

Expte.

DI-2003/2014-8

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

Asunto: Servicio de comedor escolar en Estadilla

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución una queja, presentada por un colectivo, que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado. En la misma se expone lo siguiente:

“Que el Colegio de Estadilla viene gestionando directamente el servicio de comedor escolar ... y se ha conseguido que el comedor no sea deficitario cobrando a las familias 3.90 € al día y 70 € al mes.

Que hasta el presente curso se ha respetado el precio señalado ...

Que el 14 de octubre el equipo directivo del centro informó que la nueva norma no admite excepciones y que en el curso 2014-2015 se obliga a pagar 5,45 € al día por el servicio de comedor y 6,80 € para el uso esporádico del mismo, siendo el servicio de 960 € al año.

Que esta nueva norma supone un incremento para los usuarios habituales del comedor de 1,55 € al día y 273 € al año y de 2,90 € diarios para los usuarios esporádicos del mismo.

Que se considera un agravio comparativo que las familias paguen un precio por el servicio de comedor superior al que el propio Gobierno de Aragón está pagando por los alumnos transportados, que es de 4 € diarios.

Que se obliga a pagar por un servicio público mucho más de lo que cuesta ...”

En consecuencia, el colectivo presentador de la queja solicita que *“el Gobierno de Aragón admita la excepcionalidad de éste y otros centros en las mismas circunstancias, permitiendo que el Colegio de Estadilla apruebe las tasas que considere necesarias para el mantenimiento del servicio de comedor”*.

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, a la vista de lo expuesto, y 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, dirigí escrito al entonces Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA.

TERCERO.- En respuesta a nuestra solicitud, la Administración educativa nos remite la siguiente información:

“Primero.- Orden de 12 de junio de 2000, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se dictan instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros Docentes Públicos no universitarios.

La disposición vigésimo tercera se establece que en la

determinación de la cuota deberá ser valorado necesariamente el conjunto de gastos de personal de cocina, limpieza y atención al alumnado, independientemente de su procedencia, las materias primas, artículos de limpieza, suministros, material para actividades, otros gastos deducibles, reposición de pequeño material inventariable y de mobiliario de comedor y, en su caso, los derivados de la contratación o convenio para la prestación del servicio.

La disposición vigésimo cuarta establece el importe de la comida diaria fijada para el curso escolar con una oscilación máxima y mínima no superior al 10%, precio que anualmente será actualizado para cada curso escolar. Igualmente se establece que la cuota diaria para usuarios que utilicen el servicio para periodos inferiores al del curso escolar no podrán ver incrementada su cuantía en un 25% a la cuota ordinaria.

La disposición vigésimo sexta se establece que los pagos derivados del comedor escolar serán realizados por los propios centros, con cargo a sus propios créditos ordinarios y a las cuotas de usuarios, salvo los de personal dependientes del Departamento u otras administraciones.

La disposición vigésimo séptima establece que la atención y cuidado del alumnado será realizada preferentemente por el profesorado del centro, con unas ratios determinadas en función de los niveles de enseñanza.

La disposición vigésimo octava establece que cuando no exista profesorado suficiente el servicio estará garantizado por personal adecuado (las conocidas monitoras de comedor).

La disposición vigésimo novena establece que la prestación del servicio se requiere la presencia efectiva al menos de 1 miembro del equipo directivo y en caso de más de 60 alumnos podrá autorizarse un segundo miembro. Estos miembros del equipo directivo tendrán derecho a la prestación gratuita de comida así como a una gratificación extraordinaria, aprobada anualmente por Consejo de Gobierno de Aragón.

La Disposición Final Tercera de la Orden de 12 de junio de 2000 del Departamento de Educación y Ciencia, mediante la que se dictan instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio complementario de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios, faculta al Director General de Ordenación Académica para, en el ámbito de sus competencias, realizar cuantas actuaciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de los preceptos contenidos en la misma.

Segundo.- Resolución de 4 de junio de 2014, de la Dirección General de Ordenación Académica por la que se establecen criterios y se dictan instrucciones para la programación, contratación y desarrollo del servicio complementario de comedor escolar para el curso 2014/15.

Tercero.- La Resolución de 23 de diciembre de 2014 de la Dirección General de Ordenación Académica por la que se modifica la Resolución de 4 de junio de 2014 de la Dirección General de Ordenación Académica por la que se establecen criterios y se dictan instrucciones para la programación, contratación y desarrollo del servicio complementario de comedor escolar para el curso 2014/15, modifica el precio del comedor escolar, a tenor de la entrada en vigor de la Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de

7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras. Y que modifica los apartados 1º y 2º de la disposición vigésimo cuarta, estableciendo el precio del comedor en 920 € al curso, de modo que la cuota por mes es de 92 €, la diaria de 5,25 €, para los que utilizan el comedor de forma continua y la comida ocasional 6,55 €.

CONCLUSIONES

Realizado el estudio de los costes medios de comedores escolares en Aragón, independientemente de su modalidad de gestión (directa centro, AMPAS, Convenios, Contratación con empresa del sector), y en base a la normativa vigente.

Considerando las diferencias entre centros, tanto por nº de alumnos como por su ubicación territorial.

Considerando todos los costes añadidos en la gestión del comedor que hasta el momento no se habían tenido en cuenta: Costes personal de cocina del Gobierno de Aragón, gratificaciones a Equipos Directivos, reparaciones, reposiciones, mejoras de cocinas

Considerando las oscilaciones de precios existentes entre centros, se optó por un precio medio, lo que ha supuesto que "a priori" algunos centros tengan superávit, pero siguen existiendo otros, independiente del modo de gestión que siguen siendo deficitarios al estar la cuota diaria real por encima de los 5,25 €.

Esta medida se adoptó por solidaridad e igualdad entre todos los centros, para que la diferencia de costes en centros públicos no supusiera ventaja o desventaja de unos centros con otros, ya que la diferencia podría llevar a que unos centros pagarán 80 € y otros 110 €.

En concreto, y con respecto al Centro ubicado en la localidad de Estadilla, perteneciente al C.R.A. Estadilla-Fonz, le informamos que:

Es un comedor gestionado directamente por el centro docente, con la vigilancia por parte de la APA y con cocina en el centro.

Que el personal de cocina pertenece a la plantilla del Gobierno de Aragón, con unos costes en capítulo 1 de más de 21.000 €, que deberían imputarse al precio medio del menú, por lo que el coste real de éste es superior al indicado en su escrito de queja, por tanto estaríamos dentro del precio medio establecido para todo Aragón.

En virtud de lo expuesto anteriormente, sería un agravio con respecto a todos aquellos otros centros que no cuentan con personal de la DGA y que por tanto deben asumir el coste íntegro del cubierto.”

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, señala que “*el pleno desarrollo de la personalidad*” de los alumnos es uno de los fines a los que debe orientarse el sistema educativo español. En este mismo sentido, el artículo 20.1 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, dispone que todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna, tienen derecho a recibir una educación que les garantice el desarrollo libre,

integral y armónico de su personalidad.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 14 de abril de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, afirma que el servicio de comedor es esencial en aquellos Centros que, además de cumplir con la tarea educativa y asistencial, posibilitan el cumplimiento del principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la Educación. Considera el citado Tribunal que el servicio complementario de comedor escolar contiene elementos fundamentales de educación para la salud, educación para la convivencia y educación para el ocio y tiempo libre, elementos importantes en la formación integral de los alumnos y que contribuyen al pleno desarrollo de la personalidad de los mismos. Así, concluye que *“en suma, es indiscutible el carácter de elemento esencial e integrado del referido servicio para el adecuado ejercicio del constitucionalmente reconocido derecho a la educación”*.

En esta misma línea, la Guía de Comedores Escolares de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 3 de julio de 2013, señala que el comedor de los centros educativos es un espacio que desempeña importantes funciones en la etapa escolar, siendo un marco de convivencia en el que los menores adquieren hábitos adecuados. Y, como función educativa complementaria a la enseñanza, la citada Guía refleja que el servicio de comedor incide en la educación para la salud, higiene y alimentación, en la educación para la responsabilidad, en la educación para la convivencia, y en la educación para el ocio.

Además, en el caso concreto planteado en este expediente, el colectivo presentador de la queja considera que, *“por la dispersión geográfica del medio rural en la provincia de Huesca, el servicio de comedor cobra vital importancia para poder mantener a los hijos escolarizados lo más próximo posible a sus domicilios. Cualquier*

restricción en el servicio de comedor supone poner en riesgo la vida de los colegios rurales, lo que puede conllevar en caso de cierres de colegios a que las familias se vean abocadas a trasladar sus domicilios a los núcleos más grandes donde tengan que escolarizar a sus hijos, incrementando así la despoblación que ya por otros factores y circunstancias se está viviendo”.

Es preciso tener en cuenta que los cambios culturales que se han producido en nuestra sociedad han transformado los modelos familiares, haciendo surgir nuevas necesidades sociales. En muchos casos se advierte que resulta imprescindible la utilización del servicio de comedor escolar, y las condiciones socioeconómicas por las que, en la actual coyuntura, atraviesan muchas familias, exigen que la Administración adopte medidas a fin de que el importe del comedor escolar sea lo más ajustado posible a la realidad de cada Centro, facilitando que puedan afrontar sus cuotas todos los que precisen utilizar ese servicio complementario, dada la importante función que desempeña y el carácter esencial del mencionado servicio.

Segunda.- El Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria, indica en el artículo 50 que el servicio complementario de comedor escolar forma parte de la Programación General Anual como un servicio más del Centro.

En nuestra Comunidad Autónoma, por Orden 12 de junio de 2000 se dictan instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los Centros docentes públicos no universitarios. En particular, la instrucción vigesimotercera determina que es competencia del Consejo Escolar del Centro proponer el procedimiento de

gestión y elaborar el proyecto de presupuesto del servicio para cada curso escolar y del Director del Servicio Provincial correspondiente su aprobación, fijar la cuota diaria y la fórmula de abono. Puntualiza además la citada instrucción que *“las cuotas, que comprenderán el conjunto del curso escolar, se abonarán mediante recibo emitido por el propio centro, en la forma y plazos que se determine”*.

En consecuencia, estimamos que no existe obstáculo legal alguno para que, en función del presupuesto elaborado para cada Centro concreto, se establezca la cuantía que para ese Centro en particular se habrá de abonar en concepto de comedor escolar, tanto el importe de la cuota mensual para quienes utilicen el servicio habitualmente, como el precio de la comida diaria para los que asistan ocasionalmente.

A nuestro juicio, se debe cobrar una cuota acorde con el servicio que se va a prestar y es lógico suponer que el importe no resultará el mismo para todos los Centros sino que dependerá de diversos factores: del número de usuarios; de los gastos de personal, suministros, material diverso, etc.; de las horas de cuidado y atención al alumnado en el periodo interlectivo, especialmente en el supuesto de que no haya profesorado suficiente y haya que recurrir a monitores de comedor escolar; e incidirá significativamente el procedimiento elegido para su desarrollo (1. Gestión directa por el centro docente 2. Contratación a empresas del sector 3. Acuerdos o convenios con otras instituciones o entidades).

En el presente supuesto, se trata de un comedor gestionado directamente por el Centro docente, del que hacen uso un promedio de *“22 usuarios fijos, 11 ocasionales -incluido personal del equipo docente-, 7 transportados, 6 beneficiarios de ayuda y 1 alumno de educación*

especial', según nos comunica el colectivo presentador de la queja. Asimismo, nos informan que, para la atención y cuidado del alumnado durante la prestación del servicio de comedor escolar, se dispone de dos cuidadores contratados en horario de 13 h. a 15 h., además de una persona del equipo directivo presente en este horario en el centro y que se encarga de la supervisión del funcionamiento del servicio.

Por lo que respecta a la organización y gestión del servicio, en documento adjunto al expediente consta que los productos alimenticios los compra la cocinera en comercios de la localidad por indicación de la Dirección y conforme al presupuesto existente; que los menús diarios son confeccionados mensualmente por el Equipo Directivo bajo la supervisión de un nutricionista designado por la DGA -en este caso el veterinario de zona adscrito-; y que la empleada de cocina, conforme a su experiencia, elabora la comida que se sirve a los alumnos de acuerdo con el contenido de estos menús que se le facilitan.

Entendemos que el hecho de que haya solamente dos horas de cuidado y atención de los alumnos en el periodo interlectivo, así como la adquisición de productos de proximidad y la implicación del Equipo Directivo en la planificación de los menús, contribuirá a reducir la cuantía de la prestación del servicio de comedor escolar en el Colegio de Estadilla respecto del que ofrecen otros Centros de nuestra Comunidad con un período intersesiones más amplio y que tienen externalizada también la planificación de los menús. En consecuencia, estimamos que es lógico que ese menor coste del servicio repercuta en las familias cuyos hijos son usuarios del comedor escolar.

Tercera.- En su respuesta, el entonces Departamento de

Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA señala que, en el Centro de Estadilla, *“el personal de cocina pertenece a la plantilla del Gobierno de Aragón, con unos costes en capítulo 1 de más de 21.000 €, que deberían imputarse al precio medio del menú”*. En la queja se puntualiza que ese personal de cocina está constituido por una única trabajadora, vecina de Estadilla, que viene ocupando ese puesto desde el año 1990.

Así, el colectivo reclamante señala que antes del 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, se realizó la contratación de la cocinera por el propio Centro Escolar desde la Dirección, previa consulta al Consejo Escolar y al Claustro de Profesores, *“asumiendo el pago de su salario el centro junto con el del resto del profesorado”*.

De conformidad con lo expuesto en la queja, *“una vez transferidas las competencias a la D.G.A. fue ésta quien se hizo cargo de todos los salarios, incluido el de la cocinera”*. En la actualidad, nos indican que *“está contratada 6 horas diarias (30 horas semanales) en el periodo de septiembre a junio. Todos los años los meses de julio y agosto queda rescindido su contrato y pasa a situación de desempleo percibiendo prestación del INEM”*.

Si nos atenemos a lo manifestado por el colectivo presentador de la queja, la decisión de incorporar el personal de cocina del Colegio de Estadilla a la plantilla del Gobierno de Aragón fue decisión de la propia DGA, pese a que en su respuesta lo califica de *“agravio”*. En este sentido,

los reclamantes matizan que:

“La prestación de un servicio como el comedor escolar no puede medirse tan sólo tomando como referencia factores económicos. No se trata de intentar que finalmente resulte un servicio no deficitario pues, a la vista de las diferencias entre centros escolares, no en todos las necesidades son las mismas. Se trata de que este servicio llegue a todas las familias con las mismas garantías, por lo que es un error hablar de un agravio si se respetan las condiciones que se piden en la queja [pagar por el servicio de comedor lo que realmente cueste suministrarlo].”

Cuarta .- La Administración educativa aduce que la medida de optar por un mismo precio medio de comedor escolar *“se adoptó por solidaridad e igualdad entre todos los centros, para que la diferencia de costes en centros públicos no supusiera ventaja o desventaja de unos centros con otros”*.

En relación con esta cuestión, es preciso tomar en consideración también el coste de otras actividades complementarias y extraescolares que se incluyen en la Programación General Anual de cada Centro educativo. A este respecto, la asistencia a conferencias, representaciones teatrales y otros espectáculos de carácter cultural que son interés para consolidar aprendizajes, no suponen coste adicional alguno para los alumnos del medio urbano, dado que este tipo de actos se desarrollan en sus propias ciudades, en tanto que los alumnos del medio rural han de efectuar desplazamientos para asistir a ellos, lo que les obliga a abonar los consiguientes gastos de transporte desde su localidad.

Por otra parte, quienes presentan la queja afirman que: *“Puede que en este momento los niños de Estadilla, al igual que los de otros colegios rurales, dispongan en sus comedores de cocineros pagados por la DGA, haciendo que el precio final del cubierto quede por debajo del de otros colegios de todo Aragón, incluidas las capitales de provincia y grandes municipios, en los que el servicio de catering puede incrementar los costes. Sin embargo, se trata de medir el resultado de la educación a largo plazo. La DGA no se ha planteado que lo que ahora consideran un ahorro para los padres en pueblos como el aludido, no se va a mantener siempre. La inexistencia de centros públicos de formación profesional o de estudios superiores y universidades cerca de sus domicilios supondrá que, en el futuro formativo de sus hijos, los padres tengan que hacer un desembolso mayor en traslados, residencias, pisos de alquiler ... que los de las familias residentes en las proximidades, que ahora no se están considerando y que deberían ser valorados para estimar el conjunto total de costes, y evitar hablar así de agravios comparativos”*.

Quinta.- La disposición vigésimo tercera de la Orden de 12 de junio de 2000 establece que *“en la determinación de la cuota deberá ser valorado necesariamente el conjunto de gastos de personal de cocina, limpieza y atención al alumnado (independientemente de su procedencia), los alimentos, artículos de limpieza, suministros y demás gastos, la reposición de pequeño material inventariable y de mobiliario de comedor, material para actividades y, en su caso, los derivados de la contratación o convenio para la prestación del servicio”*. Se advierte que no incluye ni reparaciones ni obras de mejoras en cocinas, gastos que, en uno de los considerandos del informe de respuesta de la Administración, se citan como costes añadidos en la gestión del comedor que hasta el momento no se habían tenido en cuenta.

En cuanto al destino del posible superávit que va a generar el incremento de la cuota de comedor escolar, el colectivo reclamante nos traslada que:

“En cursos anteriores el pequeño sobrante que quedaba se reservaba para gastos también de comedor del curso siguiente, para cambio de material ya en mal estado (compra de cacerolas.....) y sobre todo para cubrir aquellos gastos que en muchas ocasiones se ha considerado necesario atender de forma inminente y dependen de partidas de la DGA que en la práctica han tardado tiempo en llegar (p.ej. alumnos becados o beneficiarios de ayudas ...).

En este curso 2014-2015 y cumpliendo instrucciones expresas de la D.G.A. el sobrante, según se nos ha indicado desde dirección, se queda en una cuenta del colegio abierta en exclusiva para el servicio de comedor, sin tener indicaciones hasta la fecha del destino que se debe dar al saldo existente.”

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 el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA, en función del presupuesto concreto elaborado para el Colegio de Estadilla, establezca la cuantía que para ese Centro en particular se habrá

de abonar en concepto de comedor escolar.

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, a 8 de septiembre de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E. F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE