

Expte.

DI-2070/2017-8

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE
PRESIDENCIA
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza**

Asunto: Límite de rentas para acceder a becas de comedor municipales

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma, se muestra disconformidad con una interpretación de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, en lo que respecta al máximo de renta familiar para tener acceso a las becas de comedor escolar, que limitaría que los municipios puedan efectuar sus convocatorias conforme a los criterios aplicados en años anteriores. En particular, en el escrito de queja se expone lo siguiente:

“El Área de Acción Social del Ayuntamiento de Utebo otorga anualmente becas de comedor escolar, subrogándose a la convocatoria del Gobierno de Aragón, pero aumentando el rango de concesión a 2,5 veces el IPREM, en lugar de 2 veces el IPREM del Gobierno de Aragón.

Esto permitió, por ejemplo, dar 54 becas el año pasado a niños

que no hubieran entrado en el rango del GA.

La nueva Ley de emergencia Social, de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas, dice que el máximo de concesión es dos veces el IPREM, con lo que nos impide poder dar cobertura de becas de comedor a un rango más flexible en familias que realmente lo necesitan. Siendo por tanto los requisitos impuestos por la Ley contrarios a su finalidad esencial.

Sin tener en cuenta además, el número de miembros de la unidad familiar en la renta, ni si son 12 o 14 pagas, ni si hay alquiler de vivienda ...”.

Quien presenta la queja solicita “*modificar este apartado de la ley permitiendo a las administraciones publicar un rango más amplio de concesión de las becas para ayudar a paliar las penurias económicas de las familias para las que se supone que se promulga esta Ley*”

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, a la vista de lo expuesto y al amparo de las facultades otorgadas por la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he acordado admitirlo a mediación con la finalidad de dirigir la presente sugerencia al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La Ley 10/2016, de medidas de emergencia, es de aplicación al sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, que comprende la Administración pública de la Comunidad Autónoma, cualesquiera organismos públicos dependientes o vinculados a dicha

Administración y las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes, así como a las entidades locales aragonesas

Y, conforme a lo dispuesto en el artículo 1, la citada Ley tiene por objeto definir un conjunto de mecanismos y medidas de carácter urgente que garanticen la efectividad de los derechos sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón, con especial atención a las situaciones de emergencia social y a las personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad o de especial vulnerabilidad.

Entendemos que está dirigida a reconocer –no a limitar- derechos a los ciudadanos que se encuentran en una precaria situación y debe ser interpretada en el sentido que más les favorezca, especialmente si se trata de menores. A nuestro juicio, su aplicación ha de procurar atender en primer lugar lo más urgente y lo más necesario, sin obviar otras situaciones cotidianas que han de afrontar familias en desventaja socioeconómica.

Centrándonos en el tema objeto de queja, el artículo 27 de la Constitución española reconoce el derecho universal a acceder a una educación básica, gratuita y obligatoria. A tal fin, 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.

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.

Es cierto que compete a la Administración educativa gestionar la prestación del servicio de comedor escolar mas, 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.

En consecuencia, consideramos que 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, 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.

Es plausible, por tanto, que los municipios realicen sus propias convocatorias de ayudas de comedor escolar para aquellos solicitantes que no han podido ser beneficiarios de las convocadas a tal fin por la DGA, aun cuando en algún caso la familia se encuentre por debajo del umbral de pobreza.

Segunda.- La línea de pobreza o umbral de pobreza se cifra en el 60% de la mediana de la distribución de los ingresos por unidad de consumo adjudicados a las personas.

En Aragón, según datos del Instituto Aragonés de Estadística para el año 2016, el umbral de pobreza de un hogar compuesto por un adulto está fijado en 9.450,44€ al año; en el caso de un hogar con dos adultos en 14.175,66€ anuales; si el hogar está formado por 2 adultos y 1 menor de 14 años en 17.010,79 € anuales; y si el hogar lo constituyen 2 adultos y 2 menores de 14 años en 19.845,92 € anuales.

Se advierte que el requisito de ingresos máximos de la unidad familiar establecido en la Ley 10/2016 –que se cifra actualmente en 12.780,26 euros anuales- es muy inferior a estos umbrales, aunque la familia tuviera un único hijo (17.010,79 € anuales).

Además, en Aragón, la tasa de pobreza (personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza) asciende a un 22.56%, situándose en un 30.46% en el caso de familias con 4 o más miembros. Son precisamente esas familias que tienen 2 o más hijos las que en mayor medida solicitan becas de comedor escolar, y el umbral de pobreza de dichas familias se sitúa a partir de los 19.845,92 euros anuales.

Ante esta situación, no se podrá atender a numerosas familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza debido al requisito relativo a límite de rentas fijado en la Ley 10/2016, coincidente con el de la Orden ECD/728/2017, por la que se convocan becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar en Centros de nuestra Comunidad Autónoma para el curso 2017-2018.

A tenor de estos datos del Instituto Aragonés de Estadística, se detecta que es insuficiente el límite de renta familiar que impone la Ley de medidas de emergencia para que puedan tener acceso a una beca de comedor todos los que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. En nuestra opinión, no se debe utilizar el texto de la referida Ley para restringir derechos de ciudadanos en situación socioeconómica

desfavorecida. Consideramos que la Ley no debería limitar las facultades de mejorar la propuesta contenida en la norma, análogamente a lo que sucede en los convenios colectivos que, aunque establezcan una cantidad, la empresa puede fijar unas condiciones más favorables.

Es lógico que, para dotar de mayor efectividad a la becas municipales y que puedan atender a un sector de población necesitada más amplio, las Administraciones Locales pudiesen incrementar el límite de rentas que exige la convocatoria de la DGA. Nos parece un contrasentido que una Ley de medidas de emergencia de carácter social impida a las Corporaciones Locales conceder becas de comedor a familias de sus municipios que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. La Ley citada es una ley de mínimos, no de máximos, que reconoce derechos a los ciudadanos, pero que no limita que algunas Administraciones puedan ampliarlos.

Tercera.- La Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón, señala que, en el ámbito educativo, se tendrán muy en cuenta las situaciones familiares a la hora de otorgar ayudas. A los efectos que aquí interesan, el artículo 16, sobre medidas en materia de educación, dispone en su primer punto que:

“1. La administración pública promoverá la adopción de beneficios fiscales y otorgará ayudas en concepto de comedor escolar y material curricular a las familias en función de su nivel de ingresos y del número de miembros de la unidad familiar, teniendo en cuenta especialmente a aquellas calificadas como de especial consideración”.

Constatamos que, para la adjudicación de estas ayudas, se ha de fijar un criterio relativo al número de miembros de la unidad familiar. Sin

embargo, el artículo 16.a de la Ley 10/2016 fija un máximo de renta familiar para tener acceso a las becas de comedor escolar con carácter general, sin ponderar el número de hijos, igual que sucede en la Orden ECD/728/2017 por la que se convocan las becas que otorga la DGA.

En cumplimiento de lo dispuesto en el precepto transcrito, a fin de que el límite para acceder a becas de comedor valorase tanto el nivel de ingresos como el número de miembros de la unidad familiar, cabría hacer un cómputo similar al de los ingresos por unidad de consumo, que se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo. Y las unidades de consumo del hogar se calculan concediendo un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

En cualquier caso, esta Institución sostiene que el artículo 16 de la Ley de de Apoyo a las Familias de Aragón impide fijar un límite absoluto para la concesión de las becas de comedor escolar, sin ponderar los ingresos de la unidad familiar o renta anual en función del número de hijos y de adultos a su cargo. A este respecto, también los umbrales de pobreza se fijan según el número de miembros de la unidad familiar.

Cuarta.- En el presupuesto para 2017 del Ayuntamiento aludido en la queja se ha consignado una partida de 50.000 euros para conceder a las familias del municipio *“ayudas para asistencia al comedor escolar”*. Ayudas que, si nos atenemos a lo manifestado por quien presenta la queja, la Corporación Local ha venido convocando en los últimos quince años, siempre con un límite de rentas superior al que fijaba la convocatoria de la DGA, habida cuenta de que el Ayuntamiento subroga la convocatoria municipal a la del Gobierno de Aragón.

Este año, el hecho de que, para tener acceso a las becas de comedor, la Ley de medidas de emergencia pudiera imponer como límite de rentas dos veces el IPREM, que coincide con el límite establecido en la Orden ECD/728/2017, imposibilitaría que las Corporaciones Locales incrementen ese máximo fijado por la DGA.

En particular, el Ayuntamiento de Utebo no puede efectuar su convocatoria como el año anterior, que se dirigía a familias con rentas inferiores a 2.5 veces el IPREM. Esto conlleva que familias que el año pasado obtuvieron una ayuda municipal no podrán acceder este año a ella. Es decir, se han creado unas expectativas ahora defraudadas, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica.

La seguridad jurídica, recogida como principio inspirador en el artículo 9.3 de la Constitución Española es definida por el Tribunal Constitucional, en Sentencias 27/1981 de 20 de julio, 227/1988, 46/1990 y 146/1993, como *“la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa”*. Continúa el T.C. en las resoluciones invocadas argumentando que: *“El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse... y no provocar juegos y relaciones entre normas que produzcan perplejidades”*.

Esto supone, según el Consejo de Estado, *“de una parte, el conocimiento de las leyes vigentes y, de otra, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Las dos circunstancias, certeza y estabilidad deben coexistir en el Estado de Derecho”*.

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

1.- Que el Gobierno de Aragón modifique la Ley de medidas de emergencia de Aragón de forma que no suscite dudas que impidan que las Corporaciones Locales puedan otorgar becas de comedor escolar a las familias de sus municipios que superen en dos veces el IPREM.

2.- Que el Ayuntamiento de Utebo aplique la Ley en el sentido más favorable a las familias, haciendo uso de la partida de 50.000 euros que tiene asignada en el presupuesto para ayudas de comedor escolar, aunque superen en dos veces el IPREM.

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

Zaragoza, a 9 de junio de 2017

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE