibles e inclusivos. Las pruebas demuestran que solo los servicios de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad dan beneficios, y que unos servicios de mala calidad afectan negativamente a los niños y a la sociedad en su conjunto<sup>59</sup>. Las medidas y reformas políticas deben dar prioridad a las consideraciones relativas a la calidad.
- (10) En general, los Estados miembros gastan mucho menos en educación y cuidados de la primera infancia que en educación primaria. Tal y como demuestra el informe sobre los avances en los objetivos de Barcelona<sup>60</sup>, en la actualidad no hay suficientes plazas disponibles en los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y la demanda supera con mucho a la oferta en casi todos los países. Está demostrado que la falta de disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad representa una de las principales barreras para el uso de estos servicios<sup>61</sup>.
- (11) El Parlamento Europeo, en su Resolución, de 14 de septiembre de 2017, sobre una nueva Agenda de Capacidades para Europa<sup>62</sup>, insta a los Estados miembros a mejorar la calidad y ampliar el acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia y a que hagan frente a la falta de infraestructuras suficientes que ofrezcan una atención a la infancia accesible y de calidad para todos los niveles de ingresos, así como a

---

<sup>56</sup> Heckman, J. J., y Mosso, S. (2014): «The Economics of Human Development and Social Mobility», *Annual Reviews of Economics*, 6, pp. 689-733.

<sup>57</sup> Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020).  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=ES).

<sup>58</sup> Comunicación de la Comisión «Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores», [COM\(2017\) 252 final](#).

<sup>59</sup> Melhuish, E., et al. (2015): *A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development*, informe del proyecto CARE, <http://ecec-care.org/>.

<sup>60</sup> Informe de la Comisión sobre el desarrollo de servicios para el cuidado de niños de corta edad con el fin de incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, promover el equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional de los padres trabajadores y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa (los «objetivos de Barcelona»), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>61</sup> OCDE (2017): *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care* [«Comenzar fuerte 2017: indicadores clave sobre la educación y los cuidados de la primera infancia», documento en inglés], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32013H1224(01)); y Eurofound (2015): *Early childhood Care: Accessibility and quality of services* [«Cuidados de la primera infancia: accesibilidad y calidad de los servicios», documento en inglés], [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1512en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf).

<sup>62</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2017, sobre una nueva Agenda de Capacidades para Europa ([2017/2002\(INI\)](#)) [P8\\_TA-PROV\(2017\)0360](#).

considerar la posibilidad de conceder acceso gratuito para las familias que viven en situación de pobreza y exclusión social.

- (12) Los servicios de educación y cuidados de la primera infancia deben estar centrados en los niños. Los niños aprenden mejor en entornos basados en la participación y el interés en el aprendizaje. La organización, la elección de las actividades y los objetos de aprendizaje suelen discutirse entre los educadores y los niños. Los servicios deberían ofrecer un entorno seguro, educativo y afectuoso y ofrecer un espacio social, cultural y físico con distintas posibilidades para que los niños desarrollen su potencial. El diseño de la prestación mejora si está basado en la premisa fundamental de que la educación y los cuidados son inseparables.
- (13) Dentro del contexto establecido por la normativa nacional, regional o local, las familias deben implicarse en todos los aspectos de la educación y los cuidados de sus hijos. La familia es el primer lugar, y el más importante, para que los niños crezcan y se desarrollen, y los padres y tutores son los responsables del bienestar, la salud y el desarrollo de los niños. Los servicios de educación y cuidados de la primera infancia suponen una oportunidad ideal para crear un planteamiento integrado, ya que dan lugar a un contacto en primera persona con los padres. Los padres con problemas deben recibir servicios de asesoramiento individual durante las visitas al domicilio. Para hacer realidad su implicación, los servicios de educación y cuidados de la primera infancia deben diseñarse en colaboración con las familias y estar basados en la confianza y el respeto mutuo<sup>63</sup>.
- (14) La participación en la educación y los cuidados de la primera infancia puede ser una herramienta efectiva para lograr la igualdad educativa en el caso de los niños en situación de desventaja, como algunos niños migrantes o pertenecientes a minorías étnicas (como los gitanos) y los niños refugiados, los niños con necesidades especiales o con discapacidad, los niños que precisan cuidados alternativos y los niños de la calle, los hijos de presidiarios, así como los niños procedentes de hogares particularmente expuestos al riesgo de pobreza y exclusión social, como las familias monoparentales o las familias numerosas. Los niños refugiados, debido a su situación de vulnerabilidad, necesitan más apoyo. La pobreza, los factores que provocan estrés físico y emocional, los traumas y las carencias en capacidades lingüísticas pueden obstaculizar sus perspectivas educativas futuras y el éxito de su integración en una nueva sociedad. La participación en la educación y los cuidados de la primera infancia puede ayudar a paliar estos factores de riesgo.
- (15) Ofrecer una educación y unos cuidados de la primera infancia inclusivos puede contribuir a cumplir los compromisos suscritos por los Estados Miembros en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>64</sup> y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>65</sup> de las Naciones Unidas, de las que son firmantes todos los Estados Miembros.

---

<sup>63</sup> Children in Europe (2008): documento de orientación *Young children and their services: developing a European approach* [«Los niños pequeños y sus servicios: elaborando un planteamiento europeo», documento en inglés], [http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper\\_april%202008\\_INGLESE.pdf](http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf).

<sup>64</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

<sup>65</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.

- (16) La publicación, en 2014, de una propuesta de principios clave de un marco de calidad<sup>66</sup> fue la primera declaración sobre la calidad en la educación y los cuidados de la primera infancia, y la realizaron expertos europeos de veinticinco países. Las declaraciones se basan en cinco dimensiones: el acceso, el personal, el plan de estudios, la supervisión y la evaluación, y la gobernanza y la financiación. Se hicieron un total de diez declaraciones sobre el refuerzo de la prestación de educación y cuidados de la primera infancia. Las partes interesadas implicadas en iniciativas de promoción de políticas, investigación y formación de muchos países compartieron ese documento. En dichos países, el borrador del marco sirvió de potente catalizador del cambio, al contribuir a los procesos de consulta que sustentaron las vías de reforma existentes.
- (17) Las cinco dimensiones del marco de calidad son esenciales para garantizar unos servicios de buena calidad. En particular, el trabajo de los profesionales de la educación y cuidados de la primera infancia tiene un impacto duradero en la vida de los niños. Sin embargo, en muchos países, la profesión tiene un estatus y un perfil bajos<sup>67</sup>.
- (18) Para cumplir su cometido profesional de apoyar a los niños y sus familias, el personal de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia precisa conocimientos, capacidades y competencias complejas, así como una profunda comprensión del desarrollo de los niños. La profesionalización del personal es clave, ya que unos niveles de preparación más elevados tienen una correlación positiva con una mejor calidad del servicio y de las interacciones entre el personal y los niños y, por tanto, mejoran los resultados del desarrollo de los pequeños<sup>68</sup>.
- (19) Muchos proveedores de servicios trabajan con asistentes cuyo principal cometido es apoyar a los educadores, que trabajan directamente con los niños y sus familias. Suelen contar con unas cualificaciones inferiores a las de los educadores y, en muchos países, no se exige una cualificación para trabajar como asistente. Por tanto, es necesario profesionalizar al personal, incluidos los asistentes<sup>69</sup>. El desarrollo profesional continuo forma parte integral de la mejora de las competencias de los asistentes.
- (20) Un marco de calidad o un documento equivalente puede resultar un elemento eficaz para el buen gobierno de la educación y los cuidados de la primera infancia. De

---

<sup>66</sup> Grupo de Trabajo temático sobre Educación y Cuidados de la Primera Infancia (2014): *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care* [«Propuesta de principios clave de un Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia», documento en inglés], [http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).

<sup>67</sup> Eurofound (2015): *Early childhood Care: working conditions, training and quality - A systematic review* [«Cuidados de la primera infancia: condiciones laborales, formación y calidad. Una revisión sistemática», documento en inglés], <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>.

<sup>68</sup> Comisión Europea (2011): *CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care* [«Requisitos en materia de competencias en la educación y los cuidados de la primera infancia», documento en inglés], <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

<sup>69</sup> Peeters, J., Sharmahd, J., y Budginaitė, I. (2016): *Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification* [«Profesionalización de los asistentes de atención infantil en la educación y cuidados de la primera infancia. Itinerarios hacia la cualificación», documento en inglés], informe de la red NESET II, <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

acuerdo con la opinión de los expertos y una reciente revisión de las políticas<sup>70</sup>, los países que desarrollan y aplican marcos de calidad tienen un planteamiento más global y uniforme de las reformas.

- (21) Los Estados Miembros han establecido valores de referencia y objetivos relativos a la participación de los niños en la educación y los cuidados de la primera infancia. En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona estableció los objetivos<sup>71</sup> para la prestación de servicios formales de cuidados de la infancia: en 2010, como mínimo el 90 % de los niños de la Unión entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria y al menos el 33 % de los menores de tres años debían tener acceso a ellos. Estos objetivos se reafirmaron en el Pacto Europeo para la Igualdad de Género 2011-2020. El análisis sobre los avances en pos de esos valores de referencia se detalla en la Comunicación de la Comisión sobre los objetivos de Barcelona<sup>72</sup>. El Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación<sup>73</sup> fijó un valor de referencia del 95 % de participación para los niños de entre cuatro años y la edad de inicio de la educación primaria.
- (22) Los Estados miembros han realizado avances positivos en general en los últimos años en lo referente a la mejora de la disponibilidad de servicios de educación y cuidados de la primera infancia. El valor de referencia de ET 2020 y el objetivo de Barcelona para los niños menores de tres años se han alcanzado. El objetivo de Barcelona para los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria todavía no se ha logrado a pesar de los avances realizados desde 2011. En 2016, el 86,3 % de los niños de ese grupo de edad participaba en la educación y los cuidados de la primera infancia. No obstante, estos promedios ocultan importantes diferencias entre Estados Miembros, regiones y grupos sociales<sup>74</sup>. Son precisos más esfuerzos para garantizar que todos los niños tengan acceso a una educación y unos cuidados de la primera infancia de buena calidad en cuanto sus padres lo soliciten. En particular, son necesarias medidas específicas para aumentar el acceso de los niños en situación de desventaja<sup>75</sup>.
- (23) La presente Recomendación pretende establecer una interpretación común de lo que es la calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia. Establece posibles acciones que los Gobiernos deben considerar en función de sus necesidades específicas. La presente Recomendación se dirige también a los padres, las

---

<sup>70</sup> Lazzari, A., et al. (2017): *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* [«Estado actual de los marcos nacionales de calidad de la educación y los cuidados de la primera infancia, o de los documentos estratégicos equivalentes que rigen la calidad en este ámbito en los Estados miembros», documento en inglés], informe de la red NESET II.

<sup>71</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, SN 100/1/02 REV 1, <https://www.consilium.europa.eu/media/20933/70829.pdf>.

<sup>72</sup> Informe de la Comisión sobre el desarrollo de servicios para el cuidado de niños de corta edad con el fin de incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, promover el equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional de los padres trabajadores y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa (los «objetivos de Barcelona»), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>73</sup> Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), *Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación*, 2015/C 417/04.

<sup>74</sup> Informe de la Comisión sobre el desarrollo de servicios para el cuidado de niños de corta edad con el fin de incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, promover el equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional de los padres trabajadores y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa (los «objetivos de Barcelona»), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>75</sup> Comisión Europea (2017): *Monitor de la Educación y la Formación*.

instituciones y las organizaciones, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales que intentan mejorar la situación del sector.

- (24) La educación y los cuidados de la primera infancia, tal y como se entienden en la presente Recomendación<sup>76</sup>, deben entenderse como referidos a toda medida encaminada a prestar educación y cuidados a los niños desde su nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria, con independencia de su entorno, financiación, horario o programa educativo, e incluye los cuidados en centros de día y en el hogar, las prestaciones financiadas con fondos públicos y privados y la educación preescolar y preprimaria.
- (25) La presente Recomendación respeta plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

#### RECOMIENDA A LOS ESTADOS MIEMBROS:

*De conformidad con la legislación nacional y europea, con los recursos disponibles y con las circunstancias nacionales, y en estrecha colaboración con todas las partes interesadas pertinentes:*

1. Mejorar el acceso a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad en línea con las declaraciones que se recogen en el Marco de Calidad para la Educación y los Cuidados de la Primera Infancia que se presenta como anexo a la presente Recomendación y con el principio número 11 del pilar europeo de derechos sociales.
2. Trabajar para garantizar que los servicios de educación y cuidados de la primera infancia sean accesibles, asequibles e inclusivos. Podría estudiarse la posibilidad de:
  - a) analizar la oferta y la demanda de las familias para adaptar mejor la oferta de servicios de educación y cuidados de la primera infancia a sus necesidades, respetando las decisiones de los padres;
  - b) analizar y abordar todos los obstáculos que las familias pueden encontrar, tales como los costes, las barreras relacionadas con la pobreza, la ubicación geográfica, los horarios poco flexibles, las barreras culturales y lingüísticas, la discriminación y la falta de información;
  - c) contactar con todas las familias, y especialmente con aquellas en situación de desventaja, para informarles de los beneficios de participar en los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y generar confianza en dichos servicios;
  - d) garantizar que todos los niños tengan acceso a unos servicios de educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de buena calidad, preferiblemente trabajando en el nivel gubernamental apropiado en pos de la consecución del derecho a obtener una plaza en dichos servicios con prontitud;
  - e) ofrecer unos servicios de educación y cuidados de la primera infancia inclusivos a todos los niños, incluidos aquellos procedentes de entornos diversos, con necesidades educativas especiales o discapacidades, evitando la

---

<sup>76</sup> Niveles CINE 0.1 y CINE 0.2.

- segregación e incentivando su participación independientemente de la situación en el mercado laboral de sus padres o cuidadores;
- f) apoyar a todos los niños en el aprendizaje de la lengua en que se imparte la educación, acogiendo positivamente y valorando su propia lengua materna.
3. Apoyar la profesionalización del personal del sector de la educación y los cuidados de la primera infancia. En función del nivel existente de cualificación profesional y las condiciones de trabajo, las medidas más adecuadas podrían ser, entre otras:
- a) elevar el estatus profesional de la educación y los cuidados de la primera infancia creando estándares profesionales, alineando los requisitos de cualificaciones, el estatus profesional y las perspectivas de carrera de los educadores de este sector con los de los profesores de educación primaria y creando itinerarios de profesionalización para el personal sin cualificación o con baja cualificación, así como itinerarios específicos para cualificar a los asistentes;
  - b) mejorar la educación inicial y el desarrollo profesional permanente para tener totalmente en cuenta las necesidades de bienestar, aprendizaje y desarrollo de los niños, la evolución de la sociedad y la plena comprensión de los derechos del niño;
  - c) ofrecer tiempo al personal para desarrollar actividades profesionales como la reflexión, la planificación, la implicación con los padres y la colaboración con otros profesionales y colegas;
  - d) tratar de dotar al personal de las competencias necesarias para responder a las necesidades individuales de los niños procedentes de diferentes entornos y con necesidades educativas especiales o discapacidad, preparándolo para gestionar grupos diversos.
4. Mejorar la elaboración de los planes de estudio de los primeros años con el fin de responder a las necesidades de bienestar y educativas de los niños. Los enfoques para respaldar la elaboración de los planes de estudio y las competencias sociales, emocionales, de aprendizaje y lingüísticas de los niños podrían incluir:
- a) garantizar el equilibrio en la provisión de bienestar y aprendizaje socioemocional, reconociendo la importancia del juego, el contacto con la naturaleza, el papel de la música, las artes y la actividad física;
  - b) fomentar la empatía, la compasión y la sensibilización en relación con la igualdad y la diversidad;
  - c) ofrecer oportunidades para la exposición a las lenguas y su aprendizaje en *una fase temprana, a través de actividades lúdicas, y tener en cuenta los programas infantiles bilingües tempranos*;
  - d) orientar a los proveedores en el uso acorde a la edad de las herramientas digitales y las nuevas tecnologías emergentes;
  - e) promover una mayor integración de la educación y los cuidados de la primera infancia en el *continuum* educativo y apoyar la colaboración del personal especializado en educación y cuidados de la primera infancia y el de las escuelas primarias, así como una transición fluida de los niños a la educación primaria.

5. Fomentar la supervisión y evaluación transparentes y uniformes de los servicios de educación y cuidados de la primera infancia a todos los niveles con vistas a la elaboración de políticas. Podrían resultar eficientes, entre otros, los siguientes planteamientos:
  - a) el uso de herramientas de autoevaluación, cuestionarios y directrices de observación como parte de la gestión de la calidad a nivel de sistema y de servicio;
  - b) el uso de métodos adecuados y acordes a la edad para fomentar la participación de los niños y escuchar sus opiniones, sus preocupaciones y sus ideas, y tenerlas en cuenta en el proceso de evaluación;
  - c) la implementación de las herramientas existentes para mejorar la inclusividad de la prestación de servicios de educación y cuidados de la primera infancia, tales como la herramienta de autorreflexión para entornos de educación inclusiva en la primera infancia, desarrollada por la Agencia Europea para las Necesidades Educativas Especiales y la Inclusión Educativa.
6. Procurar garantizar la financiación adecuada y un marco legal para la prestación de servicios de educación y cuidados de la primera infancia. Podría estudiarse la posibilidad de:
  - a) aumentar la inversión en la educación y los cuidados de la primera infancia prestando especial atención a la disponibilidad, la calidad y la asequibilidad, incluyendo el uso de las oportunidades de financiación ofrecidas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos;
  - b) crear y mantener marcos de calidad nacionales o regionales adaptados;
  - c) fomentar una mayor integración de los servicios para las familias y los niños, sobre todo con los servicios sociales y sanitarios;
  - d) integrar políticas sólidas de protección o salvaguarda de la infancia dentro del sistema de educación y cuidados de la primera infancia, para ayudar a proteger a los niños de todas las formas de violencia.
7. Informar, a través de los marcos y herramientas existentes, sobre las experiencias y los avances realizados en relación con el acceso y la calidad de los sistemas de educación y cuidados de la primera infancia.

ACOGE CON SATISFACCIÓN LA INTENCIÓN DE LA COMISIÓN DE:

8. Facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros en el contexto del Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la Educación y la Formación y los marcos que puedan venir después, así como en el Comité de Protección Social.
9. Respaldar la cooperación de los Estados Miembros, en función de su demanda, organizando actividades de aprendizaje y de asesoramiento entre iguales.
10. Respaldar el desarrollo de servicios de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad, ofreciendo la financiación de la UE, especialmente en el marco del programa Erasmus+ y mediante los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, incluida Interreg, sin perjuicio alguno de las negociaciones relativas al próximo marco financiero plurianual.

11. Proponer valores de referencia u objetivos europeos actualizados relativos a la prestación de servicios de educación y cuidados de la primera infancia, en consonancia con la posible revisión del valor de referencia de ET 2020 y los objetivos de Barcelona, tras consultar con los Estados Miembros.
12. Informar al Consejo sobre el seguimiento de la implementación de la Recomendación, de conformidad con las modalidades de información de los marcos y herramientas existentes.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*

*El Presidente*