



**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: 1876 /2022. Actuación de oficio**  
**Asunto: Servicios educativos complementarios en el ámbito rural / Resolución**  
**Centro directivo: Consejería de Educación**

Ilmo. Sr.:

Han sido varias las actuaciones llevadas a cabo por esta Procuraduría dirigidas a la prestación de un servicio educativo de calidad en el medio rural, pero también para que su población disfrute de los servicios más básicos en términos de igualdad real y efectiva, aun cuando esto suponga la adopción de medidas que constituyan formas de discriminación positiva, con fundamento en la creciente despoblación del medio rural y la necesidad de adoptar medidas que favorezcan la fijación de la población existente y la atracción de nueva población a los municipios rurales.

A los efectos de concretar qué se entiende por medio rural, podemos remitirnos a las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, según el cual:

*“a) Medio rural: el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>.*

*b) Zona rural: ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.*



*c) Municipio rural de pequeño tamaño: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural”.*

Precisamente, uno de los objetivos de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural es *“Potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana”*, según el artículo art. 2.2.c de dicho texto legal (el subrayado es añadido).

Como ya se ha indicado por esta Procuraduría en otras Resoluciones, en particular con motivo de la tramitación del expediente de oficio 1209/2022, en el que se dirigió a la Consejería de Educación la Resolución de fecha 9 de agosto de 2022<sup>1</sup>, cabe poner de manifiesto que, siendo Castilla y León la comunidad autónoma de mayor dimensión en cuanto a extensión territorial se refiere, cuenta, sin embargo, con una baja densidad de población, lo que se une al proceso de envejecimiento de la población y al despoblamiento que se viene produciendo desde hace décadas en el ámbito rural.

En este contexto, la falta de niños en edad escolar en el medio rural está siendo un fenómeno que puede llevar a reducir la demanda y la prestación del servicio educativo por innecesario. No obstante lo anterior, también es cierto que, si no hay una oferta educativa adecuada y ajustada a las características de la población a que se dirige, con los correspondientes servicios educativos complementarios, que permita a las familias educar a sus miembros en edad escolar en el ámbito rural, este seguramente no resulte atractivo para recibir nueva población y puede contribuir, incluso de forma determinante, a que la población existente tenga que salir de un hábitat en el que, insistimos, no se cuente con un servicio educativo adaptado a la necesidades propias del medio rural y a la actividad laboral y productiva de sus habitantes, principalmente relacionada con el sector primario, pero también con otros sectores, aunque el trabajo no se desarrolle propiamente en la localidad de residencia. Dicho de otro modo, las condiciones familiares, sociales y económicas de las zonas rurales sin duda mejoran cuando se garantiza en ellas los servicios básicos, como la educación y la cultura, la sanidad y los servicios sociales, así como los servicios bancarios y de comunicación y las herramientas tecnológicas al uso, en la medida en que, con todo ello, se contribuye con ellos a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y se favorece el desarrollo de un proyecto de vida, lo que permite alcanzar la debida cohesión territorial entre el medio rural y el urbano.

Centrándonos en los servicios educativos complementarios a los que se refiere la Actuación de oficio que da lugar a la presente Resolución, tenemos que recordar la recientemente Resolución de fecha 27 de octubre de 2022 que esta Procuraduría dirigió a

---

<sup>1</sup> Resolución disponible en la página web del Procurador del Común de Castilla y León a través del siguiente enlace: <https://www.procuradordelcomun.org/resolucion/2939/el-servicio-educativo-en-el-ambito-rural/1/>



la Consejería de Educación con motivo de la tramitación del expediente de oficio 1737/2022<sup>2</sup>, en consideración a la peculiaridades del entorno rural, y a los efectos de que los Colegios Rurales Agrupados (CRA) de nuestra Comunidad puedan contar con un servicio de comedor escolar, del que se beneficien los alumnos de las distintas localidades en los que están implantados dichos centros, facilitándose a dichos alumnos, del mismo modo, el servicio de transporte escolar cuando ello sea preciso. A tal efecto, hay que tener en cuenta que, a partir de la información obtenida en los apartados de las distintas Direcciones Provinciales de Educación del Portal de Educación de la página Web de la Junta de Castilla y León, se computan un total de 192 CRA (26 en la provincia de Ávila, 13 en la de Burgos, 49 en la de León, 2 en la de Palencia, 40 en la de Salamanca, 16 en la de Segovia, 10 en la de Soria, 14 en la de Valladolid y 22 en la de Zamora).

En concreto, a través de la Resolución, se pidió a la Administración educativa el establecimiento del servicio público de comedor escolar, junto con el de transporte escolar que permita el acceso al comedor, en todos aquellos Colegios Rurales Agrupados en los que la comunidad educativa demande dicho servicio, considerándose al efecto las peculiaridades del medio rural en el que se encuentran estos centros educativos, y con el objetivo de garantizar la igualdad real y efectiva de oportunidades de las familias asentadas en municipios rurales.

Ello exigiría, tal como se indicó en la Resolución de esta Procuraduría, la dotación de las infraestructuras necesarias que permitieran la prestación del servicio de comedor escolar en los propios centros, o el uso excepcional de establecimientos abiertos al público idóneos para su prestación u otros medios, conforme a lo previsto en la normativa que regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León; y el reconocimiento del derecho al servicio gratuito a todo el alumnado sin excepción.

No obstante lo anterior, la Consejería de Educación, a través de una comunicación fechada el 7 de noviembre de 2022, descartó generalizar los servicios de comedor y transporte escolar en los CRA cuya comunidad educativa los demandara, invocando el contenido de la legislación vigente y el principio de racionalidad en el gasto público. No obstante lo anterior, también se indicaba por parte de la Consejería de Educación que *“ha trabajado y trabaja constantemente, en su afán de mejorar el sistema educativo de la Comunidad, para conseguir la máxima calidad de éste, adoptando medidas que han supuesto flexibilizaciones y excepciones, particularmente en el ámbito rural, lo que nos lleva a afirmar que se están consiguiendo en este aspecto importantes logros”*.

---

<sup>2</sup> Resolución disponible en la página web del Procurador del Común de Castilla y León a través del siguiente enlace: <https://www.procuradordelcomun.org/resolucion/3102/servicios-educativos-complementarios-en-el-medio-rural/1/>



Al margen de la actuación de oficio anteriormente indicada, con relación a un caso más concreto, también se tramitó por esta Procuraduría el expediente 1074/2022, el cual se había iniciado con una queja frente a la Resolución de 2 de junio de 2022, del Director General de Centros e Infraestructuras, por la que se denegó el establecimiento del servicio de comedor escolar en el CRA “Siglo XXI” de Sotillo de la Ribera (Burgos) para el curso escolar 2022/2023.

Dicho expediente concluyó con la Resolución de fecha 7 de octubre de 2022 dirigida a la Consejería de Educación<sup>3</sup>, para que se procediera a realizar una nueva valoración de la solicitud correspondiente a la implantación de los servicios de comedor y transporte escolar en el CRA “Siglo XXI” de Sotillo de la Ribera (Burgos), a los efectos de satisfacer la demanda que existía para su alumnado y que pudiera beneficiarse de dichos servicios en lo sucesivo; todo ello teniendo en cuenta las peculiaridades del entorno rural en el que se encuentra el centro, y para garantizar la igualdad de oportunidades a las familias de Sotillo de la Ribera y de las localidades de su entorno.

Cabe destacar de este caso que, junto con la solicitud de los servicios complementarios que se había dirigido a la Administración educativa, se acompañó una Memoria, haciéndose mención de las necesidades de conciliación familiar y laboral, así como de la igualdad de oportunidades en el ámbito rural que debe ser garantizada. En concreto, se señalaba en dicha Memoria, como justificación de la solicitud, lo siguiente (el subrayado es añadido):

*“Nuestro centro está enclavado en el corazón de la Ribera del Duero, a tan solo 18 km de Aranda de Duero. En plena zona vitivinícola de la Denominación de Origen Ribera de Duero, las viñas ocupan gran parte del territorio, basándose su economía principalmente en ellas; pero también son muchas las familias que se desplazan a Burgos o Aranda de Duero para trabajar.*

*El ritmo frenético en el que vivimos inmersos sumado a las obligaciones laborales fuera de la localidad, complica la conciliación familiar y laboral. El Decreto 20/2008 resalta dicha importancia al contemplar que el comedor escolar desempeña una destacada función social a través de las ayudas previstas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural, a lo que suma el ser un servicio que facilita la conciliación de la vida familiar y laboral.*

(...)”.

Sin embargo, la Resolución también había sido expresamente rechazada por la Consejería de Educación, mediante comunicación fechada el 17 de octubre de 2022,

---

<sup>3</sup> Se puede acceder a la Resolución a través del siguiente enlace:

<https://www.procuradordelcomun.org/resolucion/3052/servicios-educativos-complementarios/1/>



viniendo a señalar que, tal como están dispuestas las unidades territoriales de admisión, la situación existente en el CRA “Siglo XXI” es conforme con la normativa reguladora y cualquier otra decisión contravendría la misma.

Haciendo una valoración de todo lo expuesto, cabe destacar que la Administración educativa reconoce la necesidad de adoptar medidas dirigidas a mejorar el servicio educativo en el medio rural, pero, sin embargo, frente la propuesta realizada por esta Procuraduría con relación a la implantación generalizada de los servicios educativos complementarios de comedor y transporte escolar en dicho medio, manifiesta la aplicación de la normativa vigente y la necesidad de actuar conforme al principio de racionalidad en el gasto público.

Con todo, existe una realidad a la que se debe dar respuesta, dado que, al margen de la carencia de algunos servicios que se evidencia en el ámbito rural, sobre todo en las pequeñas localidades, las personas que residen en las mismas suelen desarrollar su vida laboral en otras localidades distintas a las de su domicilio y a veces bastante distantes de este o, incluso, en las mismas localidades pero en sectores como el de la agricultura o ganadería que se requieren una especial dedicación. Estas circunstancias llegan a dificultar en extremo la conciliación la vida laboral y familiar para aquellas familias, con menores en edad escolar, si estos tienen que depender de sus padres o tutores a la hora de hacer el almuerzo.

Si, en medio rural, tanto a través de los CRA, como del resto de centros educativos que conforman la red de centros presentes en dicho medio, se proporciona el servicio de comedor escolar, junto con el servicio de transporte escolar para los alumnos que lo precisen para acceder al comedor escolar, en tendemos que se facilitará la imprescindible conciliación de la vida laboral y familiar, y, con ello, se hace más factible el asentamiento de las familias en este ámbito rural. En caso contrario, es probable que tengan que trasladarse o asentarse allí donde la conciliación de la vida familiar y laboral sea más fácil, en definitiva, residir en la misma localidad en la que desarrollan su actividad laboral.

A tal efecto, el trato especial demandado está amparado en el artículo 82.1 de la Ley Orgánica de Educación, conforme al cual, *“Las Administraciones educativas prestarán especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica. A tal efecto, las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter específico de la escuela rural proporcionándole los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades particulares y garantizar la igualdad de oportunidades”*.



Al margen de ello, cierto es que, con relación a la normativa vigente, en la exposición de motivos del 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, se establece que *“el comedor escolar es un servicio complementario de carácter educativo previsto en el artículo 82.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para garantizar la calidad de la enseñanza de los alumnos de educación básica que hayan de estar escolarizados en un municipio próximo al de su residencia o a una distancia que lo justifique”*.

En el mismo sentido, el artículo 18 de la 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, indica que *“...la Consejería competente en materia de educación, garantizará, en todo caso, la prestación gratuita del servicio de comedor a los alumnos escolarizados en centros públicos en los niveles de enseñanza obligatorias, en el segundo ciclo de educación infantil y en educación especial que estén obligados a desplazarse fuera de su localidad de residencia por inexistencia del correspondiente nivel educativo”*.

En definitiva, aunque el servicio de comedor escolar es un servicio voluntario, únicamente se considera necesario en el caso de que exista alumnado transportado. En todo caso, conforme al artículo 4 del Decreto 20/2008, de 13 de marzo, *“El establecimiento y la supresión del servicio público de comedor escolar se realizará de oficio por la administración educativa o, previo acuerdo por mayoría de sus miembros, a solicitud del consejo escolar del centro”*, lo que podría ponerse en relación con lo previsto en la introducción del 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, en el que se señala que *“Dicho servicio, además de servir a la Administración educativa como 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”*.

Por lo expuesto, la normativa vigente en materia de comedor escolar, aunque no obliga, tampoco impide implantar en los centros educativos existentes en el ámbito rural dichos servicios de forma generalizada, es decir, también para los residentes en la localidad en la que se encuentra el centro educativo, lo que supondría, en su caso, extender la gratuidad del servicio al margen de la localidad de residencia del alumnado u otras fórmulas que se juzguen equitativas. También podría ser necesario modificar la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, modificada por la Orden EDU/13/2015, de 13 de enero y por la Orden EDU/747/2016, de 19 de



agosto, en cuyo artículo 2 establece que tendrán derecho al servicio de transporte escolar, exclusivamente:

*“a) Los alumnos del segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, formación profesional básica y educación especial, escolarizados en un centro público de titularidad de la Comunidad Autónoma, cuyo domicilio se encuentre en un municipio diferente del centro de escolarización que le corresponda.*

*b) Los alumnos escolarizados en un centro de educación especial ubicado en la misma localidad del domicilio familiar, cuando las necesidades derivadas de su discapacidad dificulten su desplazamiento al centro”.*

Asimismo, también procedería la modificación del artículo 3 de la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, que prevé la posibilidad de la prestación del servicio de transporte escolar fueran de los supuestos anteriormente indicados, previa autorización de la dirección general competente en materia de transporte escolar, pero, en concreto, solo para los alumnos en los siguientes supuestos:

*“a) Que hayan sido escolarizados obligatoriamente en un centro distinto del que les corresponda.*

*b) Que cursando estudios de Educación Infantil, Primaria o Secundaria Obligatoria y estando escolarizados en un centro público de titularidad de la Comunidad Autónoma, en el mismo municipio en que residen, tengan dificultades especiales para acceder al centro docente.*

*c) Que estando matriculados en niveles educativos post-obligatorios en centros públicos no universitarios, puedan ocupar plazas vacantes en alguna de las rutas contratadas para niveles obligatorios. En este supuesto, con el objeto de evitar en lo posible rutas mixtas, los alumnos de Educación Infantil deberán ser transportados junto a los alumnos de Educación Primaria y los de niveles post-obligatorios junto a los de Educación Secundaria Obligatoria”.*

Respecto al deber de la Administración de actuar conforme al principio de racionalidad en el gasto público, en efecto, el artículo 3.1.b de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece el deber de respetar el principio de *“Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”*, pero, junto con ese principio, también se incluye el de *“Servicio efectivo a los ciudadanos”* (art. 3.1.a) y el de *“Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas”*. Además, el artículo 5 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, que también incluye, como uno de



los principios de actuación de la Administración autonómica, el principio de economía (apartado d), contempla expresamente el principio de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, señalando que “*En su organización y en su actuación, la Administración de la Comunidad ha de tener presente la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los ciudadanos*” (apartado ñ). Y, junto con ello, el artículo 7 de esta Ley autonómica también dispone:

*“1.- La orientación social se integra como principio rector de las políticas públicas y de las actuaciones de la Administración autonómica, incorporando las preocupaciones sociales a sus relaciones con los ciudadanos y con la sociedad.*

*2.- Se fomentará en particular la inversión socialmente responsable y la transparencia de las actividades en este ámbito”.*

Pues bien, la mera invocación del principio de racionalidad en el gasto público, haciendo abstracción de otros principios de actuación por los que también debe regirse la Administración, no puede descartar, sin una justificación concluyente, al menos el estudio riguroso de otras iniciativa en beneficio de los ciudadanos y, en particular, para descartar la posibilidad de realizar la inversión que, sin duda, exigiría dotar a los centros educativos del ámbito rural de los servicios de comedor y transporte escolar que precisa el alumnado y sus familias en los términos propuestos.

A nadie se le escapa que las estrategias para revertir la despoblación en el ámbito rural llevan consigo la implantación de servicios básicos y, por lo tanto, la dedicación de inversiones suficientes. Así, una de las recomendaciones incluidas en el Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León 2021 (pág. 75)<sup>4</sup>, se concreta en los siguientes términos:

*“25. La educación constituye uno de los pilares constitucionales que integran el estado de bienestar y debe ser garantizada por los poderes públicos sin merma de su calidad. Como ha expresado el CES en varios de sus informes, el sistema educativo necesita una financiación pública adecuada y suficiente, pues es una auténtica inversión tanto para la comunidad educativa como para la sociedad. Esta es una condición necesaria para lograr un sistema educativo de alta calidad, profundizando en los medios de inclusión y de atención a la diversidad”.*

En todo caso, ante la realidad de las limitaciones presupuestarias, las evaluaciones económicas permiten poner en relación los resultados y los costes y proporcionan la información necesaria para tomar decisiones sobre la sobre financiación de políticas o medidas alternativas a las existentes. Y corresponde a la Administración identificar, medir

---

<sup>4</sup> Accesible a través del siguiente enlace: [file:///C:/Users/BTOMAS/Downloads/Tomo%20II%20\\_%20Recomendaciones.pdf](file:///C:/Users/BTOMAS/Downloads/Tomo%20II%20_%20Recomendaciones.pdf)



y comparar los costes y los resultados que puedan tener las medidas políticas y de intervención públicas, precisamente para actuar conforme al principio de racionalidad en el gasto público, sin obviar el resto de principios que atañen a la actuación de la Administración y que han de tener su impacto en los objetivos que deben perseguirse, tales como el de la calidad de la educación, el reconocimiento de una igualdad de derechos, la conciliación de la vida familiar y laboral, la cohesión territorial, etc.

Por lo expuesto, desde esta Procuraduría se considera necesario que se lleve a cabo un estudio de viabilidad económico-financiera que permita tomar una decisión fundada respecto a la posibilidad de implantar el servicio de comedor escolar en todos los centros que se encuentran en el medio rural, al que pueda acceder de forma gratuita o en las condiciones que se juzguen más oportunas en términos de equidad todo el alumnado sin excepción; o, subsidiariamente, para que, de forma progresiva, se vaya implantando la medida en el conjunto de la red de centros educativos del medio rural, comenzando por aquellos localizados en los municipios rurales de menor población, hasta que pueda llegar a todos ellos en sucesivos ejercicios presupuestarios.

A tal efecto, tendrá que valorarse el coste de la dotación de las infraestructuras para los comedores escolares que deban ser construidos para facilitar el servicio, el de las contrataciones de los servicios o convenios de colaboración previstos para la gestión del servicio, el de la financiación del servicio para incluir a alumnado que hasta ahora no tenía acceso (gratuito o no) al servicio, así como el del servicio de transporte escolar que en su caso fuera necesario para que el alumnado pueda hacer uso de los comedores escolares; todo ello sin perjuicio de las medidas de planificación del servicio educativo que resulten convenientes, tales como las referidas al diseño de las unidades territoriales de admisión por parte de los titulares de cada dirección provincial de educación si ello fuera necesario, según lo dispuesto en el artículo 10.1 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, así como de las medidas relativas a la ordenación de las rutas de transporte escolar. Las conclusiones derivadas de la valoración a que se ha hecho referencia, entendemos que pueden ser de utilidad para demandar recursos en el marco de la financiación autonómica, en la medida en que otras instancias ajenas a la propia Administración autonómica también se hallan comprometidas con el medio rural y los problemas demográficos de este.

Por otro lado, junto a los costes apuntados, habrá de tenerse en cuenta en qué medida la generalización de la prestación de los servicios educativos complementarios en el ámbito rural incide en la calidad del sistema educativo en general, en la conciliación de la vida laboral y familiar, en el logro de la igualdad de oportunidades de las familias asentadas en el ámbito rural, y en la conservación de la escuela rural y la lucha contra la despoblación para revertir, en un plazo razonable, la situación de declive que se vive en el medio rural de la Comunidad.



En virtud de todo lo expuesto, y 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, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Debe valorarse el interés que tiene la elaboración un estudio de evaluación económico-financiera sobre costes y resultados con objeto de contar con la información necesaria que permita adoptar una decisión fundada respecto a la viabilidad de implantar, en próximos ejercicios presupuestarios, el servicio de comedor y transporte escolar gratuito, para todo el alumnado sin excepción, en todos los centros educativos del medio rural; o, de forma progresiva, comenzando por los Centros Rurales Agrupados o por estos junto con otros centros de los municipios de menor tamaño, hasta la total implantación de los servicios educativos complementarios en toda la red de centros educativos existentes en el medio rural.**

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.

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