



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 1987/2022

**Asunto: Conciliación de la vida familiar y laboral / Programa “Madrugadores” /
Desayuno escolar**

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Educación

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente tramitado en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La conciliación de la vida personal, familiar y laboral constituye una necesidad con una clara proyección social, de ahí la conveniencia de fortalecer las políticas que contribuyan a atenderla.

En concreto, el compromiso que, precisamente, asumió la Administración de esta Comunidad Autónoma en este ámbito encontró su máxima expresión normativa en la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía, el cual incorpora, dentro de los principios rectores de las políticas públicas, el deber de los poderes públicos de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la conciliación a que nos estamos refiriendo (artículo 16.13).

En ese contexto, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, supuso un importante avance en esta materia, estableciendo y regulando un conjunto de medidas, prestaciones y servicios de apoyo para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades familiares.

Se estableció, así, en dicha ley el deber de la Administración autonómica promover actuaciones conducentes a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, y en su desarrollo el Decreto 29/2009, de 8 de abril regula los programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral en el ámbito educativo. En el mismo se establece el marco jurídico básico por el que se deben regir, entre otros, el **Programa**



“**Madrugadores**”, que a su vez se encuentra desarrollado por la ORDEN EDU/736/2014, de 21 de agosto, que incorporó novedades en su funcionamiento con el fin de poder atender todas las situaciones que implicaran la necesidad de conciliación sin atender a una causa concreta y específica.

Pues bien, consistiendo dicho programa en la ampliación del horario de apertura escolar (desde las 7:30 horas hasta el inicio de la actividad docente) en los centros escolares públicos durante todos los días lectivos, se cuestionaba en la queja que ha dado lugar a esta resolución que no se permita a los alumnos “madrugadores”, dentro de este horario, desayunar o consumir su desayuno propio. Se consideraba en esa queja que con esta imposibilidad se obviaba el bienestar y salud de los niños usuarios del programa, obligándoles a madrugar en exceso para poder desayunar en su domicilio antes de acudir el centro educativo, afectando a su rendimiento escolar, especialmente en los niños más pequeños de educación infantil.

Solicitada por esta Institución información al respecto a la Consejería de Educación, conforme a la competencia que ostenta para la gestión de este programa de conciliación (que se desarrolla de forma indirecta a través del correspondiente contrato administrativo que cubre el total de los centros que cuentan con dicho servicio), se comunicó por dicha Administración que la justificación de la falta del servicio de desayuno solicitado se fundamentaba en que entre las funciones encomendadas a los monitores y responsables del programa, conforme a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas que lo rigen, no se encontraba la prestación de servicio alguno de carácter alimenticio ni la de controlar la ingesta de alimentos por los alumnos, lo que, además, resultaba coherente con la concepción del programa, centrado únicamente en el desarrollo de actividades “de carácter sociocultural y lúdico”.

Se aclaraba, a su vez, por la Administración educativa que el desarrollo de la actividad de alimentación de los alumnos en los centros educativos contaba con su propio programa, establecido en el Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León y la Orden EDU/693/2008, de 29 de abril. Y, así, se concluía que existía una imposibilidad de atender dicho servicio de desayuno, puesto que tanto *“el servicio de madrugadores como el de comedor escolar, son servicios complementarios al derecho a la educación, pero en ningún caso, pueden convertirse los mismos en servicios de carácter asistencial, que exceden de las competencias de dicha Consejería”*.

De esta forma, en consecuencia, el servicio de comedor escolar tan sólo es prestado para la comida de mediodía como servicio complementario a la educación, descartando la prestación del desayuno escolar durante el horario del Programa “Madrugadores”.



Ante estas manifestaciones resulta oportuno realizar las siguientes consideraciones:

El servicio de comedor escolar de los centros públicos docentes es, en efecto, una prestación complementaria de carácter educativo. Pero dicho servicio, además de constituir un factor importante para garantizar la escolarización, también desempeña una destacada función social mediante las ayudas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural. A lo que se suma el ser un servicio que facilita la conciliación de la vida familiar y laboral, como ya pusimos de manifiesto en una reciente resolución en la que, con ese fundamento solicitábamos la ampliación del servicio de comedor escolar en el medio rural a todos los menores escolarizados, con independencia de su lugar de residencia; en la línea de lo que se contempla en la antes citada ORDEN EDU/693/2008, de 29 de abril, que desarrolla el Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León.

Pues bien, a su tenor se entiende por servicio público de comedor escolar el desarrollo de la actividad educativa y de alimentación de los alumnos en los comedores escolares o establecimientos idóneos para su prestación, bajo la responsabilidad de la autoridad educativa. Esto es, su norma reguladora se refiere de forma genérica a la alimentación, sin concretar su dimensión u objeto.

Otras Comunidades Autónomas, por el contrario, han definido el servicio de comedor escolar de forma más precisa en sus correspondientes regulaciones, estableciendo expresamente la posibilidad de que comprenda el desayuno: Es el caso de Aragón (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), Baleares (Resolución de 9 de septiembre de 2003, por la que se regula la organización y funcionamiento del servicio escolar de comedor en los centros públicos no universitarios) y Extremadura (Instrucción 1/2023, del Ente Público extremeño de servicios educativos complementarios, por la que se regula el funcionamiento del servicio de comedor escolar en los centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el curso 2023-2024). Incluso en la Comunidad Canaria se han aprobado las Instrucciones para el desarrollo del programa específico de desayunos escolares en los centros docentes públicos de educación infantil y/o primaria, educación especial y alumnado de enseñanza secundaria obligatoria, para el curso escolar 2023-2024.

A su vez, en el marco jurídico establecido en la Orden del Ministerio de Educación de 24 de noviembre de 1992, por la que se regulan los comedores escolares, modificada parcialmente por la Orden de 30 de septiembre de 1993, se incluye el servicio de desayuno en la actividad de tales comedores de los centros públicos docentes dependientes del Ministerio de Educación, cuando sea aconsejable para atender a los



alumnos que por razones de trabajo de los padres, por el horario del transporte escolar o por otras causas, necesitan anticipar su hora de llegada al centro.

Ciertamente, aun cuando esta Comunidad Autónoma no cuente con una normativa tan precisa, el tenor literal del señalado Decreto 20/2008, de 13 de marzo, no identifica el servicio de comedor escolar con la comida del mediodía, sino que se refiere, en general, como antes se apuntaba, a la actividad educativa y de alimentación de los alumnos. Lo que permite considerar que dicho servicio público podría también comprender el desayuno escolar.

Por su parte, la aplicación estricta que efectúa la Administración educativa del Decreto 29/2009, de 8 de abril, por el que se regula el Programa “Madrugadores” (limitando su objeto a actividades lúdicas), puede no compaginarse con la finalidad perseguida con el mismo en toda su amplitud, ni tampoco con el compromiso asumido por los poderes públicos de la Comunidad para favorecer la conciliación, personal, familiar, y laboral en el ámbito educativo.

Sobre el particular, debe admitirse que la realidad social actual reclama, cada vez más, el esfuerzo de las administraciones públicas para fomentar el establecimiento de las condiciones propicias para favorecer o mejorar la compatibilización de la vida familiar y laboral, removiendo los obstáculos que entorpecen las condiciones de vida de las familias con hijos pequeños y, de forma especial, las de estos menores, debiendo desarrollar para ello las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas y familias que se encuentren en situaciones más desventajosas o desfavorables.

En este sentido, el desayuno escolar es una prestación que presenta evidentes ventajas para favorecer que las familias puedan conciliar su actividad laboral, mejorando con ello también la adecuada atención a sus hijos y garantizando la igualdad efectiva de oportunidades en la escolarización.

Es preciso, por ello, considerar que, en el ámbito educativo, sería aconsejable incorporar el servicio de desayuno como parte del servicio de acogida y del servicio de comedor, constituyendo también, por su vinculación a la escolarización, una prestación complementaria esencial para que las familias puedan conciliar su vida personal, familiar y laboral.

Ello lleva a esta Defensoría a reclamar a la Administración educativa una interpretación menos estricta de la normativa reguladora del Programa “Madrugadores” y del servicio de comedor escolar, teniendo en cuenta que las familias de esta Comunidad, por diversas razones vinculadas a la necesidad de compatibilizar sus responsabilidades, pueden precisar ese servicio complementario dentro del horario de acogida que se presta antes del inicio de la jornada escolar.



Además, junto a los beneficios que ello ofrecería para avanzar en la política de conciliación de las responsabilidades profesionales y parentales, otro aspecto que desde esta Institución se considera de especial importancia es el hecho de que una inadecuada alimentación y unos malos hábitos de sueño tienen consecuencias negativas no solo en el desarrollo, sino también en el rendimiento académico de los niños.

Por una parte, la alimentación es el factor extrínseco más importante que determina el crecimiento y desarrollo del individuo durante la infancia. Y siendo el desayuno la primera comida del día, este debe cubrir un 25 % de las necesidades calóricas diarias. Pese a ello, según los datos publicados por la Asociación Española de Pediatría, entre un 6-8 % de los niños y adolescentes españoles no desayunan habitualmente, y son muchos más los que desayunan poco o mal. El ayuno matutino interfiere en los procesos cognitivos y de aprendizaje ya que se traduce en falta de concentración y bajo rendimiento físico e intelectual. Además, algunos estudios sobre este tema han relacionado este ayuno matutino con la obesidad.

Así, una alimentación correcta durante la edad escolar que permita al niño crecer con salud es, sin duda, un objetivo prioritario para familias y educadores, pues cualquier malnutrición, por exceso o por defecto, puede tener repercusiones a corto y largo plazo. Además, es cuando comienzan a instaurarse unos hábitos alimentarios que, correctos o no, se mantendrán durante gran parte o toda la vida. El comedor escolar puede y debe ser, por tanto, un marco en el que día a día se adquieran unos hábitos alimentarios saludables y se conozcan de forma práctica las normas para una óptima alimentación y nutrición durante toda la vida¹.

Debe tenerse presente, por tanto, que la salud y el bienestar, presentes y futuros, de la población en edad escolar están profundamente condicionados por el tipo de alimentación recibida y el mantenimiento de un peso saludable. Como apuntan la Organización Mundial de la Salud (OMS)² y la Comisión de las Comunidades Europeas³, la infancia representa un periodo determinante para inculcar comportamientos saludables y conocimientos para adoptar un estilo de vida saludable, y la escuela es el escenario de intervención donde desarrollar acciones eficaces para modificar los comportamientos a largo plazo.

¹ *Guía de Comedores Escolares*. Programa piloto Perseo, promovido por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición del Ministerio de Sanidad y Consumo y el Centro de Investigación y documentación Educativa del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Con la colaboración y participación de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Murcia y las Direcciones Territoriales y Provinciales de los Ministerios de Sanidad y Consumo (INGESA) y de Educación, Política Social y Deporte de Ceuta y de Melilla.

² Iniciativa Global de Salud en la Escuela.

³ Libro Blanco para una Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad.



Al mismo tiempo, el sueño tiene un papel fundamental en el desarrollo y bienestar infantil. Según se afirma por el Grupo de Trabajo de Sueño⁴ de la Asociación Española de Pediatría de Atención Primaria, un sueño inadecuado por calidad o cantidad puede causar somnolencia, cefalea, dificultades de atención y déficits cognitivos y conductuales (depresión, ansiedad) que afectan significativamente a la calidad de vida de los niños y sus familias.

Todo ello, pues, justifica, a nuestro juicio, introducir mejoras en la prestación de los servicios educativos complementarios destinados a favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, realizando los esfuerzos necesarios para implantar el servicio de desayuno en los centros docentes públicos, en beneficio también de la salud y bienestar de los alumnos, incluso más allá del deber de favorecer la conciliación a que venimos refiriéndonos.

Para ello, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se formula a la Consejería de Educación la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que se proceda a la adopción de las medidas necesarias (incluyendo los desarrollos normativos que, en su caso, fueran precisos) para incorporar la prestación del servicio de desayuno en los centros docentes públicos de la Comunidad de Castilla y León, durante el horario del Programa “Madrugadores”, con la finalidad de garantizar el correcto rendimiento físico e intelectual de aquellos alumnos que necesitan anticipar su hora de llegada a la escuela antes del inicio de la jornada escolar, ello en el marco diseñado para la conciliación de las familias con sus obligaciones laborales.

SEGUNDA: Que se realicen, si para ello fuera necesario, las oportunas modificaciones en el pliego de prescripciones técnicas de los actuales contratos administrativos que rigen el Programa de acogida “Madrugadores” (como parte del servicio público educativo del que es titular la Administración autonómica), o bien se adopte otra solución alternativa que permita la prestación del servicio demandado, incluso desde este mismo curso escolar.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Educación en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

⁴ colectivo de profesionales de la AEPap encargado del desarrollo de acciones relacionadas con el sueño del niño y adolescente.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López