

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**AUDITORÍA OPERATIVA DE LOS COMEDORES
ESCOLARES DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN
PRIMARIA**

Ejercicio 2022



RESUMEN

El Consell de la Sindicatura de Comptes acordó incluir en los programas anuales de actuación de 2022 y 2023 la auditoría operativa de los comedores escolares en los centros de educación primaria.

El objetivo de la fiscalización es evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía la gestión del servicio de comedor escolar en los centros de educación primaria de la Comunitat Valenciana. En particular, analizamos si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica, eficiente y eficaz en el logro de los objetivos previstos. En concreto, se han definido los siguientes objetivos, formulados en términos de preguntas:

Objetivo 1: ¿El modelo implantado en la Comunitat Valenciana garantiza una gestión adecuada del servicio de comedor y cumple las exigencias normativas?

Objetivo 2: ¿Existe un adecuado sistema de control de la gestión del servicio de comedor?

Objetivo 3: ¿El servicio de comedor escolar fomenta una alimentación saludable y sostenible?

Objetivo 4: ¿La prestación del servicio de comedor escolar beneficia a las familias y a los usuarios del servicio?

Objetivo 5: ¿La Generalitat Valenciana ejerce algún tipo de control sobre el comedor escolar de los centros concertados?

Entre las conclusiones extraídas del trabajo realizado destacamos las siguientes:

- El procedimiento de contratación instruido por la Conselleria de Educació, Universitats y Empleo (CEUE) no respeta los principios generales de contratación del sector público, ignorando aspectos esenciales previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El incumplimiento de principios básicos en la contratación lleva aparejado una elevada variabilidad en el coste del menú pagado a los proveedores. Por otra parte, en cuanto a la financiación del servicio, la CEUE realiza aportaciones periódicas para los gastos de funcionamiento del servicio y concede las becas individuales de comedor. En el primer caso, la aportación no llega a cubrir los gastos de funcionamiento, mientras que el importe de las subvenciones supera el coste de la actividad subvencionada. Como consecuencia de todo ello, observamos una elevada dispersión de resultados económicos entre los centros docentes.
- La normativa no especifica debidamente el sistema de control de la gestión del comedor escolar. La Inspección de Educación supervisa el funcionamiento del comedor, mientras que la Dirección General de Salud Pública (DGSP) revisa la calidad de la oferta alimentaria de los centros. El cumplimiento de las atribuciones de los



responsables de la gestión del servicio en los centros públicos es, en términos generales, adecuado, pero existen algunas debilidades de control interno.

- El grado de adecuación de los menús de los comedores escolares a las exigencias normativas y a las recomendaciones sanitarias es elevado, si bien existe margen de mejora para conseguir menús totalmente saludables y sostenibles.
- El servicio de comedor facilita una alimentación sana, la conciliación familiar, la equidad educativa, la función pedagógica, la participación y la transparencia. Las actividades educativas programadas en el horario de comedor desarrollan buenos hábitos alimenticios, la salud y la higiene, así como habilidades sociales, la cultura, el deporte y el ocio. Las ayudas actúan apoyando no solo económicamente a las familias, sino también proporcionando al alumno un espacio seguro donde puede recibir una alimentación equilibrada que contribuye a su crecimiento y bienestar general. La Administración debe avanzar hacia un sistema universal y gratuito para el alumnado en riesgo de pobreza, en que cada niño, niña o adolescente tenga oportunidades para su bienestar y desarrollo independientemente de la situación familiar y las capacidades de su hogar.
- Hemos de destacar la capacidad limitada de la Administración autonómica para interferir en la organización y funcionamiento de los comedores escolares de los centros concertados. La jurisprudencia ha incidido en el diferente marco normativo aplicable al servicio de comedor que ha provocado una limitación al alcance de nuestra auditoría. No hay evidencias de que la Conselleria haya cumplido con las escasas atribuciones de que dispone sobre los comedores escolares de la red concertada.

Entre las recomendaciones que hemos incluido en nuestro informe, la CEUE debe concluir el diseño de un procedimiento que respete los principios generales de la contratación en el sector público, garantice una competencia legítima entre los potenciales licitadores, facilite el acceso a las pequeñas y medianas empresas, fomente la participación de las empresas de economía social y solidaria, permita lograr la eficiencia en la gestión de recursos públicos y pondere buenas prácticas de sostenibilidad medioambiental. Este procedimiento debe venir precedido de una modificación de la normativa que regula la gestión económica de los centros educativos, que data de 1995 y que no responde a los retos que la modernización de la Administración exige. Además, la CEUE debería realizar un análisis económico exhaustivo y rediseñar un sistema justo de financiación del servicio de comedor, garantizando que las becas financien únicamente el coste subvencionable.

NOTA

Este resumen pretende ayudar a la comprensión de los resultados de nuestro informe y facilitar la labor a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos leer el informe completo para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



**Auditoría operativa de los comedores escolares en los centros de
educación primaria
Ejercicio 2022**

Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana



ÍNDICE (con hipervínculos)

1. Cifras clave	3
2. Objetivos y alcance de la auditoría	4
3. Conclusiones	6
4. Recomendaciones	11
Apéndice 1. Análisis del entorno	14
Apéndice 2. Metodología	25
Apéndice 3. Observaciones	27
Glosario de términos	94
Índice de abreviaciones	96
Anexo I. Objetivos, subobjetivos y criterios de auditoría	97
Trámite de alegaciones	101
Aprobación del Informe	102
Anexo II. Alegaciones presentadas	
Anexo III. Informe sobre las alegaciones presentadas	

NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

Todos los datos económicos de este informe vienen expresados en euros. Se ha efectuado un redondeo para no mostrar los céntimos. Los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados.



