

Expte.

DI-1936/2014-8

**EXCMA. SRA CONSEJERA DE
EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y
DEPORTE**
Parque Empresarial Dinamiza (Recinto
Expo) Pablo Ruiz Picasso, 65 D
50018 ZARAGOZA

Asunto: Reglamento de funcionamiento de Guarderías de la DGA

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja, presentada por un colectivo, que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado. En la misma, en relación con la supresión del servicio de meriendas en la Guardería pública AAA de ... muestran disconformidad en los siguientes términos:

“Que si estimamos el coste que puede suponer dar de merendar a los niños que se encuentran en la guardería, siendo un número menor los que se recogen a las 16 y 17 de la tarde, por tanto, que necesitarían merienda, no sobrepasa 1€ por niño.

Que los propios expertos en pediatría y nutrición aconsejan en niños de edades tan pequeñas, entre 1, 2 y 3 años que el horario entre comidas no sea mayor a las tres horas.

Que si su horario de comida comienza a las 12-12,15 horas, son más de cuatro horas las que los niños pasan sin ingerir alimentos ...

Consideramos que la alimentación de los niños es una necesidad básica para su buen desarrollo físico y la adquisición de unos buenos hábitos alimenticios. La Asociación Española de Pediatría publica en su página web una guía práctica para padres desde el nacimiento hasta los

tres años, redactada por sus expertos en pediatría, en la que en su distribución y número de comidas establece 4 o 5 comidas al día para la adquisición de unos buenos hábitos y para la distribución del aporte energético de forma equilibrada.

Actualmente son muchos los padres que, para poder conciliar la vida familiar y laboral, sus hijos tienen que permanecer en el centro 8,30 horas diarias, que es la jornada máxima permitida. Los niños cuando asisten por la mañana les han dado el desayuno en sus casas (como mínimo media hora antes de la entrada a la guardería) y para darles la merienda tienen que llegar a su domicilio que también les ocupa un tiempo. La supresión de la merienda hace que los niños tengan un desajuste en la distribución de las comidas y sea casi imposible que puedan darles el número de comidas necesarias.”

En entrevista mantenida con El Justicia de Aragón, representantes del colectivo presentador de la queja manifiestan que *“la Administración no ha dado razón alguna, salvo que este servicio no se presta en otras Guarderías”*. Además, afirman que las familias *“están dispuestas a pagar la merienda, con un incremento de las cuotas en función de la renta”*. Y reiteran que es preciso que la Administración siga prestando este servicio porque los niños no deben pasar tantas horas sin comer nada.

En consecuencia, en el escrito de queja se solicita que en la guardería AAA de ..., *“a la mayor brevedad posible, repongan el servicio de meriendas para que así se cumpla con las necesidades básicas de los niños”*, proporcionando a los alumnos *“una buena merienda nutritiva como frutas, lácteos u otros productos de mayor aporte nutricional como se venía haciendo hasta este curso”*.

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, acordé admitirlo a

mediación y, con objeto de recabar información precisa al respecto, dirigi un escrito al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA.

TERCERO.- En respuesta a la solicitud de información del Justicia, la Administración educativa nos comunica que:

“En la actualidad existen 11 guarderías dependientes del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, hasta el momento de la queja presentada no se tenía conocimiento de que este centro ofertara meriendas, ya que en ninguna de las otras 10 guarderías se presta dicho servicio de forma reglada.

Debemos señalar que la Resolución de 24 de febrero de 2014, de la Dirección General de Ordenación Académica, por la que se regula el procedimiento de admisión de alumnos en guarderías infantiles dependientes de la Diputación General de Aragón, establece las cuotas del servicio de comedor para todos los usuarios, independientemente del tramo horario de permanencia en el centro.

Debe entenderse por cuota de comedor: el servicio prestado para todos los niños en el horario de comida, abonando la misma cantidad el usuario que entra en el centro a las 7:45 que a las 9:30 o que sale a las 16 o a las 17

La prestación de este servicio ha debido ser una "cosa graciable" que venía realizándose desde antes incluso de las transferencias a Educación de este centro, pero no es una prestación existente, ni esta situación que se ha generado conlleva que existan unos "derechos adquiridos" en la prestación de un servicio.”

CUARTO.- Estimando que sería preciso ampliar algunos aspectos para poder llegar a una decisión más fundamentada en cuanto al fondo del problema planteado, El Justicia dirigió nuevo escrito a la Administración educativa a fin de que nos indicase su postura respecto de

la posibilidad de seguir prestando ese servicio de meriendas -"graciable" y que no conlleva "derechos adquiridos"-, que hasta este curso ofrecían en la Guardería AAA de ... , haciéndolo además extensivo a todas las Guarderías dependientes de la DGA que lo soliciten, aun cuando se repercuta el coste del mismo a las familias.

QUINTO.- Desde el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA contestan a esta solicitud de ampliación de información del Justicia señalando que: *"Este Departamento no se plantea ampliar el servicio de comedor a otros tramos horarios que no sean la comida del mediodía"*.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La Orden de 15 de mayo de 1985, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interno de las Guarderías Infantiles dependientes de la Diputación General de Aragón, las configura como Centros Asistenciales, con funcionamiento democrático, para niños entre 0 y 5 años.

Posteriormente, la Orden de 5 de noviembre de 2001, del Departamento de Educación y Ciencia (con la corrección de errores del BOA de 23 de noviembre), modifica dicho Reglamento y dispone que se configuren como *"Centros infantiles, con vocación educativa y asistencial"*, y rebaja la edad de permanencia hasta los 3 años (artículo 1.1). E introduce también las siguientes modificaciones: un período de apertura desde el 1 de septiembre hasta el 31 de julio (artículo 20.1), amplía la jornada de atención a los niños, desde las 7.45 hasta las 18 horas (artículo 20.2), y fija un horario de entrada de 7.45 a 9.30 (artículo 21) y de salida de 16 a 18 horas (artículo 22).

Estimamos que esta Orden de 2001 cambia sustancialmente la concepción de estos Centros infantiles, al dotarlos de carácter educativo. Además, conforme a lo dispuesto en el Decreto 234/1994, del Gobierno de Aragón, la gestión de estos Centros corresponde al Departamento con competencias en materia educativa. Por consiguiente, al organizar el régimen de funcionamiento de estas Guarderías se debe tomar en consideración lo regulado en nuestro sistema educativo para la etapa de 0 a 3 años.

Es cierto que la Orden de 23 de marzo de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, que establece el procedimiento de admisión y permanencia de alumnos en las guarderías infantiles dependientes de la Diputación General de Aragón, deroga los artículos 2 a 19, ambos inclusive, de la Orden de 15 de mayo de 1985, relativos a peticiones de ingreso. Mas se mantiene vigente el resto -artículo 1 y artículos 20 a 41- con las ya citadas modificaciones introducidas en 2001.

De hecho, el artículo 6.2 de la Orden de 23 de marzo de 2007 expresa que: *“El régimen de funcionamiento de estas guarderías será el establecido en la Orden de 15 de mayo de 1985 («Boletín Oficial de Aragón» de 5 de junio) del entonces Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, modificada mediante Orden de 5 de noviembre de 2001 («Boletín Oficial de Aragón» de 16 de noviembre, corrección errores «Boletín Oficial de Aragón» 23 de noviembre)”*.

Se advierte, por tanto, la existencia de preceptos todavía en vigor de la Orden de 15 de mayo de 1985 que son anteriores al traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria, efectuado por Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre.

Asimismo, observamos que esos preceptos de 1985 se dictaron con anterioridad a las sucesivas leyes educativas que inciden en esta

etapa para niños de 0 a 3 años denominada Educación Preescolar, en unos casos, o primer ciclo de Educación Infantil, en otros: la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, LODE; la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, LOGSE; la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, LOCE; la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, LOE; y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, LOMCE.

Dado ese carácter educativo que la Orden de 5 de noviembre de 2001 otorga a las Guarderías dependientes de la DGA, se debería establecer una nueva regulación de organización y funcionamiento de las mismas, adaptando esos preceptos por los que actualmente se rigen estos Centros Infantiles a lo establecido para el primer ciclo de Educación Infantil, tanto en la vigente Ley Orgánica de Educación, con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, como en su ulterior desarrollo normativo.

En nuestra opinión, esta nueva regulación ha de tener en cuenta los cambios tan significativos que se han producido en nuestra sociedad desde 1985, que han transformado los modelos familiares -parejas con hijos que han de compatibilizar el trabajo de ambos fuera del hogar con la crianza y educación de los mismos, familias monoparentales, etc.- haciendo surgir nuevas necesidades sociales a las que se ha de dar respuesta de forma adecuada.

Segunda.- El artículo 6.3 de la Orden de 23 de marzo de 2007 determina que *“los alumnos no podrán permanecer en el Centro más de 8,30 horas diarias”*. Es decir, que dependiendo de la jornada laboral de sus padres, habrá menores que superen las ocho horas de permanencia en el Centro diariamente. Si nos atenemos a las posibles horas de recogida de los niños, que se reflejan en el artículo 22 de la Orden de 5 de

noviembre de 2001, algunos alumnos saldrán a las 18 horas y, en cualquier caso, ninguno lo hará antes de las 16 horas.

Así, desde las 12.30, hora en que habrán consumido el menú que les sirven en el comedor escolar a mediodía, hasta su salida del Centro infantil habrán transcurrido más de cinco horas en el caso de los menores recogidos a las seis de la tarde. A nuestro juicio, en función de la hora de salida de los alumnos, se debería regular la prestación del servicio de merienda en las Guarderías de la DGA.

A este respecto, considerando que hay mejor equilibrio metabólico cuando se distribuyen las comidas a lo largo del día, la Asociación Española de Pediatría de Atención Primaria, AEPap, en el punto 3 de su Decálogo de la Alimentación recomienda: *“repartir lo que se come en 5 comidas. Desayuno, comida y una cena ligera. Además, a media mañana y merienda, es mejor una fruta fresca o un bocadillo que un zumo envasado o bollería industrial”*.

Por otra parte, aun cuando el rango de normalidad de las horas de sueño de un niño es amplio, en un Seminario sobre Sueño Normal que tuvo lugar en el marco de unas Jornadas de Pediatras de Atención Primaria, respecto de la evolución del sueño del primer al segundo año de vida, se señalaba que: *“el sueño total es de 14-15 horas y se consolida un largo periodo de sueño nocturno de 10-12 horas”*.

En consecuencia, tomando en consideración como edad promedio los 2 años, los alumnos de las Guarderías dormirán un mínimo de unas 10 horas por la noche, lo que deja 14 horas para distribuir las 5 tomas de alimentos que aconsejan los especialistas de la AEPap. Esto supone que deberían transcurrir como máximo unas tres horas y media entre cada toma.

A fin de posibilitar esa aconsejable ingesta de alimentos, existen en nuestra Comunidad Escuelas Infantiles Municipales que ofrecen meriendas a sus alumnos. Es el caso de la Escuela Infantil Municipal Las

Pajaritas de Huesca, cuyo Reglamento establece, en el artículo 34, los siguientes horarios:

- Media jornada con comida: 8:45 a 13:30.
- Jornada completa con comida y siesta: 8:45 a 16:00.
- Jornada completa con comedor, siesta y merienda: 8:45 a 16:45

En este supuesto, siendo el horario límite fijado para la salida las cinco menos cuarto, el Reglamento de este Centro oscense prevé que se suministre una merienda a los niños que salen a esa hora. Sin embargo, pese a que la recogida de los alumnos en las Guarderías dependientes de la DGA se puede realizar hasta una hora y cuarto más tarde, a las 18 h., la Administración educativa no se plantea prestar servicio de merienda alguno.

En otros casos, incluso, se ofrece un servicio más completo incorporando también el desayuno. Así, la Ordenanza fiscal número 20 del Ayuntamiento de la Muela, que recoge la normativa de la Escuela Infantil de titularidad municipal, determina que *“El horario de comida será de 12:00 a 14:00 h.; siesta de 14:30 a 15:30 h., y merienda de 16:30 a 17:30 h.”*. Y, en lo concerniente a las tarifas, establece que la utilización del servicio estará sujeta a distintas cuotas, indicando expresamente las correspondientes a las siguientes prestaciones:

- A.- Permanencia 6 horas en el Centro
- B.- Permanencia 12 horas en el Centro
- C.- Por Servicio Desayuno mensual
- D.- Comida mensual
- E.- Merienda mensual
- F.- Desayuno diario
- G.- Comida diaria
- H.- Merienda diaria

Ya hemos señalado la necesidad de que se actualice el Reglamento que regula el funcionamiento y régimen interno de las

Guarderías dependientes de la DGA, y por analogía a lo que sucede en algunas Escuelas Infantiles Municipales de nuestra Comunidad, en esa nueva normativa se debería prever una ampliación de los servicios que ahora se prestan -que se limitan a permanencia y comida de mediodía-, incorporando de forma reglada la merienda.

Actuación que no implicaría la ampliación del horario de cocina habida cuenta de que, con la merienda, se pretende solamente completar la alimentación de los alumnos. Según las recomendaciones de los especialistas en pediatría, los niños deben merendar alimentos saludables, y un yogur o una pieza de fruta pueden ser los más adecuados.

Tercera.- El artículo 3 de la Orden de 23 de marzo de 2007 dispone que, en el primer trimestre de cada año natural, se convocará el procedimiento de admisión de alumnos mediante resolución de la Dirección General con competencias en materia de admisión de alumnos en guarderías infantiles, incluyéndose la actualización de las cuotas por el servicio de comedor.

En cumplimiento de este mandato, por Resolución de 24 de febrero de 2014, de la Dirección General de Ordenación Académica, se convoca el procedimiento de admisión de alumnos en guarderías infantiles dependientes de la Diputación General de Aragón y se establecen las cuotas de su servicio de comedor para el curso escolar 2014/2015. En particular, el apartado undécimo.3 fija distintas cuotas mensuales por el citado servicio, en función de unos tramos de renta per cápita que especifica.

De igual forma, en caso de introducir la merienda repercutiendo el coste del servicio a las familias, se tendrían que determinar las cuotas mensuales por la prestación de este servicio según las rentas. En este sentido, como ya se ha señalado en los antecedentes de esta resolución,

en entrevista mantenida con El Justicia de Aragón, representantes del colectivo presentador de la queja manifiestan que las familias *“están dispuestas a pagar la merienda, con un incremento de las cuotas en función de la renta”*.

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 recomendación.

RECOMENDACIÓN

1.- Que el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno aragonés proceda a emitir una normativa actualizada que regule la organización y funcionamiento de las Guarderías dependientes de la Diputación General de Aragón, estudiando la conveniencia de incorporar la prestación del servicio de merienda de forma reglada.

2.- Que, en tanto se emite esa nueva regulación de estos Centros infantiles, y según la hora de recogida de los alumnos, se prevea la posibilidad de ofrecer un servicio de merienda, aun cuando se repercuta el coste del mismo a las familias en función de sus rentas.

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

Zaragoza, a 2 de marzo de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE