

Expte.

DI-1525/2013-8

**EXCMA. SRA CONSEJERA DE  
EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y  
DEPORTE  
Avda. Gómez Laguna, 25 6ª planta  
50009 ZARAGOZA**

**Asunto:** Convocatoria de ayudas de comedor escolar

### **I. ANTECEDENTES**

PRIMERO.- Tuvieron entrada en esta Institución dos quejas de sendos colectivos, que quedaron registradas con el número de referencia arriba expresado. En las mismas se expone lo siguiente:

*“Al amparo de lo previsto en el artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, se formula el presente escrito de queja frente a la Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan ayudas de comedor para sufragar los gastos del servicio de comedor escolar del alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2012/2013 y se aprueban las bases reguladoras para su concesión (BOA núm. 105, de 31 de mayo de 2013), por los motivos siguientes:*

#### **Primero**

*Una de las necesidades básicas de la población infantil es la alimentación. La cobertura de esta necesidad está íntimamente*

*relacionada con la capacidad económica de sus padres o tutores, responsables inmediatos de su protección.*

*La insuficiencia de recursos para hacer uso del servicio de comedor escolar constituye el fundamento de las ayudas económicas arbitradas por el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, a través de la citada convocatoria. Ahora bien, dicha insuficiencia, conforme a lo señalado en las bases reguladoras de la convocatoria (base cuarta), se cifra en el dato de que los ingresos de la unidad familiar o renta anual disponible familiar en 2011 no superen en valor al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), fijado en 6.390,13 euros anuales o lo que es lo mismo, 532,51 euros al mes. De este modo, se establece como requisito económico indispensable para poder resultar beneficiario de las ayudas económicas convocadas el que los ingresos de la unidad familiar o renta anual disponibles en 2011 no superen dicha cantidad anual de 6.390,13 euros.*

*Tal criterio no se ajusta a la noción de pobreza que se adopta en los programas europeos de lucha contra la pobreza. En concreto, se entiende por pobreza, según la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 19 de diciembre de 1984, "aquella situación de personas, familias y grupos cuyos recursos económicos, sociales y culturales son tan limitados que les excluyen del modo de vida que se considera aceptable en la sociedad en que viven".*

*Para medir la pobreza se utiliza el denominado umbral de riesgo de pobreza, que se calcula cada año, para cada país o territorio específico, a partir de la distribución de los ingresos del año anterior. Siguiendo los criterios recomendados por Eurostat, este umbral se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. El valor del umbral de pobreza expresado como ingreso total del hogar, depende del tamaño del hogar y de las edades de sus miembros, es decir, del número de unidades de consumo.*

*Según datos del Instituto Aragonés de Estadística para el 2011 (los datos del 2012 no están disponibles), el umbral de riesgo de pobreza para un hogar compuesto por un adulto está fijado en 8.637€ al año, para un hogar con dos adultos en 12.955,5€ anuales, para un hogar con 2 adultos y 1 menor de 14 años en 15.546,6€ anuales y para un hogar de 2 adultos y 2 menores de 14 años en 18.137,7€ anuales.*

*Es obvio que el requisito de ingresos máximos de la unidad familiar en 6.390,13 euros anuales que fija la orden está muy por debajo de estos umbrales.*

*Además, y para el tema que nos ocupa, en nuestra Comunidad Autónoma, con datos de 2011, la tasa de pobreza para el conjunto de la población es del 21,2% (la del conjunto del territorio español del 21,8%).*

*Respecto a la población menor de 16 años y a fin de ver la evolución y el efecto de las transferencias públicas en este ámbito, la situación es la siguiente: en 2008, la tasa de pobreza en población menor de 16 años antes de las transferencias era del 26,80% y después de las mismas, del 22,45%. En 2011, y para la misma población, la tasa de pobreza antes de las transferencias es del 36,0% y después de ellas, del 27,2%.*

*Debe así recordarse que el Consejo de Europa, en la Recomendación sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España (30/05/2012), califica de alarmante la tasa de pobreza infantil en España y recomienda «tomar medidas específicas para combatir la pobreza, aumentando la eficacia del apoyo a la infancia».*

*Todo ello permite concluir que el requisito establecido, respecto al nivel de los ingresos económicos de la unidad familiar, para poder acceder a las ayudas del servicio de comedor escolar objeto de convocatoria no atiende de forma adecuada la situación de necesidad de las familias, y, consecuentemente, no es suficiente ni eficaz para garantizar el acceso de los alumnos que viven en condiciones de pobreza*

*al servicio de comedor escolar.*

## **Segundo**

*La lucha contra la pobreza infantil es una competencia compartida entre las diferentes Administraciones Públicas que configuran nuestra particular organización administrativa (Europea, Estatal, Autonómica y Local). No obstante, las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias que implican transferencias directas o en especie a las familias para que, subsidiariamente, puedan atender las necesidades básicas de los menores a su cargo y prevenir así situaciones de pobreza infantil. Este es el supuesto que nos ocupa: las becas de comedor escolar.*

*El requisito indispensable del valor del IPREM por unidad familiar y computado por una sola vez como cuantía máxima para acceder a las ayudas de comedor escolar, además de restrictivo, es arbitrario. Para apreciar dicha circunstancia basta ver cómo, en el mismo Boletín Oficial de Aragón en el que se convocan estas ayudas, se convocan también y por el mismo órgano administrativo las ayudas para la adquisición de material curricular para el alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2013/2014. En esta segunda convocatoria, según consta en su base cuarta, el requisito económico para ser beneficiario es el valor del IPREM multiplicado por dos. Lo que supone unos ingresos máximos mensuales por unidad familiar de 1.065,02€ frente a los 532.5 1€ de la ayuda para comedor escolar.*

*Además de la determinación del requisito económico indispensable para resultar ser beneficiario de las ayudas del servicio de comedor, la Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, frente a la que se formula la presente queja, contempla otros criterios que, en algunos casos, acentúan lo*

*restrictivo de sus bases y, en otros, generan situaciones de desigualdad.*

*Estos criterios son los que a continuación se exponen:*

*a) El importe individual de la ayuda regulada en la presente orden corresponde únicamente al coste del servicio de comedor durante el periodo lectivo de jornada partida (Base Primera 1.2).*

*No se contempla la ayuda de comedor para jornada continua de los meses de junio y septiembre, ni hay previsión alguna para atender la necesidad de los menores durante los meses de vacaciones escolares, como se ha hecho por otras Comunidades Autónomas.*

*b) El importe mensual individual de la ayuda ascenderá a noventa euros (90€) por beneficiario y mes, correspondiendo a la primera semana lectiva de jornada partida del mes de septiembre de 2013 treinta euros (30€) por alumno y semana. La diferencia entre el importe del servicio de comedor y la ayuda concedida se abonará mensualmente por el padre, madre o tutor legal de los alumnos beneficiarios (Base Primera 1.4).*

*No se contempla que la ayuda cubra la totalidad del coste del servicio de comedor. Si bien dicho criterio puede resultar asumible por una parte de los beneficiarios, en aquellos casos de mayor vulnerabilidad económica -como puede entenderse que lo son quienes se sitúan en el nivel de ingresos requerido en la convocatoria- hace imposible o extremadamente difícil disfrutar de la posible ayuda ante la imposibilidad o dificultad de completar, con recursos propios, el coste del servicio de comedor. Por ello, debiera preverse el supuesto de cobertura total del coste de los servicios.*

*c) Para la comprobación de los requisitos anteriores será necesaria la presentación de la fotocopia de los NIF o NIE, en vigor, de todos los miembros computables de la unidad familiar a fecha de la presentación de la solicitud, incluido el NIF o NIE del alumno mayor de catorce años de edad. Excepcionalmente, en el caso de que tan solo se disponga de Certificado de Registro de la Unión, se presentará este*

documento junto con una fotocopia del pasaporte en vigor (Base Cuarta 4.3).

Quedan fuera los menores inmigrantes que viven en familias en situación irregular. No debieran requerirse, en estos casos, más documentación que la requerida para la propia incorporación a la plaza escolar, al entender que el servicio de comedor es una prolongación o complemento de la propia actividad escolar.

En este punto, cabe citar la sugerencia del Justicia de Aragón en relación con una queja presentada en esa institución en la que el asunto era la denegación de una ayuda de comedor escolar en la convocatoria 2011/2012, motivada por no disponer de documentación, solo pasaporte. De la lectura del expediente DI- 1390/2012-8, se extrae lo siguiente:

#### «CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Lo dispuesto en la Ley 1212001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, es de aplicación a todos los menores de dieciocho años que residan o se encuentren transitoriamente en Aragón, independientemente de su situación legal, salvo que los mismos hayan alcanzado la mayoría de edad en virtud de la legislación civil aplicable. En el caso que nos ocupa, que afecta a un menor residente en nuestra Comunidad, entendemos que la actuación de la Administración ha de respetar lo establecido en la mencionada Ley y tomar en consideración que, conforme señala el artículo 4, «la interpretación de la presente Ley, así como la de sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a la infancia y la adolescencia debe realizarse teniendo en cuenta el interés superior del menor y de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Estado español y, especialmente, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989.

#### SUGERENCIA

Que en futuras convocatorias de ayudas por parte del

*Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA, se estudie la conveniencia de admitir, para quienes no pueden presentar DNI, NIF o NIE, el pasaporte como documento alternativo de identificación, de forma excepcional y verificando previamente la situación familiar."*

*d) Para el cálculo de la renta anual disponible de la unidad familiar se toma en cuenta la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de 2011 (Base Quinta 5.2).*

*La convocatoria hace referencia y se sostiene en la valoración de una situación económica que tiene muchas posibilidades de no corresponderse con la situación económica de la unidad familiar en la actualidad. Se utiliza el IRPF del 2011 para una situación del 2013, por lo que debiera preverse la posibilidad de acreditar la situación actual de la unidad familiar en el caso de haberse modificado significativamente en relación con la de 2011.*

*e) La justificación documental de los miembros de la unidad familiar se efectuará mediante la presentación de una fotocopia completa del libro de familia. En el caso de hijos mayores de edad y mayores de dieciséis años que no convivan en el domicilio familiar, se acreditará la no convivencia mediante certificado de convivencia emitido por el ayuntamiento correspondiente (Base Sexta 6.2).*

*Ya no se realizan certificados de convivencia, por lo que deben admitirse otros elementos de acreditación.*

*f) De acuerdo con lo previsto en la base 4.1, la renta anual disponible familiar determinará el orden de prioridad de las solicitudes, situándose en primer lugar las que hayan obtenido menor nivel de renta (Base Séptima 7.1).*

*Los términos de la convocatoria, como puede observarse, no sólo no permiten atender a todas las personas con necesidad de acceder al servicio de comedor escolar, sino que ni siquiera asegura el acceso a las*

*ayudas a la totalidad de los solicitantes que cumplan todos los requisitos de la convocatoria, y ello a pesar de declararse, en el artículo 3.2 de la propia Orden, el carácter ampliable de los créditos que financian estas ayudas. Este criterio limitativo debe rechazarse por razones de equidad.*

*Debemos recordar en este punto el pronunciamiento del Justicia de Aragón, contenido en un Informe anual de 2012. En dicho informe, y en lo relativo a las becas de comedor, puede leerse literalmente:*

*"En el año 2012, el servicio complementario de comedor escolar ha sido el tema sobre el que se han presentado un mayor número de quejas en el área de Educación. En particular, diversos expedientes aluden a la problemática situación de familias a quienes se han denegado las ayudas de comedor escolar solicitadas. Esta Institución estima que es plausible que la Administración garantice que todos los menores puedan acceder al servicio de comedor escolar y que éste sea gratuito para aquellos alumnos del medio rural que no disponen de oferta educativa en su localidad de residencia. La dificultad radica en extender, de forma numéricamente considerable, esa gratuidad a familias que se encuentran en una precaria situación económica, cuestión social que trasciende lo meramente educativo.*

*Ante la falta de recursos para conceder la gratuidad del servicio de comedor a los miles de solicitantes de ayudas, El Justicia considera que en todos los supuestos en que se acrediten carencias alimentarias de menores y que, por su situación económica y familiar de extrema necesidad, la comida en el Colegio es la única que tienen garantizada al día, se ha de otorgar prioridad absoluta a que ningún niño se quede sin esa asistencia mínima."*

*g) La renta anual disponible familiar se reducirá en los importes señalados a continuación, siempre que se justifique dichas circunstancias en los términos recogidos en la 7.6 (Base Séptima 7.2):*

*Perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción.....1.000€*



*Pertenecer a Familia Numerosa de categoría general... 500€*

*Pertenecer a Familia Numerosa de categoría especial... 700€.*

*Existen otras circunstancias similares a la de ser perceptor del Ingreso Aragonés de Inserción que no se contemplan, como son las de ser perceptor de la Renta Básica de Inserción o de la prestación del Plan Prepara. Todos estos Programas incluyen una prestación económica vinculada a un programa de inserción sociolaboral. Sus perceptores están en situación de desempleo y la cuantía máxima de la prestación no excede en ningún caso de los 621€ al mes, por lo que debieran equipararse, al menos, a la condición de perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción.*

*h) En el supuesto de que se obtenga la misma renta tendrán prioridad los alumnos en los que concurran las siguientes circunstancias, por el orden que se indica (Base Séptima 7.4):*

*Perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción*

*Pertenecer a Familia Numerosa de categoría especial*

*Pertenecer a Familia Numerosa de categoría general.*

*No se consideran otras estructuras familiares muy vinculadas a las situaciones de pobreza infantil, como son las familias encabezadas por un solo adulto -normalmente la madre-. Dentro de este grupo, hay que destacar las familias monoparentales que, tras la ruptura de la pareja, no perciben la pensión de alimentos por parte del otro titular de la tutela de los menores. Además, es de señalar que la convocatoria no hace alusión alguna a los menores hijos o hijas de mujeres víctimas de violencia de género en situación de dificultad económica pese a que la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón, en su Capítulo V, artículo 35.2, al referirse a las Prestaciones económicas -ayudas escolares- dice textualmente: «La circunstancia de existencia de violencia en el entorno familiar de los menores se valorará como factor cualificado para la concesión de las*

*ayudas y prestaciones establecidas en este ámbito,...»*

*i) La percepción del Ingreso Aragonés de Inserción se justificará mediante la presentación de la copia de la resolución de concesión de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en vigor, o certificado expedido por el mismo órgano en el que conste con claridad el plazo de duración de la prestación y el beneficiario (Base Séptima 7.6).*

*No se considera a los menores cuyas familias están en proceso de tramitación de la prestación del Ingreso Aragonés de Inserción (proceso que va desde la solicitud hasta la resolución), y cuya demora en el reconocimiento del derecho a la prestación, por inexistencia de créditos presupuestarios suficientes, no debiera penalizar a las familiares que se encuentran en tal situación, ya que ello no viene sino a agravar y penalizar especialmente a tales personas. Debe indicarse, además, que las resoluciones de concesión del Ingreso Aragonés de Inserción competen a las Direcciones Provinciales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales y no a la Dirección Gerencia.*

*j) Los padres o tutores legales formalizarán la solicitud mediante formulario accesible por vía telemática a través de la sede electrónica del Departamento en la dirección Web [http:// www.educaragon.org](http://www.educaragon.org) .....(Base Octava 8.1).*

*Se entiende que las unidades familiares, cuyos ingresos no pueden exceder 532,51€ al mes, disponen de ordenador, impresora e Internet, lo cual en una gran parte de los casos no se ajusta a las condiciones materiales reales de dichas familias, con la consiguiente traba añadida para acceder a las ayudas.*

*k) El plazo de presentación de solicitudes será de quince días hábiles contados desde el día siguiente al de la publicación de la presente orden en el Boletín Oficial de Aragón.*

*No se consideran las circunstancias de menores y familias que puedan verse afectadas por situaciones socioeconómicas sobrevenidas*

*que mermen sus ingresos, lo que aconsejaría la posibilidad de solicitar el acceso a las ayudas en un plazo o fecha posterior al previsto, acreditando la concurrencia de las circunstancias requeridas en virtud de situación sobrevenida.*

*A la vista de todos los aspectos destacados, resulta evidente que el requisito fundamental sobre el que se sostiene la Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte -en cuanto a la determinación del nivel de ingresos requerido para acceder a las ayudas-, además de los restantes aspectos que se acaban de señalar, dejan fuera de la cobertura de estas ayudas a menores y familias que están bajo el umbral de riesgo de pobreza. Esta circunstancia contraviene no sólo los derechos fundamentales de protección de la infancia, sino también los de protección a la familia como unidad social básica en la que los menores se desarrollan.*

*En base a esta evidencia, la Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, objeto de la presente queja, ha de considerarse contraria a los principios rectores, obligaciones y competencias que la normativa vigente atribuye a las Administraciones Públicas para garantizar estos derechos de la infancia, entre los que se encuentra el de alimentación. Y además, no está en consonancia con las recomendaciones e informes elaborados por diferentes organismos e instituciones que velan por su adecuada protección, garantía y cumplimiento efectivo.*

### **Tercero**

*La Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, no se ajusta a los instrumentos internacionales y normas del ordenamiento jurídico que determinan el marco de protección de los derechos de la infancia y de la familia, como*

se pasa a señalar seguidamente, distinguiendo el ámbito propio de cada normativa:

A) *Ámbito de la Organización de Naciones Unidas.*

a) *La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) determina, en su artículo 25.1: "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."*

b) *La Declaración de los Derechos del Niño (1959) recoge, en su Principio 4, lo siguiente: "El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados."*

c) *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en su artículo 24.1, contiene un reconocimiento específico del menor como titular de derechos: «1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.»*

d) *Finalmente, la Convención de Derechos del Niño (1989) prevé, en su artículo 27, lo siguiente: "1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los*

*padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.*

*B) **Ámbito de la Unión Europea y del Consejo de Europa.***

*a) La Carta Social Europea, en sus artículos 16 y 17, enuncia el derecho de la familia y de los niños y adolescentes a una protección social, jurídica y económica en los términos siguientes:*

*Artículo 16, Derecho de la familia a protección social, jurídica y económica: “Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las Partes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas.”*

*Artículo 17. Derecho de los niños y adolescentes a protección social, jurídica y económica: «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los niños y los adolescentes a crecer en un medio que favorezca el pleno desarrollo de su personalidad y de sus aptitudes físicas y mentales, las Partes se comprometen a adoptar, bien directamente o bien en cooperación con las organizaciones públicas o privadas, todas las medidas necesarias y adecuadas encaminadas a: garantizar a los niños y adolescentes, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus progenitores, los cuidados, la asistencia, la educación y la formación que necesiten, en particular disponiendo la creación o el mantenimiento de instituciones o servicios adecuados y suficientes a tal fin.»*

*b) La Carta Europea de los Derechos del Niño (1982), en su apartado 12, recoge la obligación de los Estados de asegurar a los padres la oportuna asistencia en las responsabilidades que les competen: «12.*

*Todo niño tiene derecho a gozar de unos padres o, en su defecto, a gozar de personas o instituciones que los sustituyan. El padre y la madre tienen una responsabilidad conjunta en cuanto al desarrollo y educación. Corresponde a los padres en prioridad el dar al niño una vida digna y, en la medida de sus recursos financieros, los medios para satisfacer sus necesidades. Los Estados deberán asegurar a los padres la oportuna asistencia en las responsabilidades que les competen, a través de los correspondientes organismos, servicios y facilidades sociales. Los padres trabajadores deberán asimismo gozar de licencias para el cuidado de sus niños.»*

*c) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) dedica a los menores su artículo 24, en los términos siguientes: "1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. 2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial."*

*C) Ámbito del Estado español.*

*a) La Constitución Española (1978), en su artículo 39.1 establece, como principio rector de la política social y económica, el siguiente: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia» y en el 39.4, más específicamente: «Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». Tal previsión ha de ponerse en conexión directa con el artículo 53.3, debiendo tal principio informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, así como con el artículo 9.2, en el que se señala que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

b) La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, contiene en sus artículos 11 y 12, las siguientes previsiones:

*"Artículo 11. Principios rectores de la acción administrativa.*

*Las Administraciones públicas facilitarán a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos.*

*Las Administraciones públicas, en los ámbitos que les son propios articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia por medio de los medios oportunos, de modo muy especial, cuanto se refiera a los derechos enumerados en esta Ley. Los menores tienen derecho a acceder a tales servicios por sí mismos o a través de sus padres o tutores o instituciones en posición equivalente quienes a su vez, tienen el deber de utilizarlos en beneficio de los menores. Se impulsarán políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales. En todo caso, el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos."*

*"Artículo 12. Actuaciones de protección.*

*1. La protección del menor por los poderes públicos se realizará mediante la prevención y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda, y, en los casos de desamparo, la asunción de la tutela por Ministerio de la Ley.*

*2. Los poderes públicos velarán para que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades, y facilitarán servicios accesibles en todas las áreas que afectan al desarrollo del menor."*

*D) Ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*a) El Estatuto de Autonomía de Aragón (2007), establece en su artículo 24 y 71.34<sup>a</sup> lo siguiente:*

*"Artículo 24. Protección personal y familiar.*

*Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de*

*acuerdo con los siguientes objetivos:*

- a. Mejorar la calidad de vida y el bienestar de todas las personas.*
- b. Garantizar la protección integral de la familia y los derechos de toda forma de convivencia reconocida por el ordenamiento jurídico.*
- c. Garantizar la protección de la infancia, en especial contra toda forma de explotación, malos tratos o abandono”.*

*"Artículo 71. Competencias exclusivas.*

*En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:*

*34ª Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial.”*

*b) La Ley 12/200 1, de 2 de julio , de la infancia y la adolescencia en Aragón, en sus artículos 3 y 5, dispone lo siguiente:*

*"Artículo 3. Principios de actuación.*

*1. Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la presente Ley.*

*2. La Administración de la Comunidad Autónoma asegurará el ejercicio de los derechos de los menores a través de políticas integrales encaminadas al desarrollo de los mismos durante su infancia y adolescencia.*

*3. Las acciones que se promuevan en la Comunidad Autónoma de Aragón para la atención de la infancia y la adolescencia, y en garantía del ejercicio pleno de sus derechos, deberán responder a los siguientes*



*principios:*

*j) La protección y asistencia necesarias a la familia para que pueda asumir plenamente sus responsabilidades respecto a los menores."*

*"Artículo 5. Prioridad presupuestaria.*

*La Administración de la Comunidad Autónoma tendrá entre sus prioridades presupuestarias las actividades de prevención, atención y reinserción de la infancia y la adolescencia. Asimismo, los Ayuntamientos y, en su caso, los órganos comarcales deberán tener en cuenta tal prioridad, dentro de sus posibilidades y competencias. En todo caso, el contenido esencial de los derechos de los menores no podrá verse afectado por falta de recursos básicos."*

*c) La 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, señala en su apartado décimo, tras indicar en los anteriores los supuestos de gratuidad, lo siguiente:*

*"Décimo. El resto de los alumnos/as podrán utilizar el comedor escolar mediante el pago correspondiente. No obstante, para compensar las desigualdades sociales podrán ser beneficiarios de la gratuidad total o parcial del servicio otros alumnos/as de los referidos niveles de enseñanza, de acuerdo con lo que estipulen los acuerdos o convenios de colaboración que establezca el Departamento de Educación y Ciencia con otras Instituciones Públicas, Ayuntamientos o Entes Locales y Organizaciones Sociales".*

#### **Cuarto**

*La Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan las ayudas para el servicio de comedor escolar, en los términos en que ha sido aprobada, no*

*resulta conforme con las obligaciones de los poderes públicos que se desprenden del conjunto de normas internacionales, europeas, estatales y autonómicas a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior del presente recurso, en materia de protección de la infancia.*

*El aseguramiento de las necesidades de nutrición de la población infantil, a través de medidas compensatorias promovidas por los poderes públicos a favor de los padres o tutores legales, como principales obligados a atender tal necesidad material de los menores, no se garantiza de manera efectiva en la forma prevista en las bases reguladoras y convocatoria contenidas en la citada Orden de 27 de mayo de 2013.*

*En este sentido, debe mencionarse el contenido del Informe emitido por el Comité de los Derechos del Niño, en el marco de la Convención de Derechos del Niño, de Naciones Unidas, en relación con la situación existente en España, y que fue aprobado en su sesión de 1 de octubre de 2010: «El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos por prestar la asistencia adecuada a los padres y tutores legales en el ejercicio de sus responsabilidades relacionadas con la crianza, en particular a los de familias en situaciones de crisis debido a la pobreza, la falta de vivienda adecuada o la separación. También le recomienda que vele por que se satisfagan las necesidades de todos los niños y que adopte todas las medidas necesarias para asegurar que ningún grupo de niños viva por debajo del umbral de la pobreza. El Comité recomienda igualmente al Estado parte que refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo para apoyar a los padres y los niños en general y que preste apoyo adicional a las familias monoparentales, las que tienen muchos hijos y aquellas cuyos padres están desempleados.»*

*Como se ha señalado en los dos primeros apartados de este escrito, los criterios establecidos para acceder a las citadas ayudas -en especial, el nivel de ingresos requerido con carácter esencial a las*

*unidades familiares- no aseguran la consecución del objetivo que deben perseguir las ayudas para acceder al servicio de comedor escolar, como es apoyar a las unidades familiares para garantizar la atención material a los menores, primando de forma clara una alimentación suficiente para su salud y su desarrollo.*

*No solo hay familias que quedan directamente excluidas del acceso a tales ayudas, a pesar de contar con unos recursos que los sitúan en un nivel objetivo de pobreza, sino que son numerosas las previsiones de la convocatoria o bases reguladoras que, por su propia enunciación resultan inadecuadas e incongruentes con el fin pretendido, lo que permite calificarlas de arbitrarias, ya que impide el acceso a beneficiarios con mayor derecho o necesidad al apoyo económico que representa la ayuda para el servicio de comedor escolar. La arbitrariedad de los poderes públicos está expresamente prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución Española, y ha de entenderse que toda disposición arbitraria, por sí misma, resulta contraria al principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, establecido en el artículo 14 de la Constitución Española, pues las condiciones de disfrute de derechos o de cumplimiento de deberes han de ser racionales y ajustadas a las circunstancias reales de las personas.*

*No es posible que los datos económicos para acceder a las ayudas convocadas sean los referidos a dos años anteriores, sin preverse la posibilidad de acreditar la situación real, en el caso de haberse modificado las circunstancias de 2011. Nada impide que sea la propia Administración educativa la que acceda a los datos actualizados de los interesados, mediante los oportunos acuerdos de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria o el Instituto Nacional de la Seguridad Social u otros organismos, que permitan comprobar los datos de la realidad económica y laboral de los solicitantes. Tampoco es razonable que ante situaciones sobrevenidas a lo largo del curso, con posterioridad al otorgamiento de las ayudas, no haya posibilidad de*

*acceder a tal beneficio económico, haciendo primar el carácter formal de los procedimientos administrativos sobre la realidad social de las familias y la atención efectiva de sus necesidades, en especial la garantía de la necesidad de alimentación de los menores.*

*Igual consideración merece el hecho de que el riesgo de exclusión social de las familias sólo se refiera a la percepción del Ingreso Aragonés de Inserción -como elemento corrector de los ingresos de la unidad familiar o criterio de prioridad para el acceso a las ayudas-, sin tener en consideración que muchas unidades familiares, a pesar de reunir los requisitos normativos, no pueden acceder al citado Ingreso Aragonés de Inserción por falta de dotación presupuestaria suficiente, y ello a pesar de que se trata de una prestación social esencial, exigible y financiada con créditos ampliables, todo lo cual, sin embargo, no ha garantizado su reconocimiento a todas las personas que tienen derecho a percibirlo. En tales circunstancias, contemplar el reconocimiento del Ingreso Aragonés de Inserción como criterio de prioridad de acceso a las ayudas, sin la menor referencia a quienes aguardan su reconocimiento, por cumplir los requisitos para ello, resulta particularmente discriminatorio. El incumplimiento de un deber legal de la Administración, como es el reconocimiento del Ingreso Aragonés de Inserción, cuando se dan las circunstancias para ello, puede llevar como consecuencia la penalización en el acceso a las ayudas de comedor escolar, lo que viene a agravar las condiciones de vida de los menores de esa unidad familiar. Es evidente, en este como en otros puntos, la falta de conexión de la política de ayudas de la Administración educativa con la labor de apoyo a las familias y a los menores que se lleva a cabo desde otros ámbitos de la Administración autonómica, como es el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia.*

*Los aspectos señalados en este apartado, al igual que los restantes enumerados en los apartados primero y segundo del presente*

*escrito de queja, acreditan suficientemente la inadecuación de la Orden aprobada, su ineficacia para asegurar las obligaciones que incumben a los poderes públicos en la protección de la familia y la infancia y, lo que resulta particularmente grave, la incongruencia y arbitrariedad de sus principales criterios de acceso y de priorización, lo que permite calificarla de radicalmente ilegal, por vulneración de los artículos 9.3 y 14 de la Constitución Española, lo que, de conformidad con lo señalado en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, le hace incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.*

### **Quinto**

*Por último, y por entender que la obligación de los poderes públicos en la garantía de los derechos de la infancia obliga a la adopción de medidas eficaces, ha de concluirse que el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte debe modificar radicalmente el actual sistema de ayudas para el acceso al servicio de comedor escolar, descartando el procedimiento de convocatoria de subvenciones mediante régimen de concurrencia competitiva, pues la garantía de los derechos básicos de la infancia, como es la alimentación, no puede quedar sujeta a un régimen de prelación o mejor derecho, dado el derecho, una vez acreditada la necesidad del menor, es igual en todos los casos y los poderes públicos han de asegurar su realización, máxime teniendo en cuenta el criterio de prioridad presupuestaria que marca el artículo 5 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón.*

*Las ayudas para comedor escolar, en las actuales circunstancias de crisis económica aguda para numerosas familias, han de configurarse como ayuda directa, sin concurrencia competitiva, pues este sistema resulta contradictorio con la finalidad y obligación de atención a la*

*infancia, previendo, en su lugar, un sistema de reconocimiento abierto a lo largo de todo el curso escolar, para poder atender aquellas situaciones sobrevenidas en el transcurso del mismo, que se module mediante la exención, total o parcial, de la obligación de pago del precio público por el uso del servicio de comedor escolar, en atención a las concretas circunstancias económicas y sociales de la unidad familiar a la que pertenece el menor.*

*Tal y como se señala en el apartado décimo de la 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, la gratuidad parcial o total del servicio de comedor social se puede garantizar a través de los acuerdos o convenios alcanzados con otras Administraciones, instituciones o entidades. Quiere ello decir que las dotaciones presupuestarias destinadas a atender las becas de comedor escolar no tienen que proceder exclusivamente de los presupuestos del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, sino que pueden incrementarse con transferencias de otras entidades, en el ámbito propio de su competencia -autonómico, provincial, comarcal o municipal-, sin perjuicio de que su gestión unificada corresponda al citado Departamento, como responsable del servicio de comedor escolar. La articulación de ese nivel de colaboración administrativa y social en la atención a las necesidades de alimentación de la población escolar requeriría revisar en profundidad el actual modelo de becas, para avanzar hacia un modelo de exención total o parcial del pago del servicio.*

### **Sexto**

*Como conclusión, y como razones que avalan la petición de la presente queja, han de destacarse las siguientes consideraciones:*

- *El interés del menor es un principio básico del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas destinadas a la protección de la infancia.*
- *El derecho a la alimentación es un derecho fundamental de la población infantil y un deber a atender de forma insoslayable en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado por la Constitución Española.*
- *La protección, la garantía y la efectividad real de los derechos de la infancia compete a los titulares de la patria potestad y a las Administraciones Públicas.*
- *Las situaciones de pobreza merman la capacidad económica de las familias para atender adecuadamente las necesidades básicas de los menores a su cargo.*
- *La protección a la familia implica el apoyo de las Administraciones Públicas para el correcto desempeño de las funciones, mediante medidas que aseguren el bienestar de los menores a su cargo.*
- *La pobreza es, principalmente, una situación de privación o insuficiencia económica que viene determinada por el umbral de riesgo de pobreza de cada espacio territorial con autonomía política y administrativa.*

*Por todo ello, se solicita que por parte de esa Institución, previas las actuaciones oportunas, se inste del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte y, en su caso, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, la adopción de las siguientes medidas:*

*a) Que, al incurrir la Orden aprobada en vicio de nulidad de pleno derecho, por contravenir la Constitución Española y el marco jurídico de protección de la infancia, se proceda a la derogación de la Orden de 27 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, indicada en el encabezamiento del presente recurso administrativo.*

*b) Que se proceda, en sustitución de dicha Orden, a la articulación de un sistema de ayudas para sufragar los gastos del servicio de comedor*

*de los alumnos escolarizados en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, en coherencia con los derechos de protección de la infancia y de la familia que se establecen en el ordenamiento jurídico. Que dicho sistema de ayudas se diseñe de modo operativo para dar pleno cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades que el marco jurídico en la materia atribuye a las Administraciones Públicas, contando con una dotación presupuestaria suficiente para ayudar a todas las familias y menores que se hallan en situación de pobreza, con dificultades para cubrir las necesidades de alimentación de los menores a su cargo.*

*c) Que se revise igualmente, al objeto de adecuar sus previsiones al modelo de garantía de necesidades de alimentación de la población escolar, el contenido de la 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.”*

**SEGUNDO.-** Asimismo, se han recibido diversas quejas de carácter individual, que aluden a casos concretos y que se están tramitando de forma particularizada, sobre la denegación de ayudas de comedor escolar a determinadas familias en situación socioeconómica desfavorecida.

**TERCERO.-** Una vez examinados los expedientes de queja, acordé admitirlos y, con objeto de recabar información precisa al respecto, dirigí escritos al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA. En lo concerniente a la queja planteada con carácter general, reproducida en el primer antecedente, solicité que la Administración me informara sobre las siguientes cuestiones:

1.- Qué criterio ha seguido la Administración para determinar la



cantidad de 6.390,13 euros anuales como límite de ingresos de la unidad familiar para resultar beneficiario de la ayuda del servicio de comedor escolar.

2.- Si la Administración tiene en cuenta para la concesión de la ayuda de servicio de comedor otras circunstancias de la unidad familiar, y en particular si aumenta la cuantía límite de ingresos de la unidad familiar por el número de hijos.

3.- Si en los centros escolares hay a disposición de los padres modelos de la solicitud de ayuda del servicio de comedor que puedan ser rellenados por los padres de forma escrita.

4.- Si los ingresos de la unidad familiar pueden ser determinados mediante las rentas que obtengan los miembros en el año 2013, cuando su situación económica haya empeorado y acreditando los ingresos reales de modo fehaciente.

**CUARTO.-** En respuesta a nuestra solicitud relativa al expediente abierto a instancia de los dos colectivos, la Administración educativa nos remite la siguiente información:

*“El 27 de mayo de 2013, la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte firmó sendas Ordenes de convocatoria de ayudas para comedor escolar y material curricular. Estas Ordenes tienen la finalidad de hacer llegar los créditos asignados en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2013 para las ayudas de comedor escolar y adquisición de material curricular a las familias con mayores necesidades económicas. En virtud de la Ley General de Subvenciones las ayudas deben ser, concedidas en régimen de concurrencia competitiva y, por ello, en dichas Ordenes se han establecido unas bases que determinan los criterios económicos más objetivos posibles para su concesión, por lo que la adjudicación de dichas ayudas deberá tener en cuenta las bases previamente establecidas.*

*La ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2013, estableció un importe de 4.000.000 de euros como crédito para la concesión de ayudas de comedor, y de 2.1000.000 de euros para las de material curricular. Este dato, que supera la capacidad de decisión del propio Departamento, marca el número de solicitudes máximas que se pueden atender, y, además de la citada Ley General de Subvenciones, el régimen de concurrencia competitiva de la propia convocatoria. Atendiendo a estos dos factores, y al importe total de la ayuda, se establece el nivel de renta máxima de los solicitantes, como criterio fundamental de concesión de solicitudes. Al poder cubrir más solicitudes en material curricular, se establece un nivel de renta mayor que en las de comedor. Sin embargo, la orden establece la posibilidad de ampliación de crédito para atender todas las solicitudes que cumplan los requisitos establecidos en la convocatoria. De hecho, tras la publicación de la resolución provisional el 12 de julio de 2013, el Director General de Política Educativa y Educación Permanente anunció que el Gobierno de Aragón se comprometía a atender todas las solicitudes concedidas aunque estas superasen el importe presupuestario establecido.*

*No obstante, y centrando la respuesta en las ayudas de comedor, es necesario realizar una serie de precisiones:*

*a) El comedor escolar es un servicio complementario que tienen algunos colegios para permitir la conciliación de la vida familiar y laboral. Su razón de ser es facilitar a las familias, cuyos progenitores trabajan, la atención de sus hijos en esa hora de la comida en la que ningún adulto de la familia puede hacerse cargo de los niños.*

*b) Es un servicio voluntario, y por, lo tanto no debe completar la atención educativa, pues de otro modo discriminaría a aquellos alumnos que hicieran uso del mismo y a los que no lo usan por, no necesitarlo. Por lo tanto, y aunque sus normas de convivencia y uso del mismo han de ser coherentes con el estilo educativo del centro, no mejora la calidad*

*educativa y académica de los alumnos usuarios.*

*c) La convocatoria de ayudas para comedor escolar, por lo tanto, pretenden apoyar a aquellas familias, en situación económica más desfavorable, que no pueden atender a sus hijos en el horario de mediodía.*

*d) Sólo desde el año pasado existe una convocatoria pública de ayudas para comedor escolar. Hasta el año pasado lo que existía era únicamente un descuento lineal del precio del comedor en los centros públicos (excluyendo a los privados concertados) de 20 euros. Este descuento se aplicaba a todo el alumnado independientemente del nivel de renta. Este importe era asumido por la Administración en concepto de lo que era conocido por los centros como "déficit de comedor". Esto hacía que los alumnos de centros públicos abonasen unos 75€ mensuales de comedor, lo cual es bastante más de lo que supusieron las medias becas el curso pasado.*

*Sí que existían ayudas de urgencia o para comedores escolares que gestionaban los ayuntamientos (normalmente financiadas por las entidades locales y por la Dirección General de Inmigración, pues el Departamento de Educación aportó, como máximo, unos 300.000€). Estas ayudas siguen existiendo en la actualidad. Si sumamos las cantidades para ayudas de comedor que existían hasta hace dos años y las comparamos con las actuales (importe de las ayudas del Departamento de Educación más las ayudas de entes locales) nos encontraremos con que el presupuesto para ayudas posiblemente duplica, en la actualidad, las cantidades destinadas hasta hace dos años (además de permitir el acceso a alumnos que hasta el año pasado tenían vetada esta posibilidad).*

*e) Si, infiriéndose de lo anterior, vemos que en la actualidad hay más alumnos becados que hasta hace dos años*

*f) Desde hace varios años, aunque en el curso 2013-2014 se hace*

*explícito por voluntad del Departamento, existe la obligación de los Directores de los centros educativos de comunicar a los servicios sociales municipales o comarcales, la existencia de algún caso de malnutrición en su colegio. Estos servicios comprobarán si esta malnutrición se debe a problemas de desestructuración familiar, de abandono familiar o de situación de pobreza. Si éstos concluyen que el problema está causado por esta última situación, proceden a conceder una ayuda por urgente necesidad. Como decimos, a partir de este próximo curso, este procedimiento se explicita en las instrucciones de comienzo de curso, indicando a los Directores que estas incidencias deben ser comunicadas también al Servicio de Protección a la Infancia de la Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (esto permitirá tener unos datos reales y actuales del número de casos en Aragón). Esta coordinación es la que permite diferenciar la función del servicio de comedor escolar de la labor, propia de la acción social, de preservar el bienestar de los niños en situación de pobreza.*

*Entre las novedades que presentaba la convocatoria este año, estaba la obligación de formalización telemática de la solicitud de beca (exactamente igual que sucede desde hace años, con las becas estatales). Este procedimiento consiste en imprimir y entregar la solicitud que ha sido completada a través del formulario electrónico. Para ello, además de los medios con los que cuenta cada centro escolar, se ponía 'a disposición de los solicitantes equipos de ordenador e impresora en los Servicios Provinciales y en las Oficinas Delegadas. No obstante, y para simplificar el procedimiento, se entregó a cada solicitante un borrador con sus datos personales y familiares (los económicos no son necesarios pues los incorpora Hacienda). Este borrador fue entregado por los centros escolares, por escrito y en mano, a cada solicitante. Si se confirmaba el borrador bastaba con que el interesado firmase ese mismo documento para dar por válida su solicitud (validación que hacía el propio centro*

educativo). En torno a un 65% de las solicitudes de este año, han sido validadas por la confirmación del borrador.

Además, todas las solicitudes que han sido entregadas rellenas por escrito por la propia familia, han sido admitidas y mecanizadas por la Administración educativa.

Por último señalar que al ser una convocatoria donde el elemento fundamental de concesión es el cumplimiento de unos umbrales de renta, como Administración debemos contar con la información facilitada por Hacienda, esto hace que debamos tener en cuenta el último ejercicio fiscal cerrado, que en este curso es el de 2011, pues si aceptásemos el de 2012 nos podríamos encontrar con declaraciones complementarias que no recogieran la realidad de renta percibida y declarada.

Somos conscientes de que es labor de los servicios sociales locales comprobar la situación económica real de una familia antes de concederle una ayuda económica, pero esta ayuda económica es de carácter social y las de comedor escolar no lo son. Aun así, se ha incorporado, como un criterio más, la condición de perceptor del IAI, lo cual permite “actualizar” la condición económica de esa unidad familiar.”

**QUINTO.-** El Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA ha dado asimismo respuesta a alguna de las quejas particulares en los siguientes términos:

*“Ha tenido entrada una petición de información acerca de una queja presentada a favor de la alumna ... y su hermano ... en relación con los criterios de concesión de las ayudas de comedor escolar y material curricular para el curso 2013-2014.*

*El 27 de mayo de 2013, la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte firmó sendas Ordenes de convocatoria de ayudas para comedor escolar y material curricular. Estas Ordenes tienen la finalidad hacer llegar los créditos asignados en la Ley de Presupuestos de la*

*Comunidad Autónoma de Aragón de 2013 para las ayudas de comedor escolar y adquisición de material curricular a las familias con mayores necesidades económicas. En virtud de la Ley General de Subvenciones las ayudas deben ser concedidas en régimen de concurrencia competitiva y, por ello, en dichas Ordenes se han establecido unas bases que determinan los criterios económicos más objetivos posibles para su concesión, por lo que la adjudicación de dichas ayudas deberá tener en cuenta las bases previamente establecidas.*

*No obstante, es preciso entender que las ayudas de comedor y adquisición de material curricular no son ayudas sociales dirigidas a las familias necesitadas, sino que son servicios complementarios de la atención educativa.*

*Por todo lo anterior, no procede la queja a favor de los alumnos ... y ... “.*

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** El artículo 27 de la Constitución española reconoce el derecho universal a acceder a una educación básica, gratuita y obligatoria. Mas, para fomentar que todos los ciudadanos puedan ejercer ese derecho en condiciones de igualdad, se han de arbitrar todos los medios necesarios y remover los obstáculos que puedan impedir la consecución de ese mandato constitucional. En este sentido, los servicios complementarios de transporte y comedor escolar constituyen dos factores esenciales para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

Desde esta perspectiva, y por lo que respecta al medio rural, El Justicia valora positivamente que en nuestra Comunidad, cuya especial configuración geográfica hace que existan múltiples núcleos de escasa

población, los numerosos escolares que no disponen de oferta educativa en su localidad de residencia sean beneficiarios de la gratuidad de ambos servicios, lo que supone un gasto considerable para la Administración educativa. Cuestión distinta es la prestación de estos servicios en las localidades donde pueden cursar sus estudios los menores residentes en las mismas.

En particular, esta Institución ya se ha pronunciado sobre diversos aspectos relativos al tema que abordamos y ha formulado sugerencias, algunas de las cuales se reproducen en parte en el escrito de queja. Entendemos que, en todo momento, pero más aún en la actual coyuntura económica, es necesario convocar ayudas de comedor escolar que tienen como finalidad que los ciudadanos en situación más desfavorecida puedan ser beneficiarios de la gratuidad de este servicio. Objetivo que las convierte en una ayuda social, si interpretamos este concepto como conjunto de asignaciones que son habilitadas, por la Administración u otras entidades, para ser percibidas por los sujetos incapaces de proveer sus necesidades esenciales. En este sentido, discrepamos del parecer del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA, que niega el carácter social de las ayudas de comedor escolar en el último párrafo del informe reproducido en el cuarto antecedente.

Visto lo cual, con los recursos existentes, creemos que es fundamental atender en primer lugar lo más urgente y lo más necesario, existiendo en cualquier caso una línea roja que no se puede traspasar y que nos exige otorgar prioridad absoluta a que ningún menor de nuestra Comunidad pase hambre. Estimamos oportuno reiterar que si, por su situación económica y familiar de extrema necesidad, la comida en el Colegio es la única que un menor tiene garantizada al día, es esencial que se le aporte esa asistencia mínima.

**Segunda.-** La Ley Orgánica de Educación establece en el artículo

112.5 que las Administraciones educativas han de potenciar que los Centros docentes puedan ofrecer actividades y servicios complementarios a fin de favorecer que amplíen su oferta educativa para atender las nuevas demandas sociales, siendo el comedor escolar uno de los servicios complementarios más demandados en nuestra Comunidad.

Asimismo, la mencionada Ley Orgánica señala la posibilidad de cooperación entre Administraciones, en particular con las Corporaciones Locales, indicando la necesidad de que coordinen sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia en el uso de los recursos. En esa línea, esta Institución tiene conocimiento de la colaboración, de diversos Ayuntamientos, tanto de localidades aragonesas como de otras ciudades fuera de nuestra Comunidad, en materia de financiación de ayudas y becas de comedor escolar.

También la normativa autonómica que regula la organización y el funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros docentes aragoneses refleja la posibilidad de suscribir acuerdos o convenios de colaboración en esta materia entre el Departamento con competencias en Educación y otras Instituciones Públicas, Ayuntamientos o Entes Locales y Organizaciones Sociales.

Es cierto que compete a la Administración educativa gestionar la prestación del servicio de comedor escolar mas, a nuestro juicio, la gratuidad total de este servicio para todas las familias que carecen de medios económicos para afrontar su importe excede las funciones del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA para enmarcase dentro de las funciones legalmente encomendadas a otros organismos de servicios sociales, ya sean autonómicos, comarcales o municipales.

Se advierte que, pese a las cuantiosas partidas presupuestarias aportadas por la Administración educativa aragonesa en las últimas convocatorias de ayudas de comedor escolar, no resultan suficientes para



atender todas las situaciones de necesidad de las numerosas familias participantes, porque la crisis económica ha aumentado el número de personas que viven muy precariamente.

De ahí que, constatada la existencia de cobertura legal para que las diversas Administraciones y organizaciones de asistencia social cooperen en la aportación de recursos para la prestación de este servicio, en tanto no cambie ese marco normativo, otras Administraciones también deberían contribuir a la financiación de estas ayudas de comedor para favorecer que haya un mayor número de beneficiarios en sus respectivos ámbitos de actuación.

Aun cuando no podemos obviar las dificultades económicas que atraviesan en estos momentos de crisis las Administraciones autonómica, provincial, comarcal, y municipal, que ven disminuidos los recursos a su disposición, estimamos que se ha de hacer un esfuerzo compartido y arbitrar los medios necesarios para favorecer el acceso a estas ayudas a quienes verdaderamente las precisan.

En lo concerniente a esa necesaria cooperación interinstitucional para aportar recursos suficientes que permitan atender a todas las familias que necesitan la prestación gratuita del servicio de comedor escolar, con fecha 12 de marzo de 2013, El Justicia se dirigió a la DGA, a la Federación de Municipios, Comarcas y Provincias, a los Ayuntamientos de las tres capitales aragonesas y a los de otras dieciocho ciudades aragonesas muy pobladas con la finalidad de promover que colaboren en la financiación de estas ayudas (Expte. DI-2234/2013-8). Expediente que todavía se encuentra en tramitación dado que no se han recibido las respuestas de todos los organismos destinatarios de la sugerencia.

**Tercera.-** Esta Institución considera que se ha de verificar con rigor, pormenorizada e individualmente, la situación socioeconómica de las familias solicitantes de estas ayudas, en estricta defensa de la

igualdad de oportunidades –no confundible con el igualitarismo-, teniendo en cuenta que la escasez de recursos no permite atender todas las peticiones de ayudas de comedor escolar, y con la finalidad de evitar que se perjudique a quienes están en situación más precaria.

Para ello, es fundamental evaluar la situación económica de la unidad familiar, en su conjunto. En lo concerniente a la determinación de la renta familiar, se observa que en la convocatoria se examinan los ingresos de la unidad familiar o la renta anual disponible en 2011. Afirma la Administración que el criterio se basa en que es el último ejercicio fiscal cerrado y si se acepta el de 2012 *“nos podríamos encontrar con declaraciones complementarias que no recogieran la realidad de renta percibida y declarada”*.

En nuestra opinión, es excesivo el tiempo que transcurre desde 2011 hasta el momento de efectuar la solicitud, casi dos años, sobre todo teniendo en cuenta los constantes cambios que se están produciendo actualmente en el mercado laboral, con múltiples EREs e incrementándose continuamente el número de personas en paro. Creemos que en ese período puede haber cambios muy significativos en la situación socioeconómica de las familias, como pudiera ser la pérdida del empleo de alguno o ambos progenitores. Hay que tomar en consideración la situación real en el momento de pedir la ayuda, debiendo tener en cuenta las oscilaciones al alza o a la baja de los ingresos de la unidad familiar.

Es el caso de una de las quejas individuales recibidas en esta Institución (Expte. DI-1402/2013-8). Quien presenta la queja -una madre soltera con una hija, que cobraba la prestación por desempleo, que ya ha finalizado, y todavía no tiene reconocido el IAI- afirma que *“sus ingresos en el año 2011 como educadora ... eran muy superiores a lo que ha venido percibiendo últimamente, y no reflejan su situación actual”*. Y, por este motivo, nos comunica que, pese a que lo precisa, *“no ha solicitado las ayudas de comedor escolar ni de material curricular porque sus niveles*

*de renta en 2011 sobrepasaban el límite exigido”.*

En consecuencia, si bien en la Orden de convocatoria se requiere la documentación acreditativa correspondiente a un ejercicio económico ya cerrado, se podría actuar con mayor flexibilidad y hacer constar la posibilidad de revisar y, en su caso, modificar la valoración en determinados supuestos. Hay circunstancias objetivas que, suficientemente justificadas, se deben estimar como el fallecimiento de uno de los progenitores, o encontrarse en paro, o con una importante disminución de ingresos, etc. Así, El Justicia no considera negativo que en la última convocatoria –tras haber concedido las ayudas a todos los solicitantes que acreditaron cumplir los requisitos, según afirma la Administración educativa- haya quedado sin ejecutar parte del presupuesto. Ese remanente permitirá atender, en ulteriores recursos, este tipo de circunstancias excepcionales sobrevenidas.

Esta Institución sostiene, y lo ha sugerido al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA con fecha 12 de marzo de 2013, que se deberían modificar las respectivas normas que regulan la concesión de las ayudas de comedor escolar y para la adquisición de material curricular, incluyendo en las mismas la posibilidad de proceder a la rectificación de la valoración inicial cuando se produzca un empeoramiento sustancial de la situación socioeconómica de la familia, siempre que se acredite tal circunstancia fehacientemente (Expte. DI-2234/2013-8). En respuesta a esta sugerencia, la Administración educativa expresa que:

*“Dado que la convocatoria según determina la Ley General de Subvenciones es de concurrencia, competitiva en función de unos datos económicos de las familias, y dado que la única forma de conocer esos datos de forma oficial es mediante la declaración de la renta del último ejercicio cerrado, y teniendo en cuenta que el presupuesto es reducido y por ello, no parece conveniente mantener una parte como remanente, la*

*Administración educativa se ve obligada a valorar la situación de las familias sobre la declaración de dicho impuesto. No obstante, para ajustar en la medida de lo posible dicha declaración a una situación más actualizada de las condiciones económicas de las familias, para el próximo curso se ha introducido el Ingreso Aragonés de Inserción, IAI.”*

En relación con esta última decisión, el problema radica en el tiempo que transcurre hasta que a una familia en situación de extrema necesidad se le reconoce finalmente el derecho a la percepción del IAI. De ahí que El Justicia también haya sugerido recientemente, con fecha 30 de julio de 2013, al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA que introduzca en la Orden de convocatoria el supuesto consistente en que aquellas familias cuya solicitud de reconocimiento del IAI está pendiente de ser resuelta puedan optar a las becas de comedor.

Con esa misma fecha, esta Institución formuló asimismo sugerencia al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia a fin de que resuelva las solicitudes del IAI o renovación del mismo, para que las familias que están pendientes de optar a una beca de comedor puedan solicitarla en los términos previstos en la convocatoria (Expte. DI-1586/2013-1).

**Cuarta.-** En el primer apartado del escrito de queja se examinan comparativamente las cifras relativas al límite fijado en la convocatoria para poder acceder a una ayuda de comedor escolar y aquellas que el Instituto Aragonés de Estadística refleja como umbral de riesgo de pobreza en el año 2011. Constatamos que ese importe máximo que señala al Orden para los ingresos o renta anual de la unidad familiar es muy inferior -menos de la mitad- a la cuantía que se considera como umbral de riesgo de pobreza para una familia con un solo hijo menor de 14 años.

Es evidente que no es función del Justicia indicar a la Administración cuál debe ser la partida presupuestaria destinada a la concesión de ayudas de comedor escolar. Mas, a tenor de los datos del Instituto Aragonés de Estadística, consideramos insuficiente el límite impuesto y, por tanto, con objeto de que se pudiera incrementar esa cuantía máxima para acceder a una ayuda de forma genérica y posibilitar atender excepciones perentorias, se debería aumentar en lo razonablemente posible, la partida que se destine a tal fin de este y otros Departamentos con obligaciones en esta materia, así como las de otros organismos como Ayuntamientos y Comarcas.

Igualmente, creemos que, así como se fijan los umbrales de riesgo de pobreza según el número de miembros de la unidad familiar, también la Orden de convocatoria de estas ayudas debería establecer distintos límites para los ingresos de la unidad familiar o renta anual en función del número de hijos y de adultos a su cargo (caso de las familias monoparentales).

Por otra parte, es comprensible y plausible el interés de la Administración por involucrar a las familias y tratar de que los padres asuman una mayor responsabilidad en cuanto a la asistencia de sus hijos al comedor escolar. En esa línea cabe enmarcar su pretensión de exigirles el pago de un cierto porcentaje del importe del servicio que, aunque pueda parecer insignificante para una economía saneada, será difícil de asumir por aquellas familias que se encuentren en una situación económica muy precaria. Admitir excepciones debidamente acreditadas nos parece positivo, con un control a posteriori de las ausencias injustificadas.

Desde esta perspectiva, abogamos una vez más por esa revisión individualizada de las solicitudes que permitirá, en estos casos extremos, proceder a la concesión del 100% de la ayuda solicitada lo que, a nuestro juicio, no vulnera lo establecido en la Ley General de Subvenciones, habida cuenta de que el artículo 19.3 dispone que *“el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos,*

*supere el coste de la actividad subvencionada”.*

En este sentido, con fecha 12 de marzo de 2013, esta Institución ya formuló sugerencia instando que se prevea la posibilidad de concesión del 100% de estas ayudas en los supuestos de extrema necesidad (Expte. DI-2234/2013-8). Sobre este aspecto concreto, la Administración educativa señala en su respuesta que la cantidad otorgada *“cubre casi la totalidad del precio del servicio, y, además implica una pequeña corresponsabilidad de las familias que va a ayudar a una mejor valoración de la ayuda recibida por parte de ellas”.*

En general, el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA nos indica que se resuelve la concesión de las ayudas *“tras un escrupuloso estudio de la documentación aportada por las familias de los Colegios de toda la Comunidad Autónoma de Aragón teniendo en cuenta los casos más necesitados que cumplen con los requisitos publicados en la norma. Tras el proceso de concesión se abre el plazo de reclamaciones, con posterioridad, el plazo de recursos de alzada y finalmente la posibilidad de demanda ante el tribunal Contencioso-Administrativo lo que garantiza los derechos de aquellas familias que los pudieran ostentar”.*

Estimamos que, si bien es cierto que existen todos esos cauces para no dejar al ciudadano en situación de indefensión, resulta poco factible que familias en desventaja, en situación de extrema necesidad, puedan llegar a plantear un recurso contencioso-administrativo por denegación de una ayuda de comedor escolar. No basta con que las garantías sean formales sino que han de ser reales. El tiempo que es necesario para resolver ante los Tribunales es también un factor a tener en cuenta.

**Quinta.-** En el apartado b) del informe de respuesta de la

Administración educativa, reproducido en el cuarto antecedente de esta resolución, se afirma que el servicio de comedor escolar *“no mejora la calidad educativa y académica de los alumnos usuarios”*. A nuestro juicio, aun cuando esto sea así en el caso de familias normalizadas, no lo es si se trata de familias desestructuradas procedentes de sectores marginales, a las que se han de conceder prioritariamente estas ayudas de comedor.

No debemos olvidar la importante función que el comedor escolar desempeña para todas esas familias en una grave situación de desventaja social y económica, al proporcionar a los alumnos que provienen de los ámbitos más desfavorecidos de nuestra sociedad orientación en materia de educación para la salud, educación para la convivencia y educación para el ocio y tiempo libre, durante el período correspondiente.

Además, en estos supuestos, el comedor escolar constituye un factor integrador y un servicio social que, aparte de complementar las actividades lectivas ordinarias, incide en elementos formativos esenciales, potenciando la socialización y favoreciendo la adquisición de determinados hábitos higiénicos saludables que, debido a las especiales circunstancias concurrentes en estas familias, no se les inculcan a los menores en el ámbito doméstico.

**Sexta.-** Algunas de las cuestiones planteadas en la queja, que ya han sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Institución, se han comentado en las respectivas consideraciones. No obstante, ha habido otras actuaciones del Justicia en esta materia: Es el caso de la aportación de documentación alternativa cuando no se disponga de DNI, NIF o NIE, sugerencia formulada con fecha 30 de abril de 2013 (Expte.DI-1390/2013-8), que no ha sido aceptada por la Administración educativa:

*“Este Departamento, a la vista de los datos de adjudicación de las ayudas del curso pasado ha vuelto a revisar la posibilidad de aceptar el pasaporte como documento acreditativo llegando a la conclusión que la*

*excepcionalidad no puede extenderse a la totalidad de las familias, ya que los N.I.F. o N.I.E son los únicos documentos a los que el Estado español refiere la percepción de los ingresos y éstos son garantía de que el reparto se haga de una forma justa atendiendo a las familias que más lo necesitan”.*

Sin ánimo de polemizar nos ratificamos en lo dicho, considerando que actuar con rigor en el cumplimiento estricto de la ley no impide la necesaria flexibilidad formal.

Sobre otros asuntos planteados en la queja, esta Institución ya tenía algunos expedientes en tramitación en el momento en que se presentó, alguno de los cuales todavía se encuentra en fase de instrucción, como el relativo a que el acceso al formulario de solicitud de la ayuda se tenga que realizar vía telemática (Expte. DI-1219/2013-8).

Por otra parte, considerando que es preciso que las familias conozcan con suficiente antelación los medios de que van a disponer para afrontar los gastos educativos de sus hijos -en particular, los derivados de la utilización del servicio de comedor escolar en el caso de los ciudadanos que se ven en la necesidad de recibir esa prestación-, El Justicia ha dirigido sugerencia, de fecha 13 de febrero de 2013, al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA con objeto de que se anticipe el procedimiento de concesión de las ayudas de comedor escolar (Expte. DI- 2134/2013-8). Nos contesta la Administración educativa que hace todo lo posible por anticiparlas y justifica la lentitud en la tramitación a causa de *“la liberación del crédito adecuado en la Ley de Presupuestos, del análisis de la convocatoria anterior, de la toma de decisiones en los diferentes niveles administrativos, de la consulta al Consejo escolar, entre otras acciones”.*



### **III. RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

#### **SUGERENCIA**

Que, en materia de ayudas de comedor escolar, se actúe teniendo en cuenta las consideraciones del Justicia recogidas en este informe.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, 3 de septiembre de 2013**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**