1. CIFRAS CLAVE

8 años

Tiempo transcurrido desde que la Sindicatura recomendó acudir a sistemas para la racionalización de la contratación: el procedimiento para contratar el servicio de comedor incumple los principios generales de la normativa aplicable

6,30 euros

Coste unitario del servicio de comedor por comensal y día: media entre los 29 centros visitados con gestión indirecta. El único centro de gestión directa tiene un coste unitario de 13,02 euros y un déficit estructural en el balance de comedor

13 (sobre 30) Centros fiscalizados que sí disponen de los instrumentos básicos de planificación del servicio de comedor (proyecto educativo, programa anual y reglamento): un 43,3% de la muestra fiscalizada

33,1% Diferencia entre el coste mínimo (3,08 euros por comensal y día) y el coste máximo (4,10 euros) en los menús que suministra un mismo proveedor a diferentes centros en València

84 días Plazo medio durante el que se ha prestado el servicio sin contrato formalizado en los 30 centros fiscalizados (curso 2022-2023)

10 (sobre 30) Centros fiscalizados que tienen un balance de comedor excesivamente desequilibrado (un resultado positivo o negativo superior al 10% del servicio): un 33,3% de la muestra fiscalizada

18 (sobre 30) Centros fiscalizados en los que las ayudas recibidas para el comedor escolar superan ampliamente el coste del servicio de comedor imputable a los comensales becados: un 60% de la muestra fiscalizada

62,2% Proporción del total de centros públicos de educación primaria en la Comunitat Valenciana en los que la inspección educativa ha supervisado el funcionamiento del servicio (entre 2020 y 2022)

86,2% Proporción del total de centros públicos de educación primaria en la Comunitat Valenciana en los que Salud Pública ha evaluado el servicio y los menús ofrecidos (entre 2019 y 2022)

95,2% Proporción del total de centros públicos de educación primaria en la Comunitat Valenciana que ofrecen el servicio de comedor escolar (frente a una media del 74,6% en el conjunto de España)

6,75 euros Precio medio del menú en los centros concertados: un 58,8% superior al precio del menú máximo de los centros públicos (4,25 euros). La Conselleria no realiza aportaciones adicionales a la red de centros concertados para financiar otros gastos de funcionamiento del comedor más allá de las aportaciones en concepto de becas



2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El artículo 6 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, incluye entre sus funciones, además de las referidas al control externo de la gestión económico-financiera del sector público valenciano y de sus cuentas, aquellas que de acuerdo con el ordenamiento jurídico sean convenientes para asegurar adecuadamente el cumplimiento de los principios financieros, de legalidad, de eficacia y de economía y de transparencia, exigibles al sector público, así como la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. Por otra parte, el artículo 9.3 de la misma ley determina que los informes habrán de pronunciarse, entre otras cuestiones, sobre si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente, y evaluar el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos.

De acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, el Consell de la Sindicatura de Comptes acordó incluir en los programas anuales de actuación de 2022 y 2023 la auditoría operativa de los comedores escolares en los centros de educación primaria.

El objetivo de la fiscalización es evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía la gestión del servicio de comedor escolar en los centros de educación primaria de la Comunitat Valenciana. En particular, analizamos si la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica, eficiente y eficaz en el logro de los objetivos previstos.

Para poder evaluar esta gestión con dichos criterios se han definido los siguientes objetivos concretos, formulados en términos de preguntas:

Objetivo 1: ¿El modelo implantado en la Comunitat Valenciana garantiza una gestión adecuada del servicio de comedor y cumple las exigencias normativas?

Objetivo 2: ¿Existe un adecuado sistema de control de la gestión del servicio de comedor?

Objetivo 3: ¿El servicio de comedor escolar fomenta una alimentación saludable y sostenible?

Objetivo 4: ¿La prestación del servicio de comedor escolar beneficia a las familias y a los usuarios del servicio?

Objetivo 5: ¿La Generalitat Valenciana ejerce algún tipo de control sobre el comedor escolar de los centros concertados?

Para facilitar la obtención de respuestas a estos objetivos, cada uno de ellos se ha desglosado en varios subobjetivos y para cada uno de estos se han definido los criterios de auditoría, que se resumen en el anexo I.



El ámbito temporal de la fiscalización abarca el curso escolar 2022-2023, si bien algunos de los indicadores que dan respuesta a determinados objetivos están referidos al curso escolar anterior o incluso a un espacio temporal más amplio.

Con carácter general, el ámbito subjetivo se refiere al servicio de comedor en los centros de educación primaria de la red pública, pues gran parte del marco normativo relacionado con el servicio no es aplicable a la red concertada. Esta restricción viene impuesta por determinada jurisprudencia que ha incidido en la capacidad limitada de la Administración pública para interferir en la organización y funcionamiento de los comedores escolares de los centros concertados, con independencia de que las familias del alumnado de estos centros sí pueden acceder a las ayudas públicas. Por este motivo, la muestra de centros docentes sobre los que se han realizado mayoritariamente los procedimientos de auditoría se refiere a centros públicos. En el objetivo 5 se detalla el análisis de los centros concertados. Quedan fuera de nuestro alcance los centros docentes privados de educación primaria.

El apartado 3 de este informe contiene las conclusiones más relevantes que se formulan para cada uno de los objetivos antes citados. El apartado 4 recoge las recomendaciones para mejorar la gestión del servicio de comedor.

El Informe incluye también tres apéndices:

- En el apéndice 1 se describe la actividad auditada.
- El apéndice 2 resume nuestro enfoque metodológico.
- El apéndice 3 recoge nuestras observaciones que se formulan para cada uno de los objetivos y subobjetivos, que soportan las conclusiones.

Hemos llevado a cabo el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de auditoría aprobadas por el Consell de la Sindicatura, recogidas en el *Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes*, en especial en la GPF-OCEX 3000 de dicho manual, "Norma para la auditoría operativa", que adapta a las necesidades de la Sindicatura los aspectos relevantes de las normas aprobadas por las instituciones de control externo sobre la fiscalización operativa, las normas ISSAI 3000 y ISSAI-ES 300.

Para llevar a cabo esta auditoría operativa, se ha realizado previamente un análisis del entorno relacionado con la materia. Para ello, se ha consultado y analizado la documentación que se ha considerado más relevante en este ámbito, referida básicamente a la legislación aplicable, información económica presupuestaria, estadísticas oficiales, informes de órganos de control, estudios de asociaciones y organizaciones especializadas y artículos de opinión.

Agradecemos la colaboración prestada en la realización del trabajo a la Dirección General de Centros Docentes (DGCD), a la Inspección General de Educación (IGE), a los equipos directivos de los centros educativos que hemos fiscalizado y a la Dirección General de Salud Pública (DGSP).



3. CONCLUSIONES

3.1 EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN DEL SERVICIO IMPLANTADO

La gestión del servicio se fundamenta en la autonomía que disfrutaban los centros docentes. El procedimiento de contratación instruido por la Conselleria de Educació, Universitats y Empleo (CEUE) no respeta los principios generales de contratación del sector público, ignorando aspectos esenciales previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El incumplimiento de principios básicos en la contratación lleva aparejada una elevada variabilidad en el coste del menú pagado a los proveedores. Por otra parte, en cuanto a la financiación del servicio, la Conselleria realiza aportaciones periódicas para los gastos de funcionamiento del servicio y concede las becas individuales de comedor. En el primer caso, la aportación no llega a cubrir los gastos de funcionamiento mientras que el importe de las subvenciones supera el coste de la actividad subvencionada. Como consecuencia de todo ello, observamos una elevada dispersión de resultados económicos entre los centros docentes.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. La Conselleria solo nos ha facilitado la preceptiva¹ autorización de apertura y funcionamiento del comedor escolar, debidamente formalizada, del 10% de los treinta centros públicos fiscalizados (véase subobjetivo 1.1).
2. Únicamente 13 de los 30 centros fiscalizados disponen de todos los instrumentos de planificación relevantes (proyecto educativo, programa anual y reglamento) y debidamente aprobados por el consejo escolar (véase subobjetivo 1.2).
3. El procedimiento de contratación del servicio de comedor instaurado no es conforme con la normativa aplicable y no garantiza el cumplimiento de principios básicos como la libre competencia, principio inspirador del marco jurídico de la contratación pública. La falta de transparencia y la ausencia de publicidad eleva el riesgo de limitar la concurrencia y de generar desigualdades entre licitadores.

La Sindicatura de Comptes recomendó² en 2015 acudir a los sistemas para la racionalización de la contratación o, alternativamente, lotificar el servicio por distritos escolares, provincias... Transcurridos ocho años, la Conselleria todavía no ha implementado esa recomendación.

¹ Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educació, Formació y Ocupació, por la cual 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.

² El Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 31 de marzo de 2015, aprobó el informe "Auditoría operativa de la enseñanza primaria: evaluación con criterios de eficiencia, eficacia y economía del programa presupuestario 422.20. Ejercicios 2009-2013".



En la muestra de centros revisada, se ha estado prestando el servicio una media de 84 días del curso 2022-2023 sin haberse formalizado el contrato. Solo en un caso la firma del contrato ha sido anterior al inicio del curso escolar.

Hemos observado diferencias significativas en los costes del menú, fijados en los contratos firmados por los centros y las empresas de alimentación, incluso en el caso de que estén ubicados en una misma localidad y el servicio sea prestado por el mismo proveedor. También el rango de precios ofertado por un mismo proveedor en una misma localidad es mayor a medida que aumenta el número de centros suministrados (véase subobjetivo 1.3).

4. Según nuestros cálculos, en cuatro de cada diez centros fiscalizados, la cuantía de las ayudas para el comedor escolar supera ampliamente (más del 10%) el coste del servicio de comedor imputable a los comensales becados. Esto incumple el artículo 19.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que señala que el importe de las subvenciones no podrá superar el coste de la actividad subvencionada (véase subobjetivo 1.4).
5. Prácticamente en la totalidad de los centros fiscalizados, la aportación de la Conselleria para atender los gastos de funcionamiento del servicio (compensaciones a los responsables del comedor y monitores/monitoras) para el curso 2021-2022 es inferior al coste económico de este (véase subobjetivo 1.4).

3.2 EN RELACIÓN CON LA ADECUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓN

La normativa no especifica debidamente el sistema de control de la gestión del comedor escolar. La Inspección de Educación supervisa el funcionamiento del comedor mientras que la DGSP revisa la calidad de la oferta alimentaria de los centros. El cumplimiento de las atribuciones de los responsables de la gestión del servicio en los centros públicos es, en términos generales, adecuado, pero existen algunas debilidades de control interno.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. La Orden 53/2012, norma fundamental que regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos, no define de forma completa y precisa el sistema de control, aunque sí señala que la Inspección de Educación deberá supervisar el funcionamiento de los comedores escolares. El 62,2% de los centros públicos de educación primaria que disponen de este servicio han sido supervisados en el periodo 2020-2022 (véase subobjetivo 2.1).
2. La DGSP viene desarrollando, desde el curso 2016-2017, una eficaz supervisión de la red de comedores escolares con el objetivo de garantizar la calidad de la oferta alimentaria de los centros. En el periodo 2019-2022, Salud Pública ha evaluado el 86,2% de los centros docentes públicos de educación primaria con servicio de comedor (véase subobjetivo 2.2).



3. La Orden 53/2012 también atribuye a los consejos escolares de los centros atribuciones de control del servicio de comedor. No en todos los centros fiscalizados el consejo escolar está ejerciendo una supervisión efectiva, que se delega en la dirección del centro y, especialmente, en el encargado de comedor y en el personal de cocina.

Por otra parte, tan solo 18 de los consejos escolares de los centros fiscalizados han aprobado el balance de comedor del curso 2021-2022 y tan solo 11 de estos 18 lo han hecho con posterioridad a la fecha de cierre del período que abarca el comedor escolar (véase subobjetivo 2.3).

4. Uno de los aspectos débiles del sistema de control es que la supervisión económica es realizada por docentes que, por regla general, cuentan con escasa formación en la materia, y que no disponen de personal administrativo adscrito a los centros que puedan ejercer las tareas administrativas y contables.

Hemos comprobado que no se cumplen en su totalidad los requisitos sobre la facturación del servicio previstos en las instrucciones³ de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor.

Entre los 30 centros fiscalizados, únicamente en cuatro de ellos el resultado contable del balance de comedor refleja el resultado real del servicio de comedor del curso escolar 2021-2022 (véanse subobjetivos 2.4 y 2.5).

5. El único centro de educación primaria que presta el servicio de restauración de forma directa⁴ en la Comunitat Valenciana, y que hemos fiscalizado, tiene un coste del servicio de comedor de 13,02 euros por comensal y día, más del doble que la media del coste del resto de centros fiscalizados (todos ellos de gestión indirecta) que asciende a 6,30 euros. Entre estos centros, se observa una variabilidad significativa del coste total, oscilando entre los 7,51 y los 5,46 euros (véase subobjetivo 2.5).
6. La CEUE no ha adoptado las medidas necesarias para corregir las incidencias señaladas por la Intervención General de la Generalitat (IGG) y la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF). No ha variado el procedimiento establecido para la contratación en el curso 2023-2024 y, por tanto, se sigue incumpliendo la normativa de contratación administrativa (véase subobjetivo 2.6).

³ Instrucciones de 19 de julio de 2022, de la Dirección General de Centros Docentes, sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los centros docentes de titularidad de la Generalitat para el curso 2022-2023.

⁴ En este centro, el suministro de alimentos es realizado directamente por el centro, la cocinera está contratada por la Dirección Territorial de Educación y el servicio de vigilancia es prestado por una empresa externa (al igual que ocurre en la totalidad de centros de educación primaria). Tan solo hay otro centro público en la Comunitat Valenciana que gestione directamente el suministro de alimentos, pero el servicio de cocina está contratado con una empresa externa.



3.3 EN RELACIÓN CON EL FOMENTO DE UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y SOSTENIBLE

El grado de adecuación de los menús de los comedores escolares a las exigencias normativas y a las recomendaciones sanitarias es elevado, si bien existe margen de mejora para conseguir menús totalmente saludables y sostenibles.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. Entre las medidas que ha adoptado la Generalitat Valenciana para mejorar la calidad nutricional y aumentar el uso de alimentos ecológicos en los menús escolares está la aprobación del Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat, y la aprobación de una guía de elaboración de menús escolares (GMCE-CV). El Decreto tiene como objeto fomentar una alimentación saludable y sostenible, e impulsar la incorporación de alimentos de proximidad, de temporada y de producción ecológica. La guía, con recomendaciones para la planificación de menús, basada en la dieta mediterránea, es la garantía de una oferta de menús saludables (véase subobjetivo 3.1).
2. La Conselleria de Sanidad (CS) se encarga de vigilar la calidad nutricional de los menús de los centros docentes públicos. Para ello evalúa:
 - La oferta de productos de proximidad y de producción ecológica (Decreto 84/2018): más de ocho de cada diez centros escolares públicos se abastecen de al menos un 40% de frutas y hortalizas frescas de temporada y más de siete, de al menos un 3% de alimentos de producción ecológica.
 - El grado de cumplimiento de la Estrategia de la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad (en adelante, NAOS): un 65,7% de los centros evaluados al menos cumplen cuatro de las cinco recomendaciones relacionadas con las características nutricionales de los menús.
 - El grado de cumplimiento de los criterios establecidos en la *Guía para los menús en los comedores escolares de la Comunitat Valenciana* (en adelante GMCE-CV): más de nueve de cada diez cumplen con las recomendaciones de consumo de pescado, precocinados y salsas. Sin embargo, menos de tres ofrecen las raciones mensuales de verduras y hortalizas, cereales, legumbres y fruta fresca recomendadas (véase subobjetivo 3.2).
3. El precio máximo del menú por comensal y día es de 4,25 euros frente a los 4,83 de precio medio del conjunto de comunidades autónomas. Debido a la ausencia de estudios de costes por parte de la Administración, junto con la evidencia observada de que en muchos centros fiscalizados el balance de comedor presenta déficit, no podemos concluir que el precio establecido sea suficiente para atender el coste del menú y el resto de los costes relacionados con el servicio no cubiertos con los gastos de mantenimiento sufragados por la Generalitat.

Además, concurren determinadas circunstancias que dificultan que el precio del menú sea actualmente suficiente para ofrecer una alimentación con la calidad y variedad



deseada, basada en una dieta saludable y en productos de temporada y de proximidad. Entre otras, la congelación del precio máximo desde 2010 no guarda coherencia con la variación experimentada en los precios de los alimentos, especialmente durante los últimos cursos (véase subobjetivo 3.2).

3.4 EN RELACIÓN CON LOS BENEFICIOS DE LA ADECUADA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de comedor facilita una alimentación sana, la conciliación familiar, la equidad educativa y la función pedagógica. Las actividades educativas programadas en el horario de comedor desarrollan buenos hábitos alimenticios, la salud y la higiene, así como habilidades sociales, la cultura, el deporte y el ocio. Las ayudas actúan apoyando no solo económicamente a las familias, sino también proporcionando al alumno un espacio seguro donde puede recibir una alimentación equilibrada que contribuye a su crecimiento y bienestar general. La Administración debe avanzar hacia un sistema universal y gratuito para el alumnado en riesgo de pobreza, en que cada niño, niña o adolescente tenga oportunidades para su bienestar y desarrollo independientemente de la situación familiar y las capacidades de su hogar.

Esta conclusión general está fundamentada en las siguientes conclusiones parciales:

1. Los porcentajes de cobertura y asistencia al comedor escolar en los centros públicos de la Comunitat Valenciana superan ampliamente la media nacional. Por comunidades, ocupa el tercer puesto en cobertura y el segundo en porcentaje de usuarios.

En general, no se han detectado problemas de insuficiencia de plazas de comedor en los centros fiscalizados, sin embargo, hemos de señalar la inexistencia de ese servicio en 54 centros públicos (véase subobjetivo 4.1).

2. La calendarización del procedimiento de concesión de ayudas y la complejidad en el proceso de baremación de las solicitudes impide a las familias conocer la posible cuantía que recibirán antes del comienzo del curso escolar (véase subobjetivo 4.2).
3. A pesar de que la valoración general del personal que atiende el comedor sea notable, los equipos directivos de los centros docentes consideran que el número mínimo de monitores establecido por la normativa es insuficiente para que estos puedan ejercer todas las funciones que tienen atribuidas (véase subobjetivo 4.3).
4. Los comedores escolares son una gran fuente de contaminación acústica, pues en ellos se alcanzan los niveles más elevados de ruido que los niños pueden sufrir a lo largo de toda la jornada. Todos los centros fiscalizados incumplen el objetivo de calidad acústica recomendado en los comedores escolares (véase subobjetivo 4.3).
5. Los centros públicos informan periódicamente a las familias de la programación de menús. Los medios utilizados son diversos y múltiples en la mayoría de los casos, siendo el más utilizado las aplicaciones informáticas de las empresas de alimentación (véase subobjetivo 4.4).



3.5 EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE LA GENERALITAT VALENCIANA SOBRE EL COMEDOR ESCOLAR DE LOS CENTROS CONCERTADOS

Hemos de destacar la **capacidad limitada de la Administración autonómica para interferir en la organización y funcionamiento de los comedores escolares de los centros concertados**. La jurisprudencia ha incidido en el diferente marco normativo aplicable al servicio de comedor que ha provocado una limitación al alcance de nuestra auditoría. No hay evidencias de que la Conselleria haya cumplido con las escasas atribuciones de que dispone sobre los comedores escolares de la red concertada.

Podemos concluir, sin embargo, lo siguiente:

1. No se nos ha facilitado la autorización administrativa vigente para el curso 2022-2023 para ninguno de los centros concertados incluidos en la muestra. Dicha autorización debe solicitarse, cada curso escolar, según señala el Decreto 128/1986, de 20 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regulan las actividades complementarias y de servicios de los centros docentes privados en régimen de concertados en la Comunitat Valenciana (véase subobjetivo 5.1).
2. No le corresponde a la Administración educativa fijar ni aprobar los precios del servicio de comedor en los centros concertados, aunque sí tiene la obligación de supervisar que el precio no supere el coste real del servicio. No hay evidencias de que la Conselleria haya realizado esta supervisión.

El precio medio del menú en la red concertada (6,75 euros) supera en el 58,8% el máximo del menú establecido para los centros públicos (4,25 euros). Parte de esta diferencia se destina a sufragar los gastos en monitores, al no recibir compensación de la Generalitat para los gastos de funcionamiento del comedor (véase subobjetivo 5.2).

4. RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo de auditoría operativa, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Sindicatura de Comptes, conviene efectuar las recomendaciones que se señalan a continuación:

1. Con el objetivo de incrementar la transparencia, la guía de centros docentes, disponible en la página web de la Conselleria, podría detallar la fecha de la **autorización administrativa de apertura y funcionamiento** del servicio de comedor que conste en el Registro de Centros Docentes regulado por el Decreto 115/1990, de 9 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana.
2. La CEUE debe concluir el **diseño de un procedimiento** que respete los principios generales de la contratación en el sector público, garantice una competencia legítima entre los potenciales licitadores, facilite el acceso a las pequeñas y medianas empresas, fomente la participación de las empresas de economía social y solidaria, permita lograr



la eficiencia en la gestión de recursos públicos y pondere buenas prácticas de sostenibilidad medioambiental. Este procedimiento debe venir precedido de una modificación de la normativa⁵ que regula la gestión económica de los centros educativos, que data de 1995 y que no responde al funcionamiento y necesidades de un sistema educativo moderno.

3. La CEUE debería fijar unas directrices para que los centros docentes adopten medidas correctoras en caso de **resultado económico excesivamente desequilibrado**.
4. La CEUE debería realizar un análisis económico exhaustivo y rediseñar un sistema justo de financiación del servicio de comedor, garantizando que las **becas financien únicamente el coste subvencionable**. En particular, deben evaluar si es necesario modificar el sistema de financiación y el procedimiento de control en aquellos centros que tienen u opten en el futuro por la gestión directa del comedor para garantizar también en estos centros un servicio eficiente y eficaz.
5. La modalidad y procedimiento de **justificación de las ayudas** debería reformularse y no estar basado en un mero certificado del secretario del centro educativo.
6. La CEUE podría implementar **validaciones automáticas en la principal aplicación informática (ITACA)** de tal forma que constituya un mecanismo eficaz de control económico del servicio de comedor (por ejemplo, analizando la coherencia de los importes facturados por la empresa adjudicataria según los menús servidos y las asistencias registradas, así como de las cuantías de las ayudas y de las aportaciones periódicas para el funcionamiento que realiza la propia Conselleria).
7. Las **instrucciones** anuales de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor deberían clarificar determinadas cuestiones, tales como:
 - Recomendaciones sobre la **forma de realizar la supervisión** del servicio de comedor por el consejo escolar y por la comisión.
 - Promover que los centros escolares elaboren un **presupuesto** del servicio de comedor en base al cual se justifique el precio del menú cobrado a las familias. Este presupuesto debería ir anexo al plan anual del comedor escolar.
 - Posibilidad o no de que la empresa de alimentación suministre **menús a coste cero**, y en su caso, en qué condiciones.
 - **Procedimiento de reclamación** de las cantidades impagadas y que se fijen las consecuencias de estos impagos.
 - **Criterios de imputación contable** de los ingresos y gastos asociados al servicio de comedor (tanto el momento de registrar contablemente las facturas y pagos, así

⁵ Orden de 18 de mayo de 1995, de la Conselleria de Educación y Ciencia, por la que se delega en los directores de los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat Valenciana determinadas facultades ordinarias en materia de contratación y se aprueban las normas que regulan la gestión económica de dichos centros.



como las cuentas contables precisas) para garantizar homogeneidad de los informes económicos y el cumplimiento de principios contables.

8. La Conselleria debería realizar una **memoria económico-financiera** que justifique el precio máximo del menú del comedor escolar. Este precio no puede permanecer inamovible, y debe ser suficiente para ofrecer una comida con la calidad y variedad deseada, con alimentos propios de una dieta saludable y basada en productos de temporada y de proximidad.
9. En caso de insuficiencia de espacios para el comedor escolar es preferible realizar **modificaciones estructurales** en los centros para dar mayor servicio al alumnado. Si puntualmente es preciso autorizar o habilitar espacios provisionales donde se preste el servicio, la autorización debería realizarse siguiendo un **protocolo que garantice las medidas de higiene y seguridad pertinentes**.
10. Los poderes públicos deben **incrementar las ayudas de comedor**, al mismo tiempo que deben revisar y mejorar los sistemas de concesión, para asegurar la equidad educativa y que toda la infancia en situación de riesgo de pobreza tenga acceso gratuito al comedor escolar.



APÉNDICE 1

Análisis del entorno



1. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD

Concepto de servicio de comedor escolar

Según la normativa autonómica, el servicio de comedor escolar comprende:

1. La alimentación del alumnado usuario, la vigilancia y la atención educativa de este, durante todos los días lectivos del curso escolar.
2. La programación, la elaboración y la distribución de los menús y todas aquellas actuaciones tendentes a garantizar el cumplimiento de los requisitos y controles higiénico-sanitarios.
3. La atención educativa del alumnado durante todo el horario de comedor, que fomentará la promoción de la salud, los hábitos alimenticios y las habilidades sociales del alumnado, así como hábitos relacionados con la cultura, el deporte y el ocio.

Organización y funcionamiento

La Orden 53/2012 regula:

1. La organización y el funcionamiento del servicio de comedor escolar. En concreto los siguientes aspectos: autorización administrativa de apertura y funcionamiento, cese de actividades de los comedores escolares, ubicación, gestión, usuarios, programación del servicio de comedor y normativa interna, calendario de funcionamiento, elaboración de menús y menús especiales o de régimen, derechos y deberes del alumnado usuario del servicio y de sus familias, obligaciones de las empresas, normativa de seguridad e higiene, y supervisión.
2. Los responsables de la gestión del servicio y personal adscrito a la prestación de este: consejo escolar del centro, la comisión de comedor, la dirección del centro docente, el o la responsable del comedor, los monitores y las monitoras de comedor y otras cuestiones.

Alimentación saludable y sostenible

La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, determina que las autoridades competentes velarán por que las comidas servidas en escuelas infantiles y centros docentes sean variadas, equilibradas y estén adaptadas tanto a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad como a las necesidades especiales del alumnado en cuanto a intolerancias, alergias alimentarias u otras enfermedades que así lo exijan. Por tanto, mediante el correspondiente certificado médico, que acredite la imposibilidad de ingerir determinados alimentos que perjudican su salud, los centros elaborarán menús especiales, adaptados a esas alergias o intolerancias. Se garantizarán menús alternativos en el caso de intolerancia al gluten.

Así mismo, el artículo 58 de la Ley 8/2018, de 20 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunitat



Valenciana, señala que corresponde a la conselleria competente en materia de sanidad la vigilancia y control higiénico-sanitario de los alimentos y del personal de los comedores escolares, así como el asesoramiento y la determinación, en su caso, de los requisitos mínimos que deben reunir los menús de los comedores escolares, garantizando un alto nivel de protección de la salud de los consumidores menores de edad y su derecho de opción con respecto a las sustancias que causan alergias o intolerancias en los alimentos.

El Decreto 84/2018 tiene por objeto fomentar una alimentación saludable y sostenible, e impulsar la incorporación de alimentos de proximidad, de temporada y de producción ecológica, en el ámbito de la restauración colectiva pública de la Administración de la Generalitat. Indica que se fomentará la compra de frutas, verduras y hortalizas frescas, alimentos de proximidad y de producción ecológica y la compra de alimentos saludables y sostenibles. Por otro lado, se deberá poder disponer de alimentos sin gluten.

Estos menús variados, equilibrados y adaptados tanto a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad como a las necesidades especiales del alumnado en cuanto a intolerancias, alergias alimentarias u otras enfermedades que así lo exijan, se enmarcan perfectamente en el Decreto 104/2018, de 27 de julio, del Consell, por el que se desarrollan los principios de equidad y de inclusión en el sistema educativo valenciano.

El compromiso de la Conselleria de Sanidad con el fomento de estilos y entornos de vida saludables y con la prevención de los problemas de salud que afectan a niños y niñas de la Comunitat Valenciana, como es la obesidad infantil, son objeto de continuas iniciativas. Entre ellas, cabe citar la publicación de la *Guía para los menús en comedores escolares 2018*, que proporciona recomendaciones en la frecuencia alimentaria de alimentos ofrecida en los comedores, y apuesta por menús que incluyen alimentos de proximidad, de producción local y ecológicos para realizar una oferta alimentaria saludable en el marco de la dieta mediterránea.

Con posterioridad a la publicación de esta guía, la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia, determina que "los alimentos que se proporcionen en todo tipo de menús y eventos para la infancia o la juventud garantizarán la igualdad en la diversidad, ya sea por razones médicas, religiosas o culturales, ofreciendo alternativas".

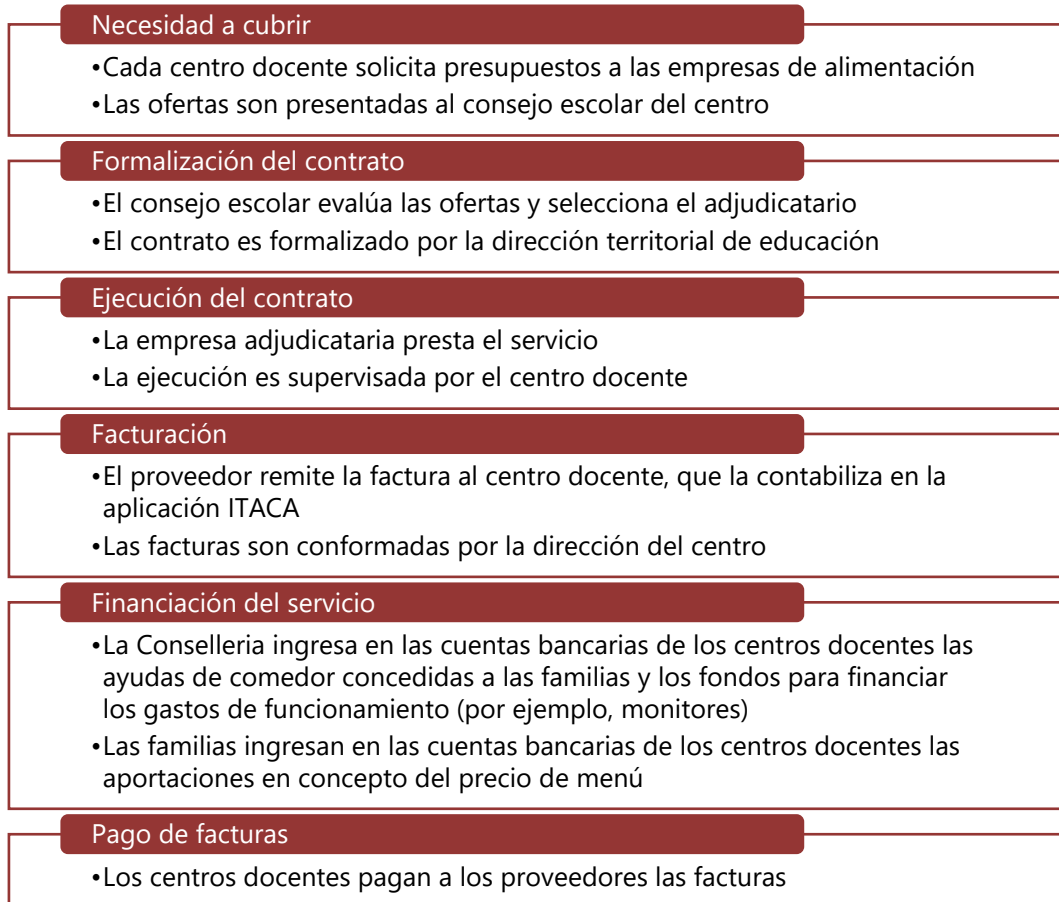
Para el diseño de los menús y de las alternativas mencionadas, el artículo 81 sobre la calidad nutricional de los menús infantiles, que sigue las mismas recomendaciones tanto de la guía como de la normativa anteriormente citadas, da orientaciones sobre las características que han de ofrecer estos menús infantiles: "Con el fin de combatir el sobrepeso, la obesidad infantil y las enfermedades relacionadas, las consellerias con competencias en materia de salud, educación, deporte, juventud y política social se coordinarán para que los programas de alimentación cumplan con las pautas marcadas por la Organización Mundial de la Salud en materia de nutrición saludable. Los menús proporcionarán un porcentaje adecuado de productos frescos, de temporada, locales y, en la medida de lo posible, ecológicos. Asimismo, se eliminarán los alimentos y bebidas insanos y procesados de todo tipo de menú y de eventos destinados a la infancia o la juventud".



Gestión del servicio

En la prestación del servicio del comedor participan tanto los centros docentes como la propia Conselleria por medio de las direcciones territoriales de educación.

