



Save the Children

GARANTIZAR COMEDOR ESCOLAR SANO Y GRATUITO A TODA LA INFANCIA EN RIESGO DE POBREZA

Mayo_2022



#ComedorGarantizado

savethechildren.es

Este estudio se ha elaborado a partir de la explotación de estadísticas oficiales de ámbito estatal que se indican en cada caso y de la revisión de la normativa estatal y autonómica y de literatura científica.

Los indicadores analizados están extraídos de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Educación y Formación Profesional, que solicita información a todas las autonomías. Sin embargo, hay comunidades que no enviaron sus datos correctamente en los plazos previstos y, por tanto, no aparecen reflejados en esta revisión.

Asimismo, en algunas zonas del país, entidades locales (municipales o comarcales) cubren o completan algunas cuantías de las becas comedor a las familias, por lo que los datos consolidados pueden en algunos casos diferir de los reflejados en esta estadística.

Directora de Incidencia Social y Políticas de Infancia:

Catalina Perazzo Aragoneses

Responsable de Incidencia Política:

Carmela del Moral Blasco

Coordinación:

Álvaro Ferrer Blanco

Autores:

Álvaro Ferrer Blanco y Jaime Sanz Mali

Revisión de textos:

LEMA TRADUCTORES
TRADUCTORES E INTERPRETES EN TODOS LOS IDIOMAS Y SECTORES

Gráficos:

Elena del Real Moreno

Ilustraciones:

Germán Gullón (VALBHY Design)

Arte y maquetación:

Óscar Naranjo Galván



Edita:

Save the Children España
Mayo_2022

RESUMEN EJECUTIVO

España tiene un problema de obesidad y sobrepeso infantil que afecta particularmente a quienes crecen en familias con menor renta. Los problemas de acceso a alimentación equilibrada se han duplicado con la pandemia.

Proporcionar alimentación saludable a través del comedor escolar es una medida eficaz y eficiente que mejora la nutrición y la salud de niños, niñas y adolescentes y tiene efectos positivos sobre su éxito educativo.

Sin embargo, España está lejos de cumplir la Garantía Infantil Europea aprobada en junio de 2021 que compromete a garantizar comedor escolar gratuito a toda la infancia en situación de pobreza: más de un millón de niños, niñas y adolescentes bajo el umbral de la pobreza paga el comedor escolar íntegro o no accede a él.

Son más los niños, niñas y adolescentes que acuden al comedor escolar en centros educativos concertados y privados, a pesar de que hay mucho más alumnado en situación desfavorecida en la red pública.

El bajo acceso se debe a dos problemas: por un lado, las ayudas son insuficientes, los niveles de renta establecidos para acceder son bajos y las ayudas no son un derecho subjetivo; y por otro, no hay servicio de comedor escolar en muchos centros educativos.

Las ayudas de comedor escolar llegan solo al 11,2% del alumnado de infantil, primaria y ESO cuando la pobreza infantil en España está en el 27,4%. Las disparidades de cobertura entre comunidades van del 1,9% en Murcia al 25,2% en Canarias y únicamente en Euskadi cubren a todo el alumnado en riesgo de pobreza.

El Ministerio ha decidido excluir hasta ahora las ayudas de comedor escolar de los umbrales de renta que fija la normativa estatal de becas. De esta forma, los niveles de renta fijados a nivel autonómico para acceder son tan bajos que son inferiores al umbral de la pobreza. Solo en Euskadi, Ceuta, Melilla, Galicia y Extremadura lo superan. En cuatro comunidades autónomas esa ayuda ni siquiera implica gratuidad del servicio, exclusivamente bonificación parcial y familias en situación de pobreza siguen teniendo que pagar una parte.

Para muchos niños, niñas y adolescentes acceder es imposible porque su centro educativo no ofrece el servicio. Solamente 1 de cada 10 institutos de secundaria públicos tienen servicio de comedor, mientras que lo ofrecen 9 de cada 10 centros privados con ESO. Uno de cada diez colegios públicos no lo ofrece tampoco.

Ahora tenemos una oportunidad para cambiar esta situación. En este momento se está decidiendo la programación de los fondos europeos para combatir la privación material (antiguo FEAD) hasta 2027 y podemos reorientarlos a asegurar el comedor escolar gratuito como derecho a toda la infancia en situación de pobreza, como hacen otros países europeos. El comedor escolar es menos estigmatizante que el reparto de alimentos y da pie a una intervención integral de acompañamiento socioeducativo a la infancia en riesgo de exclusión.

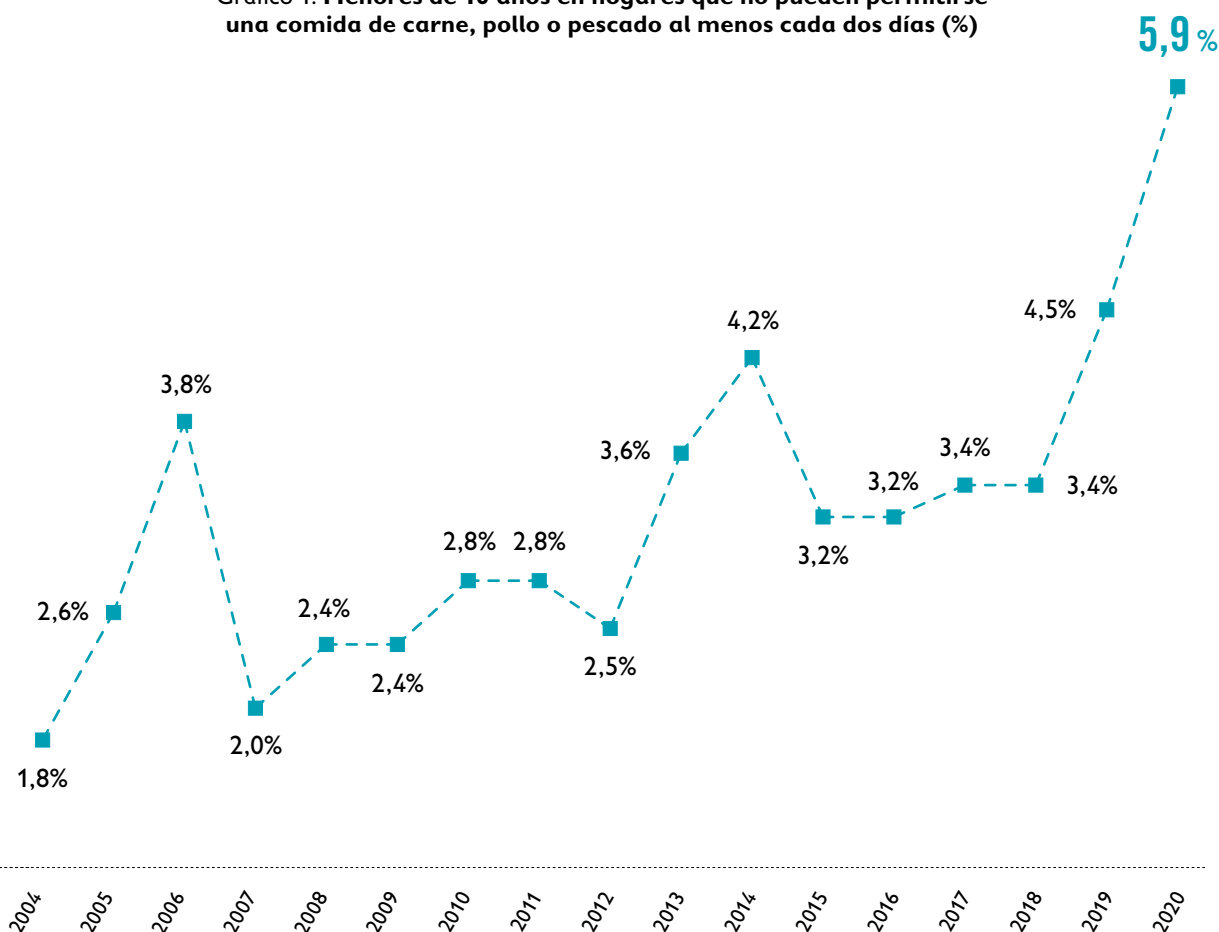
Asimismo, el Plan Estatal de Acción de la Garantía Infantil Europea y la financiación del Fondo Social Europeo Plus que lleva aparejada puede contribuir a este objetivo. Para que esto sea posible, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) hasta 2027 debe priorizar la construcción de comedores y cocinas, especialmente en institutos de secundaria y en centros educativos que escolarizan alumnado en desventaja.

1. La obesidad infantil es muy alta en España y la COVID-19 ha aumentado la inseguridad alimentaria

La malnutrición de niños y niñas, en forma de sobrepeso y obesidad, es una epidemia en España. Casi un 28,1% de los menores de 18 años tendrían exceso de peso –obesidad o sobrepeso– en España, según el informe de Save the Children *Adiós a la dieta Mediterránea* publicado en el pasado mes de abril. El nuestro es de los países de Europa donde menos fruta y verdura consumen los niños y las niñas.¹

En los últimos dos años de pandemia la inseguridad alimentaria se ha disparado: el porcentaje de menores de 16 años que vive en hogares con dificultades económicas para acceder a una ración proteica cada dos días casi se duplica.

Gráfico 1. Menores de 16 años en hogares que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días (%)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2020, INE.

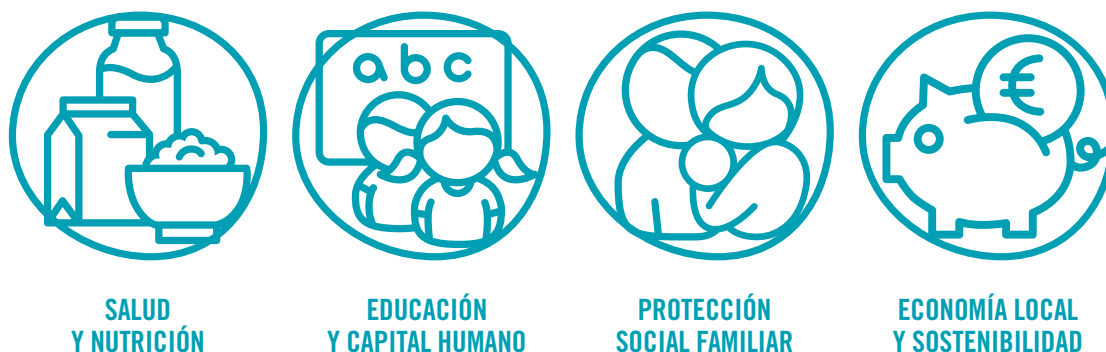
1 WHO (2021). WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI): report on the fourth round of data collection, 2015–2017. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

2. Ir al comedor escolar mejora la alimentación, la salud y el éxito educativo de niños, niñas y adolescentes

El cierre en 2020 de los centros educativos por la COVID-19, y de su servicio de comedor, nos hizo conscientes del papel que juega el comedor escolar en la seguridad alimentaria de muchos niños y niñas, pero también de cuántas personas, sobre todo mujeres, tenían empleo en ellos.

Estudios recientes muestran que acceder al comedor escolar implica beneficios en cuatro niveles: nutrición y salud; educación; protección social y economía familiar, y en la economía local y la sostenibilidad.

Gráfico 2. **Beneficios del comedor escolar**



Fuente: Adaptado de WFP (2020). El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020.

Revisiones de la evidencia científica muestran que proporcionar una comida escolar saludable reduce la inseguridad alimentaria de niños y niñas, el riesgo de sobrepeso infantil y de diabetes en la edad adulta² y tiene especiales beneficios sobre la salud física y psicosocial en los más desfavorecidos.³

En educación, programas experimentales de comedor escolar recientes de Reino Unido y Grecia muestran mejoras en rendimiento,

comportamiento y concentración,⁴ así como un menor abandono escolar. Un año adicional de comedor escolar equivaldría a 0,03 años de escolarización adicionales. Los estudiantes que tenían acceso durante 9 años al comedor escolar tenían 1,5 puntos porcentuales más de probabilidad de acceder a la universidad.⁵ En este sentido, algunas investigaciones muestran que la calidad es relevante y que mayor calidad se traduce en ligeros aumentos de los resultados académicos.⁶

2 Schwartz & Rothbart, 2019; Bruckmayer, Picken y Flemons, 2021.

3 WFP, 2020; Guio, Frazer y Marlier, 2021.

4 Kitchen et al (2013) y Veloudaki et al (2016) citado en Guio, Frazer y Marlier (2021).

5 Bruckmayer, Picken y Flemons (2021).

6 Anderson, Gallagher y Ramírez, 2017.

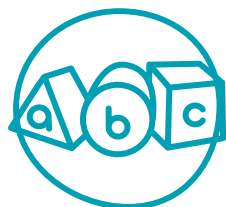
En tercer lugar, las ayudas de comedor actúan como una medida de protección social no contributivo en tanto que son una transferencia en especie a las familias que proporciona estabilidad económica, al no tener que asumir ese gasto, lo que redundará en los resultados educativos de niños y niñas. El coste medio anual del comedor escolar sin ayudas son 743,75 euros, teniendo en cuenta las ayudas, de media las familias gastan 439 euros.

Por último, los programas de comedor escolar con productos locales benefician a la economía local y generan oportunidades de empleo, sobre todo femenino.⁷ Acortar las cadenas de distribución y recurrir a productores locales puede tener efectos positivos sobre la sostenibilidad.⁸ Según cálculos del Programa Mundial de Alimentos de la ONU los comedores escolares pueden llegar a crear 2000 empleos por cada 100.000 niños alimentados.⁹

3. Garantía Infantil Europea: el comedor escolar gratuito es uno de los seis servicios clave a garantizar a toda la infancia vulnerable en la UE

Por medio de la Garantía Infantil Europea, aprobada en junio de 2021 en el Consejo de la Unión Europea (UE), los Estados miembro de la UE se han comprometido a garantizar a toda la infancia en situación de vulnerabilidad el acceso a seis servicios clave:

Educación infantil gratuita, educación básica y actividades extraescolares gratuitas, atención sanitaria gratuita, **comedor escolar saludable y gratuito**, nutrición saludable y vivienda adecuada.



Educación infantil gratuita



Educ. básica y actividades extraescolares gratuitas



Atención sanitaria gratuita



Comedor escolar saludable y gratuito



Nutrición saludable



Vivienda adecuada

7 WFP (2020). El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020. Roma: Programa Mundial de Alimentos.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

España debe garantizar una comida saludable y gratuita al día en el colegio tanto a la infancia en riesgo de pobreza como a otros colectivos de niños y niñas en especial vulnerabilidad.

Como veremos más adelante, ahora mismo estamos lejos de garantizarlo ni siquiera al primer grupo.



SCHOOL MEALS COALITION Y EL PAPEL CENTRAL DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL CAPITAL HUMANO

Una población bien alimentada, sana y educada es la base del crecimiento y el desarrollo económico. Por eso la inversión en capital humano (la suma de salud, aptitudes, conocimientos y experiencia de una población) fortalece la competitividad de un país. Los niños bien alimentados aprenden mejor y, cuando son adultos, son más productivos y obtienen salarios más elevados.¹⁰ Intervenir en edad escolar a través del comedor es especialmente eficaz por sus efectos en salud y educación.

Tan importante es el papel que juega la alimentación escolar en el desarrollo humano que se ha constituido en julio de 2021 la *School Meals Coalition*, una alianza global de gobiernos, ONU, academia, ONG y sector privado de la que forma parte el Gobierno de España.

En su Declaración de Compromiso afirman: **«Reconocemos los comedores escolares como una intervención eficiente y con impacto, con significativos retornos sociales. [...] Concebimos un mundo donde cada niño y niña tenga la oportunidad de disfrutar de una comida sana y nutritiva en la escuela en 2030, apoyando el pleno desarrollo de su potencial humano».**

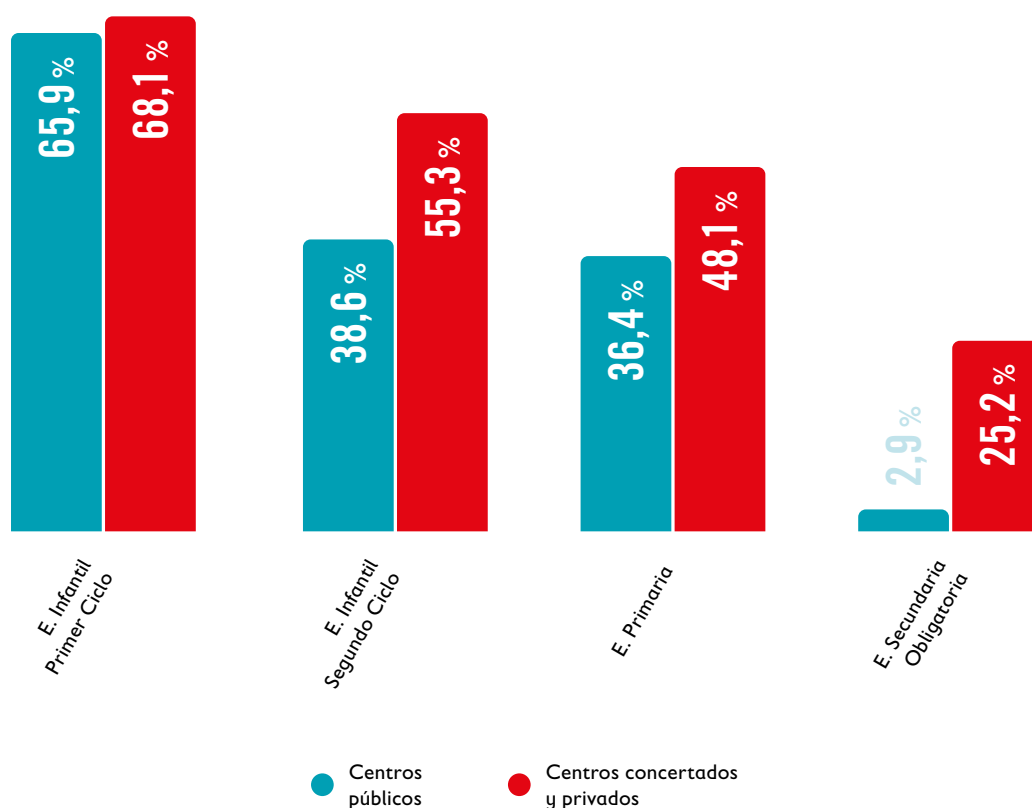
10 WFP (2020). El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020. Roma: Programa Mundial de Alimentos.

4. Hay muchos más usuarios de comedor escolar en la escuela concertada y privada que en la pública, sobre todo en la ESO

Desde un punto de vista de equidad, llama la atención que son más los niños, niñas y adolescentes que acuden al comedor escolar en centros privados, a pesar de que hay más alumnado en situación desfavorecida en la red pública. La mayor diferencia se observa en la ESO, donde menos de un 3% va al comedor en

centros públicos y la proporción de usuarios se multiplica por ocho en los privados. Hay dos razones que explican esta situación: la insuficiencia de ayudas o bonificaciones de comedor y la no disponibilidad del servicio, especialmente en los institutos de secundaria.

Gráfico 3. Alumnado usuario del comedor escolar por nivel educativo y titularidad (2019-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación y FP (2021).

5. Las ayudas de comedor escolar son insuficientes en España

A diferencia de otras becas, las ayudas de comedor escolar solo son un derecho subjetivo por estar escolarizado en otro municipio, no por renta baja

La Ley Orgánica de Educación (LOE) establece la obligación de proporcionar el comedor escolar gratuito a aquellos estudiantes de educación obligatoria que acuden a un centro educativo en otra localidad, sin distinción de situación económica o de vulnerabilidad –las llamadas «ayudas individualizadas obligatorias»–. Sin embargo, no establece lo mismo para quienes por razones económicas tienen dificultades para acceder.

Aunque tiene la competencia para establecer las normas básicas, el Estado ha renunciado hasta ahora a establecer un nivel mínimo de renta común para acceder a las ayudas de comedor escolar. En 2018 se decidió incluir una excepción explícita en el Real Decreto que regula las becas y ayudas, de forma que a las convocatorias de ayudas de libros, transporte y comedor no le aplican los umbrales de renta estatales. Cada comunidad autónoma y ayuntamiento fija sus requisitos de renta para recibirla, sin una garantía mínima.

NORMATIVA ESTATAL RELATIVA AL DERECHO A AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre).

Artículo 82. Igualdad de oportunidades en el ámbito rural.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

Artículo 83. Becas y ayudas al estudio.

3. A estos efectos, el Gobierno regulará de forma básica con carácter de mínimos, las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los beneficiarios, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación, reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, preservando las competencias de las Comunidades Autónomas que, con cargo a sus presupuestos, regulen y gestionen un sistema de becas y ayudas al estudio.

5. Las convocatorias que se realicen del sistema general de becas respetarán el derecho subjetivo a recibirlas por parte de aquellos beneficiarios que cumplan las condiciones económicas y académicas que se determinen, sin que se pueda establecer un límite al número de las mismas.

Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Artículo 8. Componente de las ayudas en los niveles de enseñanza gratuita.

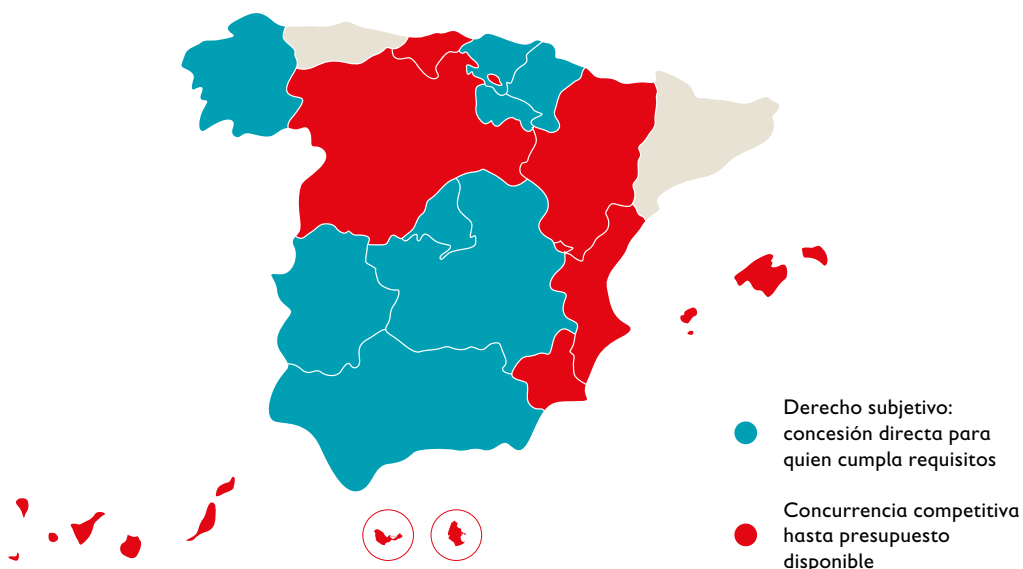
En los niveles de enseñanza gratuita se podrán conceder ayudas para transporte, comedor y para la adquisición de libros y del material escolar necesario siempre que estos conceptos no estén suficientemente cubiertos con servicios, fondos o ayudas públicas.

A estas convocatorias no les serán de aplicación las normas reguladoras de los requisitos económicos contenidas en este real decreto ni en los reales decretos anuales por los que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio personalizadas, salvo que se disponga otra cosa en la correspondiente convocatoria.

Además, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) incorporó el derecho subjetivo a las becas para quienes cumplan los requisitos económicos –a todo el que cumple se le concede de forma directa– sin límite presupuestario, pero solo para las «becas generales», es decir, las que convoca el Ministerio para educación posobligatoria.

Quedan así fuera las ayudas de educación obligatoria, como son las ayudas de comedor escolar, que convocan comunidades autónomas y entidades locales y que pueden depender del presupuesto disponible que se les haya destinado. Si no es concesión directa sino por concurrencia competitiva, como ocurre en nueve autonomías, y no llega el presupuesto, aunque cumplas los requisitos, te puedes quedar sin ayuda.

Gráfico 4. Régimen de concesión de las ayudas de comedor escolar por CC. AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de normativa autonómica (ver anexo).
Nota: No hay datos disponibles de Asturias y Catalunya porque convocan las entidades locales.

MODALIDADES DE AYUDA DE COMEDOR: AYUDA, BONIFICACIÓN O TARIFICACIÓN SOCIAL

En el sistema de **ayudas o becas**, el precio público del servicio es el mismo para todos y las familias pueden solicitar, acreditando unos niveles de renta u otras situaciones socioeconómicas, un importe que se les puede conceder para cubrir todos o parte de esos costes.

Un sistema de **bonificaciones** o exenciones establece un precio público estándar al cual se aplica un descuento parcial o total de carácter excepcional para las familias de rentas bajas y cuando existen problemas adicionales acreditados. Las familias deben solicitar los descuentos y demostrar las dificultades particulares para acceder a estas ayudas.

En un sistema de **tarificación social** no existe un único precio público estándar, sino un abanico de cuotas progresivas en función del nivel de renta declarada de las familias que no requiere la comprobación de problemas sociales adicionales.



Las tres se consideran ayudas al estudio a los efectos de la normativa de becas.

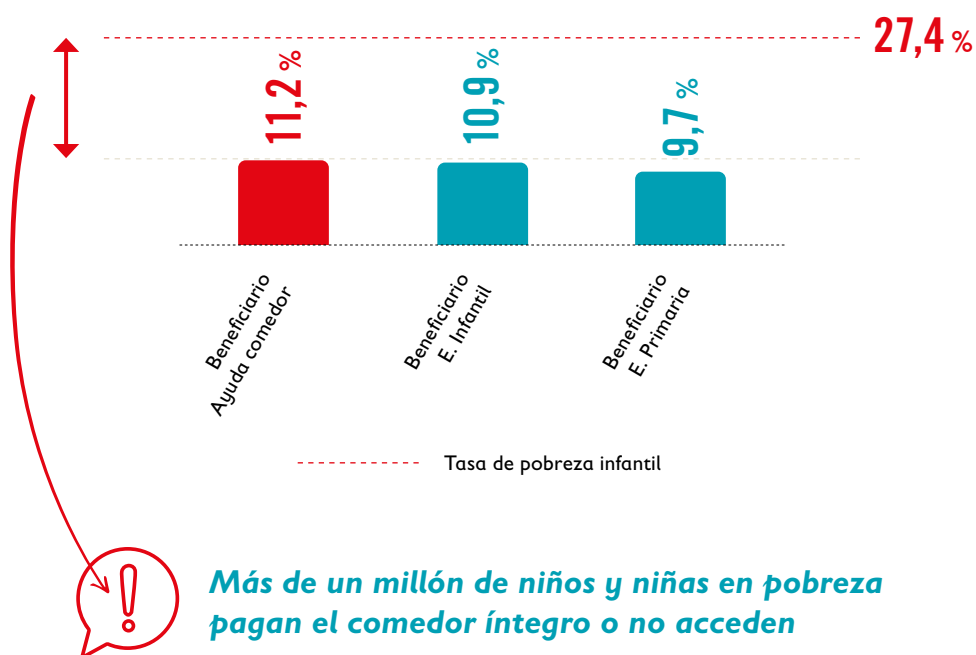
La cobertura de ayudas de comedor escolar es desigual y no alcanza al nivel de pobreza

En España las ayudas de comedor escolar solo alcanzan al 11,2% del alumnado en educación infantil y obligatoria, lejos, por tanto, de la proporción que están en situación de pobreza.

11

Hasta el 27,4% de pobreza infantil habría 1.085.378 niños, niñas y adolescentes sin ayuda. Algunas de estas ayudas no son por razón de renta sino otras causas, por lo que el porcentaje real de cobertura puede ser incluso inferior.

Gráfico 5. Pobreza infantil y cobertura de ayudas de comedor escolar en España (2019-2020)



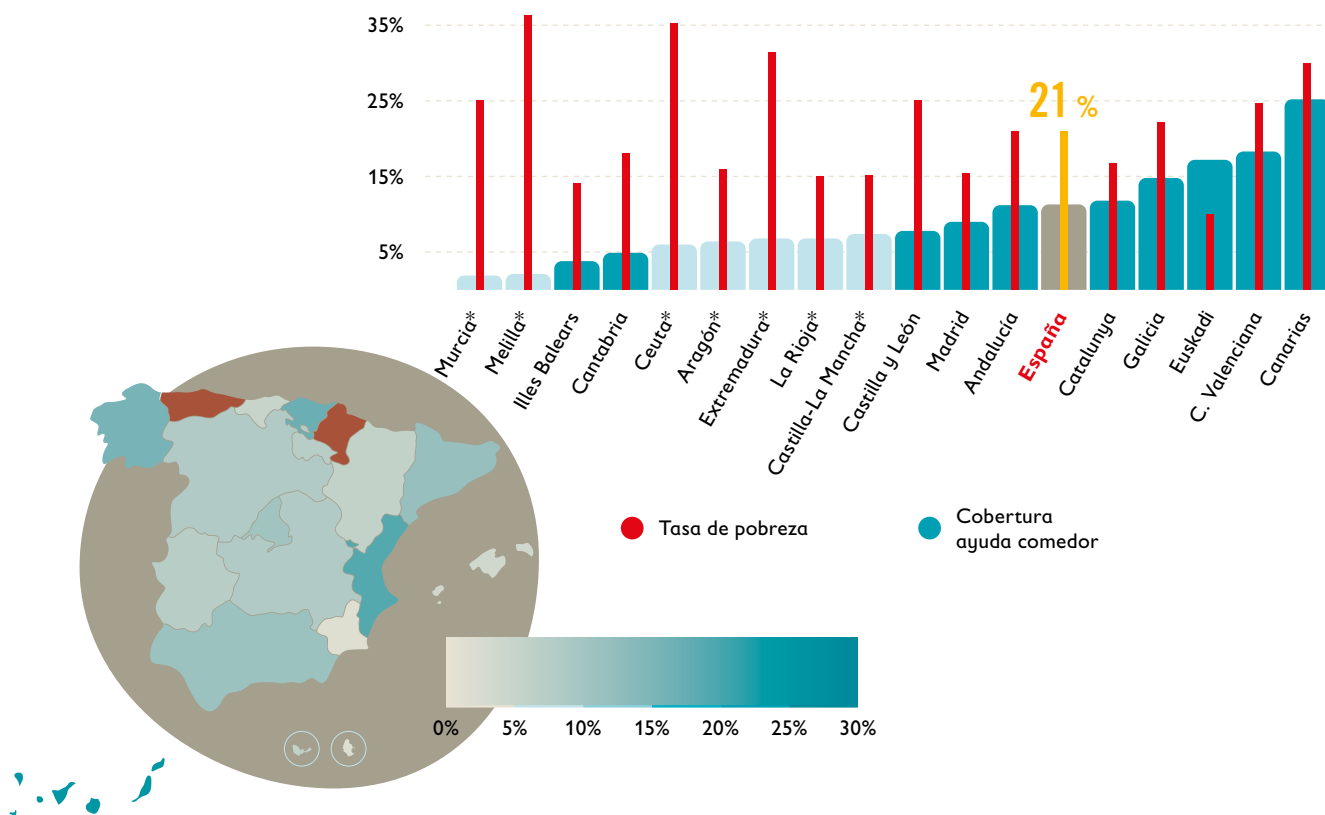
Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Becas y Ayudas y Las Cifras de la Educación (Ministerio de Educación y FP) y Encuesta sobre el gasto de los hogares en educación (INE).

11 Cuando hablamos de «ayuda de comedor escolar» incluye tanto ayudas o subvenciones como bonificaciones sobre el precio público, siguiendo la definición de beca del artículo 4.3 del Real Decreto 1721/2007: «Tendrán la consideración legal de beneficiarios de las becas y ayudas al estudio a que se refiere este real decreto los estudiantes a quienes se les concedan en cualquiera de los siguientes supuestos: a) Que perciban directamente su importe; b) Que perciban el importe a través de un tercero; c) Que lo obtengan mediante la exención del pago de un determinado precio por un servicio escolar o académico; d) Que se beneficien de una prestación en especie en el marco de una actividad educativa».

Cada comunidad autónoma establece los requisitos y procedimientos para acceder a ayudas o bonificaciones del comedor escolar y sus cuantías, dando lugar a grandes diferencias.

El problema es que, salvo en Euskadi, en todas las comunidades las ayudas no alcanzan a cubrir al alumnado que está en situación de pobreza.¹²

Gráfico 6. Alumnado de educación infantil, obligatoria y especial beneficiario de ayuda de comedor (2019-2020) y tasas de pobreza



(*) En claro comunidades que no incluyen al alumnado de ESO en las ayudas o bonificaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Becas y Ayudas 2021 y Las Cifras de la Educación 2022 (Ministerio de Educación y FP), de Encuesta de Condiciones de Vida 2020 (INE), de Consejería de Educación y Empleo de Extremadura y Conselleria de Educación y Formación Profesional de les Illes Balears. No hay datos disponibles de Asturias y Navarra.

Por otra parte, resulta llamativo que, en siete comunidades autónomas (Murcia, Melilla, Ceuta, Aragón, Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha), a menos que sea usuario de transporte por estar escolarizado en otro

municipio o se participe en algún programa concreto, el alumnado de la ESO no está incluido en las ayudas de comedor escolar.

12 Se ha tomado como referencia la tasa de pobreza relativa de la población general en cada comunidad en lugar de la infantil para permitir la comparación.

MODELOS DE AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR EN LA UE Y REINO UNIDO

Los Estados miembro de la UE y el Reino Unido tienen distintos sistemas de ayudas para el acceso al comedor escolar, que se pueden clasificar en cuatro grupos según el alcance.¹³ España pertenece al segundo grupo, donde se conceden ayudas que pueden llegar a la gratuidad, pero se focalizan en el alumnado más desfavorecido.

Grupo 1: Comedor escolar gratuito universal, al menos en algunas edades	Estonia, Finlandia, Lituania, Letonia, Suecia, Reino Unido
Grupo 2: Comedor escolar gratuito focalizado,** en todo el país	Chipre, R. Checa, Alemania, ESPAÑA, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia
Grupo 3: Comedor escolar subvencionado parcialmente o gratuito que no cubre todo el país	Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Francia, Croacia, Irlanda, Italia, Polonia, Rumanía
Grupo 4: Sin ayudas	Dinamarca, Países Bajos

(**) Focalizado significa que una proporción del alumnado, normalmente el más vulnerable, se beneficia de la gratuidad.

Según cómo se focalizan las ayudas hay distintos modelos. Cada modelo tiene **ventajas e inconvenientes** en términos de alcance y coste-eficacia.¹⁴

	Eficacia en llegar a los más vulnerables	Riesgo de estigmatización y segregación	Costes administrativos	Coste
Gratuidad o bonificación universal	ALTA	●	●	●
Focalizado en escuelas	BAJA	●	●	●
Focalizado en estudiantes	MEDIA	●	●	●

● Bajo ● Medio ● Alto

13 Guio, A.-C., Frazer, H. and Marlier, E. (eds) (2021). "Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation".

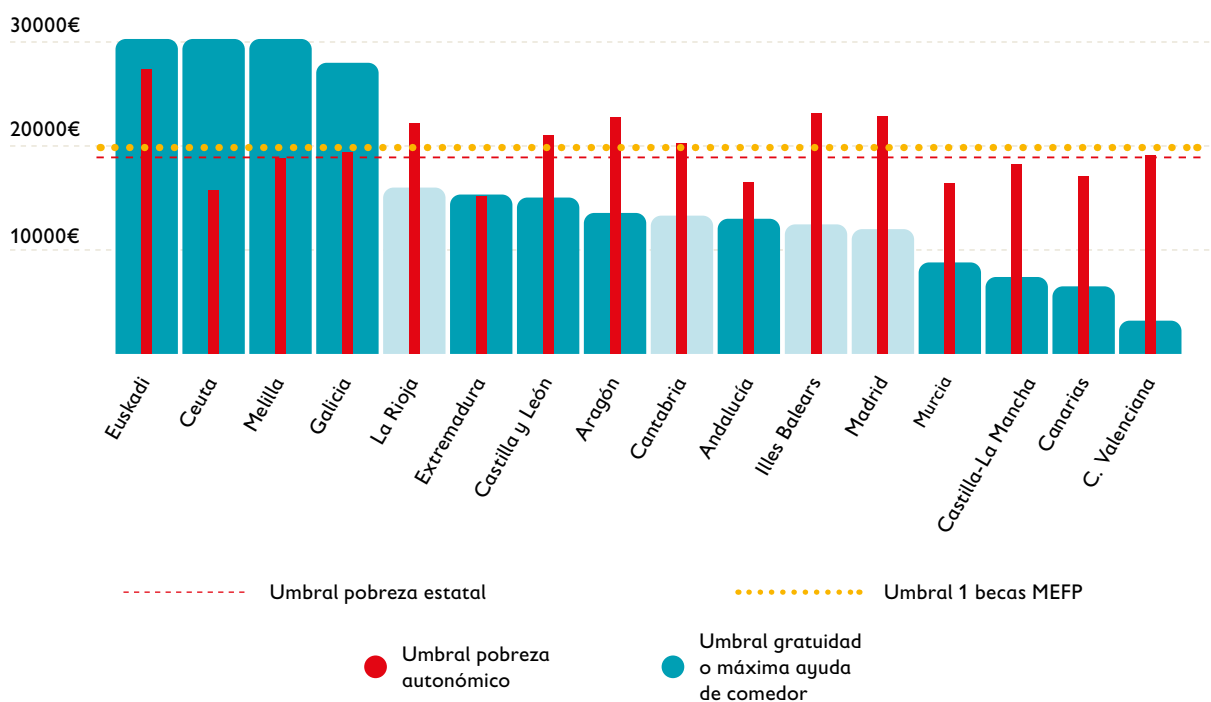
14 Elaboración propia a partir de Guio, Frazer y Marlier (2021).

El nivel de renta familiar para recibir la ayuda máxima¹⁵ está por debajo de la pobreza y no asegura gratuidad

En todas las comunidades autónomas estar por debajo de un nivel de ingresos en la unidad familiar es el principal requisito para acceder a ayudas o bonificaciones del comedor escolar, aunque no es el único. El problema es que en general los niveles de renta familiar –umbrales– establecidos para acceder a la ayuda máxima están por debajo del umbral de la pobreza. Solo en Euskadi, Ceuta, Melilla, Galicia y Extremadura superan el umbral.

Esa ayuda máxima en cinco comunidades autónomas (La Rioja, Cantabria, Balears, Madrid y Navarra) no implica la gratuidad del servicio, por tanto, familias en situación de pobreza becadas siguen teniendo que pagar una parte del precio del comedor escolar. Hay requisitos extremadamente bajos. Por ejemplo, en Canarias la gratuidad se concede a familias de cuatro miembros con ingresos por debajo de 554 euros al mes, en Murcia son 616 euros.

Gráfico 7. Umbrales de renta para gratuidad o máxima ayuda de comedor escolar y umbrales de pobreza para una familia de cuatro miembros (dos adultos y dos niños)



En claro las comunidades autónomas donde no existe gratuidad sino bonificación parcial vinculada a renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de normativas autonómicas (ver anexo) y EAPN. Asturias y Catalunya tienen criterios distintos en cada entidad local que convoca. Navarra no dispone de gratuidad o ayuda por razón de renta.

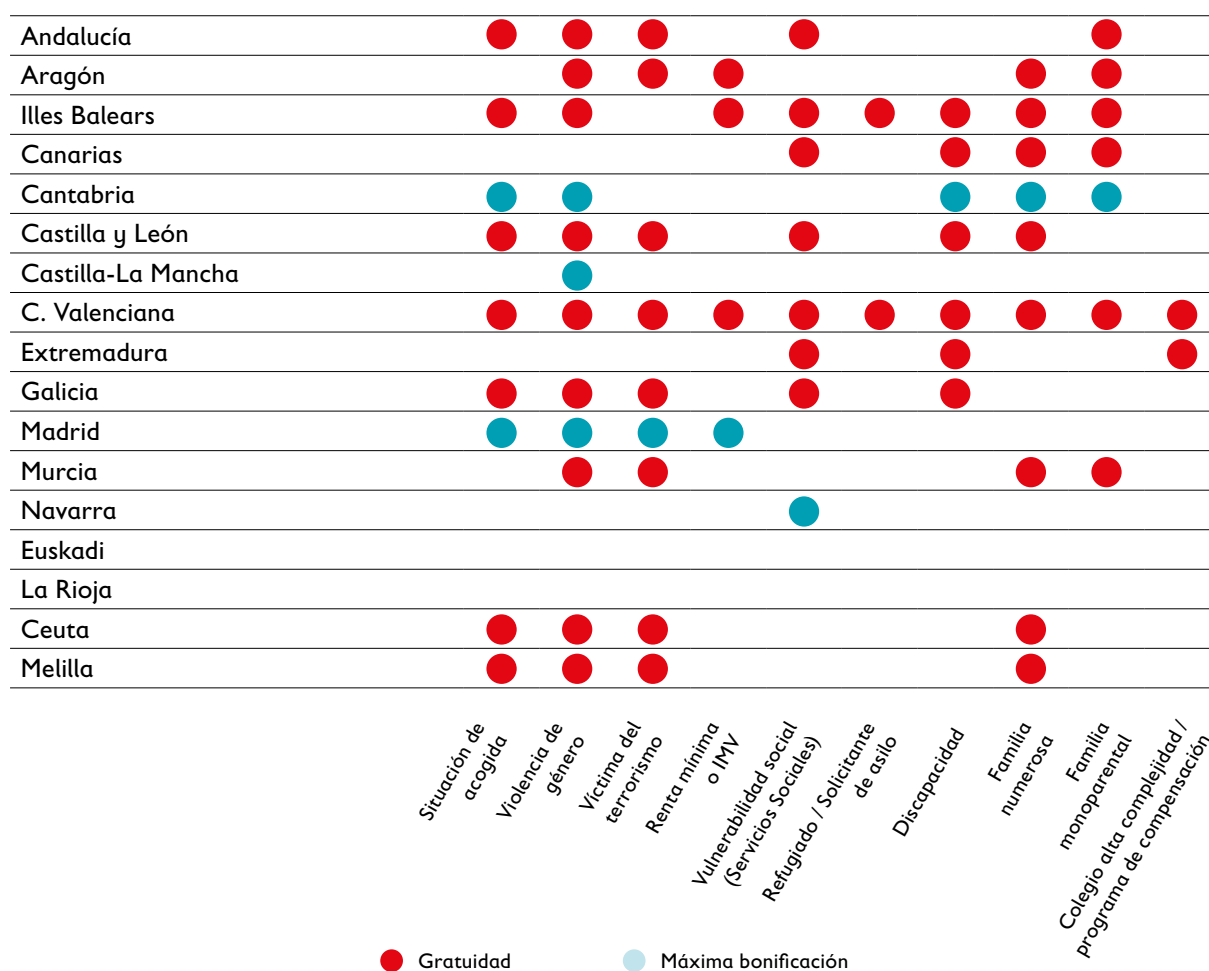
(*) Este gráfico analiza exclusivamente el acceso por criterios de renta.

15 Nos referimos con “ayuda máxima” a la bonificación o ayuda de comedor escolar más elevada que concede el sistema de cada autonomía, que solo en algunas de ellas alcanza la gratuidad o 100% del precio.

Durante el confinamiento por COVID-19 en 2020, muchas comunidades autónomas garantizaron la continuidad del servicio de comedor, a través de tarjetas o distribución de comida elaborada, solo a los beneficiarios de la gratuidad. Según nuestros cálculos, solamente el 5,7% del alumnado –la mitad de los becados de comedor– se benefició del servicio en esos meses.

Además, con frecuencia las comunidades autónomas vinculan las ayudas de comedor a otros criterios socioeconómicos distintos de la renta que facilitan llegar a otros perfiles vulnerables. Sin embargo, en casos en que se establece como condición el reconocimiento por Servicios Sociales de la vulnerabilidad o riesgo social o a la condición de beneficiario de renta mínima, implica una barrera administrativa más y un riesgo de estigmatización.

Tabla 1. Otros criterios considerados en el acceso a la gratuidad o máxima ayuda de comedor escolar



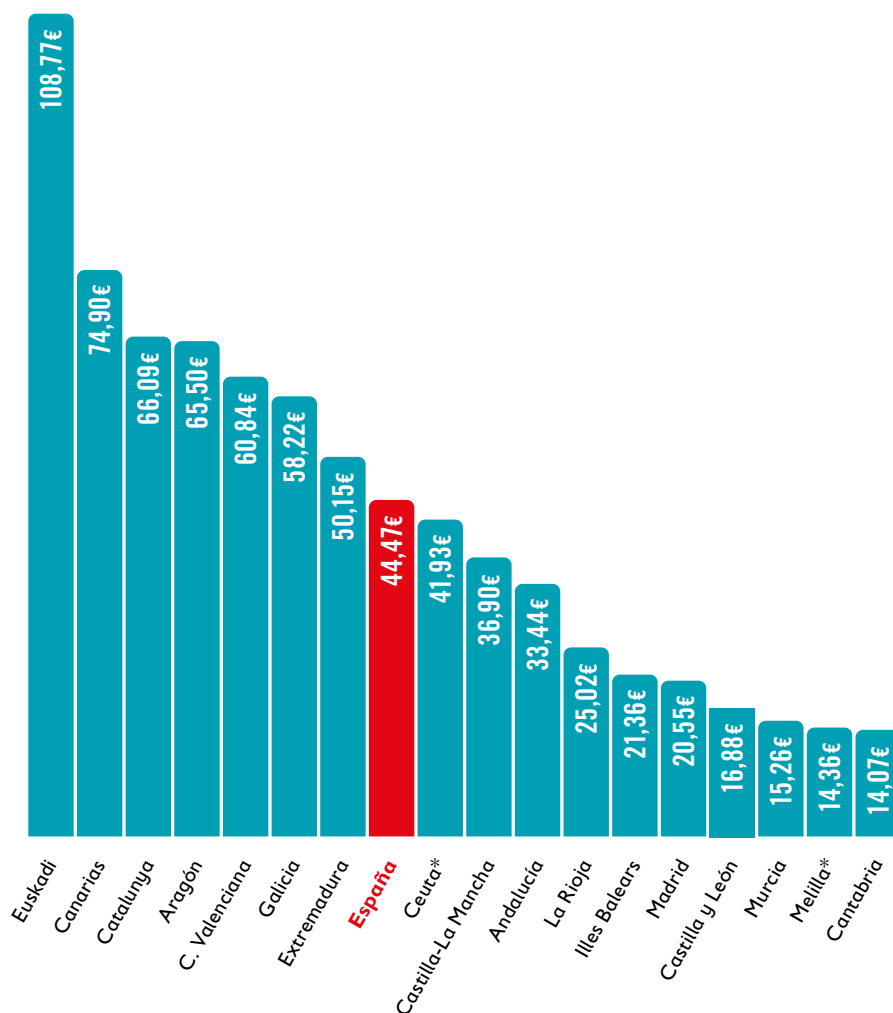
Fuente: Elaboración propia a partir de normativas autonómicas (ver anexo). Asturias y Catalunya no aparecen porque tienen criterios distintos en cada entidad local que convoca.

Las diferencias de inversión son importantes entre comunidades autónomas

Mientras el Ministerio de Educación y FP transfiere financiación a las comunidades autónomas para financiar ayudas o préstamo de libros de texto, no ocurre así con el comedor escolar,

que es financiado íntegramente por CC. AA. y entidades locales, salvo en Ceuta y Melilla. Las diferencias de cobertura y condiciones se reflejan en el diferente esfuerzo presupuestario que hacen las distintas autonomías.

Gráfico 8. Inversión anual por alumno en ayudas de comedor en educación infantil, obligatoria y especial (2019-2020)



(*) Ceuta y Melilla son financiadas y gestionadas por el Ministerio de Educación y FP.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Becas y Ayudas 2021 y Las Cifras de la Educación 2022 (MEFP). No hay datos disponibles de Asturias y Navarra.

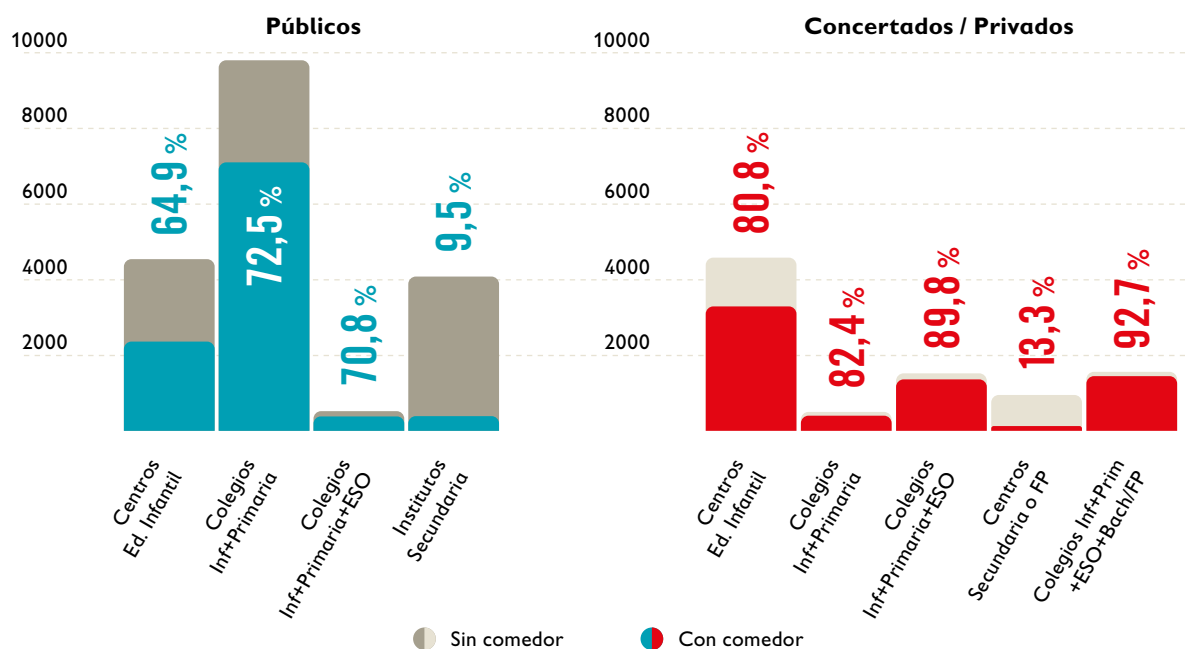
6. Solo uno de cada diez institutos públicos de secundaria tiene servicio de comedor

En todos los niveles, este servicio se ofrece con más frecuencia en centros concertados y privados que en los públicos, a pesar de que estos últimos escolarizan a la mayoría del alumnado vulnerable. El caso más grave es en los centros de secundaria, donde menos de uno de cada diez institutos públicos ofrece comedor, mientras sí lo tienen nueve de cada diez centros privados que ofertan Educación Secundaria Obligatoria. Esto significa que los adolescentes de 12 a 16 años que acuden a centros públicos no tienen en su mayoría ni siquiera la posibilidad de acceder. Esto podría explicar las

enormes diferencias de uso del comedor entre educación pública y privada en la ESO (1,9% frente a 25,2%).

Los últimos datos disponibles todavía no reflejan el impacto de la COVID-19. Las restricciones de seguridad pueden haber afectado a este servicio. Según el sondeo de Cole Seguro, durante el curso 2020-2021 en el 14% de los centros educativos de España las familias indicaban que el servicio de comedor escolar había sido suprimido.¹⁶

Gráfico 9. Centros educativos con servicio de comedor (2019-2020), en número de centros y porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de Las Cifras de la Educación 2022 (Ministerio de Educación y FP, 2021).

16 Plataforma de Infancia y Political Watch (2021).

Gráfico 10. Centros educativos públicos con servicio de comedor escolar por nivel educativo (2019-2020) en porcentaje

	Escuelas infantiles	Colegios Infantil y Primaria	Institutos Secundaria
Euskadi	18,0	100	68,5
Madrid	73,3	97,9	4,3
C. Valenciana	4,6	94,4	5,3
Cantabria	53,3	90,9	1,9
La Rioja	86,7	86,0	7,4
Galicia	68,6	83,2	23,7
Andalucía	89,0	80,2	4,9
Illes Balears	80,5	79,0	2,4
Canarias	94,9	77,8	4,9
Navarra	95,6	75,5	12,7
Castilla y León	91,4	74,6	6,7
Asturias	95,0	74,5	6,3
España	64,9	72,5	9,5
Aragón	71,1	68,9	5,2
Murcia	66,2	60,5	0
Castilla-La Mancha	57,1	57,9	1,2
Extremadura	25,0	51,4	4,2
Ceuta	100	41,2	0
Melilla	100	23,1	0

Ordenadas por proporción de colegios con comedor.
Fuente: Las Cifras de la Educación 2022 (Ministerio de Educación y FP, 2021).

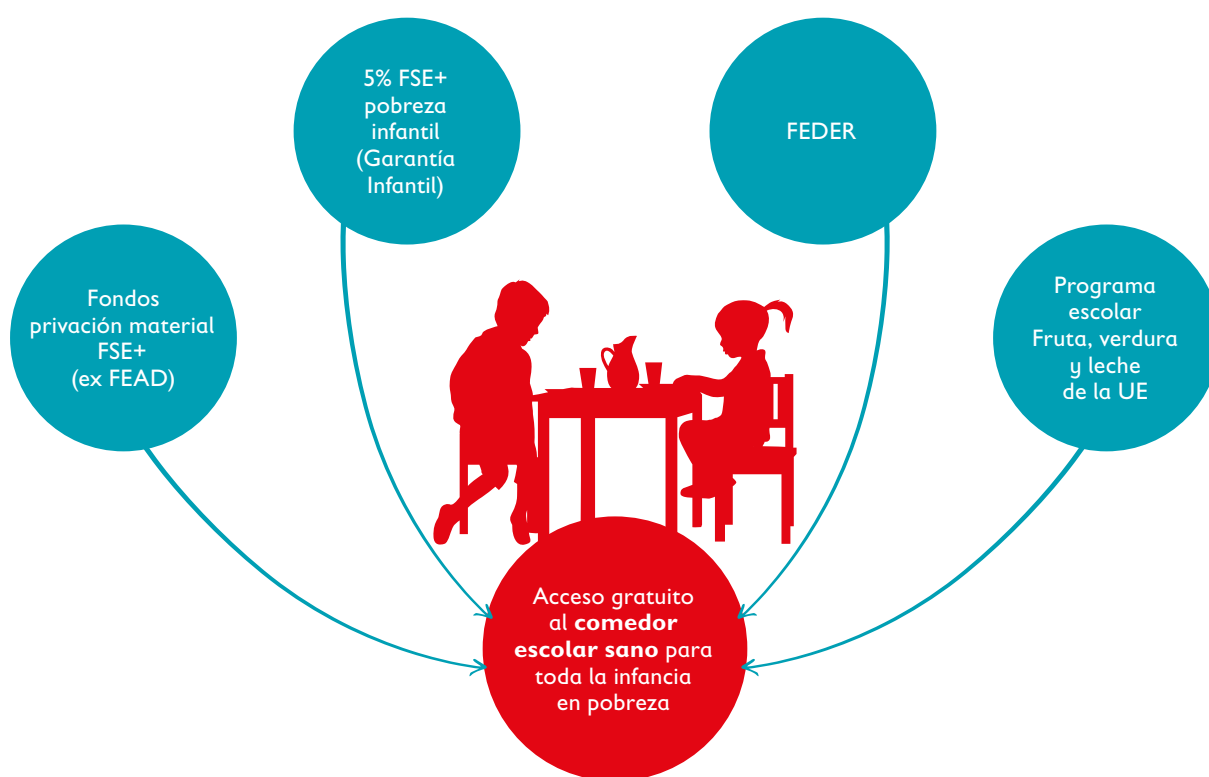
Si miramos por comunidades autónomas, llama la atención la escasez de comedores escolares en colegios en Melilla, Catalunya, Ceuta, Extremadura y Castilla-La Mancha. En secundaria destacan como excepcionales por

ofrecer servicio de comedor en institutos los casos de Euskadi y Galicia, en el resto son casi inexistentes. La disponibilidad del servicio afecta claramente a los niveles de acceso.

7. Una oportunidad para invertir los fondos europeos

Tenemos una oportunidad para cambiar esta situación. En este momento se están programando el destino de los fondos estructurales europeos para el período hasta 2027. Entre esos fondos está el Fondo de Ayuda para las Personas Más Necesitadas (FEAD), que ahora formará parte del Fondo Social Europeo Plus (FSE+). Estos recursos se destinaban en España

a financiar el reparto directo de alimentos a las familias, un enfoque con posibles efectos estigmatizantes y que se ha acordado replantear hacia opciones más inclusivas.¹⁷ El comedor escolar podría ser una opción interesante.



FEAD 2014-2020 contó con 662,83 millones de euros. Para el período 2021-2027 se destinará el 3% del FSE+ (316 millones), aunque podría alcanzar los 563 millones del período anterior.¹⁸ Además, los países que superan la media de pobreza infantil destinarán al menos el 5% del FSE+, así como los niveles necesarios del resto de fondos europeos e inversión nacional, para dar cumplimiento a la Garantía Infantil,

incluido el acceso a comedor escolar gratuito. La UE financia también un Programa Escolar de Fruta, Verdura y Leche para el que España ha recibido en el curso 2021/2022 más de 19 millones de euros. Las administraciones deben decidir cómo gastan estos recursos.

¹⁷ Resolución de 22 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

¹⁸ *Ibidem*.

Por otra parte, se está decidiendo ahora la programación 2021-2027 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que financia infraestructuras. Las comunidades autónomas tienen una oportunidad para invertir en insta-

laciones de comedor y cocina en los centros educativos, especialmente en secundaria y en aquellas comunidades con una muy baja dotación de este servicio.

FEAD Y EL PROGRAMA ESCOLAR DE FRUTA, VERDURA Y LECHE DE LA UE FINANCIAN EL COMEDOR ESCOLAR EN DISTINTOS PAÍSES EUROPEOS

La República Checa viene utilizando el Fondo de Ayuda a las Personas Más Necesitadas (FEAD)¹⁹ de la UE para financiar el comedor escolar a 20.000 niños y niñas cuyos padres y madres son beneficiarios de ayudas sociales. Croacia utiliza FEAD para el comedor escolar para niños y niñas en riesgo de pobreza, incluyendo familias numerosas y monoparentales.

Finlandia es conocida por ofrecer comedor escolar universal hasta la secundaria posobligatoria. El país utiliza el Programa Escolar de Fruta, Verduras y Leche de la UE con 5,4 millones para financiar comida sana en el comedor escolar.

¹⁹ Bruckmayer, M., Picken, N. y Flemons, L. (2021), "Provision of school meals across the EU", Luxemburg: European Union; Guio, A-C., Frazer, H. and Marlier, E. (eds) (2021). "Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation".

RECOMENDACIONES

1

Establecer el umbral de pobreza como nivel de renta mínimo que da derecho a ayudas (o bonificaciones) de comedor escolar gratuito en todo el Estado, modificando el Real Decreto 1721/2007 de becas y ayudas (umbral 1) y las normativas autonómicas. Ampliar las ayudas al alumnado de Educación Secundaria Obligatoria.

2

Establecer como objetivo garantizar comedor escolar gratuito a cada niña y cada niño en situación de pobreza en el Plan Estatal de la Garantía Infantil y en su desarrollo autonómico.

3

Priorizar la financiación del comedor escolar y actividades escolares de acompañamiento en el nuevo Programa de Privación Material del Fondo Social Europeo Plus (antiguo FEAD) 2021-2027.

4

Priorizar la construcción de comedores escolares y cocinas en los institutos de secundaria públicos, especialmente aquellos que escolarizan alumnado desfavorecido, en la programación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 2021-2027.

5

Establecer concesión directa y partidas presupuestarias ampliables de forma que las ayudas alcancen a todos los que cumplan los requisitos, como derecho subjetivo.

6

Aplicar al comedor escolar sistemas no estigmatizantes de tarificación social con las mínimas barreras burocráticas, de concesión automática y vinculados al nivel de renta familiar. Comprobaciones de servicios sociales o la condición de beneficiario de rentas mínimas deben ser una vía más para conceder automáticamente el acceso, pero no condición necesaria.

COMEDOR + APOYO EDUCATIVO + EXTRAESCOLARES, UNA PROPUESTA INTEGRADA DE ACOMPAÑAMIENTO A LA INFANCIA VULNERABLE CON COMPLEMENTARIEDAD ENTRE FONDOS

La filosofía de integrar el FEAD en el FSE+ es contribuir a la complementariedad entre fondos y poner el foco en el acompañamiento a la inclusión. Los centros educativos son el espacio donde están todos los niños y niñas y donde más tiempo permanecen, por tanto, pueden jugar un papel vertebrador en la actuación integral con la infancia en riesgo de exclusión.

La condición de beneficiario de ayuda de comedor puede ser el punto de acceso a programas integrados que incorporen otros servicios como el acompañamiento educativo o el acceso a actividades extraescolares, proporcionados desde las administraciones educativas o en colaboración con entidades locales.

Por ejemplo, en Reino Unido cada centro educativo recibe una cuantía extra de recursos para actuaciones educativas (*Pupil Premium*) por cada alumno o alumna beneficiario de ayuda de comedor gratuito para actuaciones educativas.

REFERENCIAS

- Amy Ellen Schwartz, A. E. y Rothbart, M. W. (2019). Let Them Eat Lunch: The Impact of Universal Free Meals on Student Performance. Paper No. 203. Centre for Policy Research. The Maxwell School. Syracuse University.
- Bruckmayer, M., Picken, N. y Flemons, L. (2021), “Provision of school meals across the EU”, Luxemburgo: Comisión Europea.
- Consejo de la UE (2021). Council Recommendation (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee.
- EAPN España (2021). El Estado de la Pobreza España 2021. XI Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión. Madrid: EAPN España.
- Guio, A-C., Frazer, H. and Marlier, E. (eds) (2021). “Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation”, Second phase of the Feasibility Study for a Child Guarantee (FSCG2): Final Report. Bruselas: Comisión Europea.
- Michael L. Anderson, M.L., Gallagher, J. y Ramirez, E. (2017). School Lunch Quality and Academic Performance. NBER Working Paper No. 23218.
- Plataforma de Infancia y Political Watch (2021). Cole Seguro. «La equidad educativa en un curso atravesado por la pandemia: análisis de la inversión realizada».
- Resolución de 22 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre la programación del Fondo Social Europeo Plus, en relación con el objetivo de lucha contra la privación material.
- School Meals Coalition (2021). Declaration of Commitment.
- WFP (2020). El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020. Roma: Programa Mundial de Alimentos.
- WHO (2021). WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI): report on the fourth round of data collection, 2015–2017. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

ANEXO

NORMATIVA Y OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Estatal



Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.



Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.



Real Decreto 471/2021, de 29 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2021-2022, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Andalucía



Decreto 6/2017, de 16 de enero, por el que se regulan los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, así como el uso de las instalaciones de los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía fuera del horario escolar.



Orden de 17 abril de 2017, por la que se regula la organización y el funcionamiento de los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, así como el uso de las instalaciones de los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía fuera del horario escolar.



Acuerdo de 27 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la cuantía de los precios públicos por los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos y por el servicio de residencia en las Residencias Escolares de Andalucía.



Acuerdo de 3 de agosto de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se revisan las cuantías de los precios públicos de los servicios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos de Andalucía establecidos en el apartado A) del Anexo I del Acuerdo de 27 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la cuantía de los precios públicos por los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos y por el servicio de residencia en las residencias escolares de Andalucía.

Aragón



Orden ECD/1921/2021, de 29 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar y el tiempo en el que se desarrolla el servicio por parte del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón y las becas de comedor que complementen las becas de comedor escolar durante el periodo estival no lectivo para el curso 2021/2022.



Orden ECD/470/2020, de 9 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las becas que faciliten la utilización del servicio de comedor escolar y el tiempo en el que se desarrolla el servicio por parte del alumnado de centros sostenidos con fondos públicos y las becas de comedor que complementan las becas de comedor escolar durante el periodo estival no lectivo.

Illes Balears



Resolución del consejero de Educación y Formación Profesional de 30 de julio de 2021 por la que se convocan ayudas individualizadas de comedor para alumnos escolarizados en centros docentes no universitarios durante el curso escolar 2021-2022.

Canarias



Orden, de 24 de abril de 2009, por la que se establece el procedimiento de obtención de plazas y se aprueban las bases de concesión de subvenciones para comedores escolares en los centros públicos docentes no universitarios, dependientes de esta Consejería.



Instrucciones de organización y funcionamiento de los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios para el curso escolar 2021-2022.



Instrucciones de admisión de solicitudes y criterios de concesión de subvenciones para los comedores escolares en el curso escolar 2021-2022.

Cantabria



Orden ECD/37/2012, de 15 de mayo de 2012, que regula el funcionamiento del servicio complementario de comedor escolar en los centros públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte (BOC 25/05/2012) Modificada por:
Orden ECD/63/2014, de 14 de mayo
Orden ECD/91/2016, de 26 de julio
Orden ECD/124/2016, de 18 de noviembre de 2016

Castilla y León



B.O.C. y L. - N.º 55 - 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.



B.O.C. y L. - N.º 83 - Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008 de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar.

Castilla-La Mancha



Decreto 36/2017, de 9 de mayo, por el que se regula la concesión directa, con carácter excepcional, de una ayuda en especie en comedores escolares en centros educativos públicos destinada al alumnado del segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria de Castilla-La Mancha, que por circunstancias socioeconómicas o por motivos familiares se encuentre en situación de emergencia social o económica desfavorecida.



Decreto 20/2018, de 10 de abril, que regula la concesión directa de ayudas consistentes en el uso de libros de texto por el alumnado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria y de comedor escolar para el alumnado de segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria, matriculados en centros sostenidos con fondos públicos de Castilla-La Mancha.

Catalunya



Resolución EDU/463/2021, de 17 de febrero, por la que se determina el precio máximo de la prestación del servicio escolar de comedor de los centros educativos de titularidad del Departamento de Educación y el precio de la ayuda individual de comedor escolar para el alumnado escolarizado fuera de su municipio de residencia en centros educativos privados concertados y municipales, de acuerdo con la planificación hecha en el mapa escolar, para el curso escolar 2021-2022.

Comunitat Valenciana



Resolución de la dirección general de Centros Docentes por la que se establece la puntuación mínima para la concesión de ayudas de comedor en el curso 2021-2022.



Resolución de 9 de junio de 2021, del Conseller de Educación, Cultura y Deporte, por la que se convoca la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados para el curso escolar 2021-2022.



Orden 18/2018, de 10 de mayo, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana.



Orden 43/2016, de 3 de agosto, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se modifica la Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat dependientes de la conselleria con competencia en materia de educación.



Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat dependientes de la conselleria con competencia en materia de educación.



Decreto 122/2001, de 10 de julio, del Gobierno Valenciano, por el cual se regula el precio público para el servicio de comedor prestado por los centros de Enseñanza infantil de la Generalitat Valenciana [2001/X6897].



Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión.



Decreto 60/2018, de 11 de mayo, del Consejo, por el cual se despliega la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión.

Extremadura



Decreto 192/2008, de 12 de septiembre, por el que se regulan los servicios de comedor escolar y aula matinal en los centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.



Instrucción 2/2021 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 2021-2022.



Resolución de 17 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Innovación e Inclusión Educativa, por la que se convocan ayudas individualizadas de transporte y/o comedor escolar, para el curso 2021/2022.



Orden de 29 de septiembre de 2021 por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas a ayudas individualizadas de transporte y/o comedor escolar para el alumnado participante en los Programas de Éxito Educativo o en los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo que se desarrollen en horario de tarde, en centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.



Resolución de 16 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Innovación e Inclusión Educativa, por la que se convocan ayudas individualizadas de transporte y/o comedor escolar para el alumnado participante en los Programas de Éxito Educativo o en los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo que se desarrollen en horario de tarde, en centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el curso escolar 2021/2022.

Galicia



Decreto 132/2013, de 1 de agosto, por el que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la consellería con competencias en materia de educación.

Madrid



Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019.



Decreto 77/2021, de 23 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.



Orden 2619/2017, de 13 de julio, del consejero de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece el precio del menú escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

Murcia



Orden, de 23 de marzo de 2021, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan ayudas asistenciales de comedor escolar para el alumnado escolarizado en centros sostenidos con fondos públicos que dispongan de este servicio complementario durante el curso 2021-2022.

Navarra



Resolución 325/2020, de 21 de septiembre, de la directora general de Recursos Educativos, por la que se aprueban instrucciones para la prestación del servicio de comedor escolar, se hace pública la relación de comedores autorizados y se aprueban las tarifas y cuotas para el curso 2020-2021.



Orden Foral 186/1993, de 11 de mayo, del consejero de Educación y Cultura, por la que se desarrolla lo dispuesto en el Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio, por el que se regulan los comedores de los centros públicos no universitarios de Navarra.



Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio, por el que se regulan los comedores escolares de los centros públicos no universitarios de Navarra en los niveles de enseñanza obligatoria.



Resolución 305/2021, de 12 de agosto, de la directora general de Recursos Educativos, por la que se aprueban instrucciones para la prestación del servicio de comedor escolar, se hace pública la relación de comedores autorizados y se aprueban las tarifas y cuotas para el curso 2021/2022 - Boletín Oficial de Navarra, de 26-08-2021.

Euskadi



Orden de 13 de julio de 2021, del consejero de Educación, por la que se convocan becas y ayudas al estudio para la escolarización de estudiantes de niveles no universitarios para el curso académico 2021-2022.

La Rioja



Orden 8/2012, de 9 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo por la que se regula el procedimiento de concesión de ayudas de comedor escolar.



Resolución de 18 de mayo de 2021, Resolución convocatoria ayudas al comedor escolar, alumnos no transportados, curso 2021/2022.

Ceuta



Extracto de la Resolución de 8 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se convocan ayudas para sufragar los servicios de comedor y transporte escolar, para alumnos de centros docentes no universitarios en Ceuta y Melilla, en el curso 2021/2022.

Melilla



Extracto de la Resolución de 8 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se convocan ayudas para sufragar los servicios de comedor y transporte escolar, para alumnos de centros docentes no universitarios en Ceuta y Melilla, en el curso 2021/2022.



Save the Children



#ComedorGarantizado

savethechildren.es