Ilustración 1. Proceso del servicio de comedor escolar



Fuente: Elaboración propia

2. MARCO NORMATIVO

Estatal

- Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

Autonómico

- Ley 8/2018, de 20 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat.



- Orden de 18 de mayo de 1995, de la Conselleria de Educación y Ciencia, por la que se delega en los directores de los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat Valenciana determinadas facultades ordinarias en materia de contratación y se aprueban las normas que regulan la gestión económica de dichos centros.
- Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Ocupación, por la cual 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 43/2016, de 3 de agosto, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la cual se modifica la Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Ocupación, por la cual 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.
- Resolución de 1 de junio de 2022, de la Conselleria 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 2022-2023.
- Instrucciones de 19 de julio de 2022, de la Dirección General de Centros Docentes, sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los centros docentes de titularidad de la Generalitat para el curso 2022-2023.

3. MARCO COMPETENCIAL PARA LA ORDENACIÓN Y CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR

El conseller de Educación, Universidades y Empleo es el órgano superior de quien dependen los centros educativos no universitarios de la Generalitat. La ordenación y ejecución de actuaciones relativas al comedor escolar le corresponde, según el Decreto 173/2020⁶, a la Dirección General de Centros Docentes.

La CEUE, a través de la Dirección General de Centros Docentes (Subdirección General de Centros Docentes / Servicio de Gestión de Servicios Complementarios de Centros Públicos)⁷, es el departamento del Consell competente para contratar el servicio complementario de comedor escolar en los centros educativos no universitarios de la Generalitat que precisen dicho servicio. Concretamente, las personas titulares de las direcciones territoriales de educación ejercen por delegación⁸ las facultades en materia de

⁶ El Decreto 173/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte (artículo 7).

⁷ Orden 9/2021, de 7 de mayo, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, de desarrollo del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

⁸ Resolución de fecha 26 de octubre de 2016.



contratación del comedor escolar en su respectivo ámbito territorial y dentro de los límites legales y presupuestarios.

Corresponde a la conselleria competente en materia de sanidad (artículo 58 de la Ley 8/2018) la función, entre otras, de la vigilancia y control higiénico-sanitario de los alimentos y del personal de los comedores escolares, así como el asesoramiento y la determinación, en su caso, de los requisitos mínimos que deben reunir los menús de los comedores escolares, garantizando un alto nivel de protección de la salud de los consumidores menores de edad y su derecho de opción con respecto a las sustancias que causan alergias o intolerancias en los alimentos.

La gestión económica de los centros educativos públicos de la Generalitat Valenciana. Autonomía en la gestión económica

En la Comunitat Valenciana, la normativa⁹ establece que los centros disponen de autonomía en su gestión económica. Los directores de los centros podrán suscribir contratos menores para la adquisición de bienes y la contratación de obras, servicios y suministros, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente en materia de contratos del sector público, con los límites fijados en la normativa correspondiente y en las disposiciones que establezca la Administración de la Generalitat. Por delegación también podrán adquirir bienes y contratar obras, servicios y suministros que no tengan la consideración de contratos menores, hasta el límite cuantitativo máximo que resulte de los fondos transferidos a cada centro para estas finalidades¹⁰.

4. MODALIDAD DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR

La regulación del servicio complementario de comedor escolar en los centros docentes públicos de la Generalitat Valenciana

En la Comunitat Valenciana, la prestación del servicio de comedor escolar se encuentra regulada en la Orden 53/2012. Dicha orden regula, por una parte, la organización y el funcionamiento del servicio complementario de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat y, por otra, los responsables de la gestión del servicio y personal adscrito a la prestación de este.

La Orden 53/2012 dispone que el servicio de comedor escolar comprende tanto la alimentación del alumnado usuario como la vigilancia y la atención educativa del mismo (artículo 2) y que el servicio puede gestionarse siguiendo alguno de los siguientes modelos (artículo 6):

⁹ Decreto 253/2019, de 29 de noviembre, del Consell, de regulación de la organización y el funcionamiento en los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil o de Educación Primaria.

¹⁰ Orden de 18 de mayo de 1995 de la entonces Conselleria de Educación y Ciencia. Los directores de los centros docentes públicos pueden suscribir obras, suministros y servicios que no sobrepasen los 6.000 euros o, en el caso de servicios, aquellos cuyo plazo de ejecución sea superior a un año.



- a) Gestión directa prestada por el propio centro o por cualquier otro medio propio de la Generalitat.
- b) Convenio suscrito con otras Administraciones, entes públicos o personas jurídicas sin ánimo de lucro.
- c) Contratación del servicio. Podemos distinguir dos tipos:
 - el suministro de comida elaborada en las cocinas centrales y transportada al centro educativo por la empresa adjudicataria, o
 - el suministro y la elaboración de los menús en el centro educativo, a cargo de la empresa adjudicataria.

Al ser el comedor escolar competencia autonómica, hay variaciones entre regiones tanto en la concepción del modelo, en las prestaciones y ayudas como en la inversión realizada.

La normativa sobre comedores escolares en España es compleja, al estar las competencias descentralizadas, con la única excepción de los comedores de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que dependen del gobierno central.

Por tanto, cada comunidad tiene su propia legislación, si bien la Orden de 24 de noviembre de 1992 establece el marco regulatorio general para los comedores escolares en centros públicos en España y especifica modelos de gestión posibles: mediante concesión del servicio a una empresa del sector, contratando el suministro diario de comidas, gestión directa del centro y concertación del servicio con ayuntamientos o con otro tipo de entidades.

En no pocas ocasiones, las legislaciones fomentan la oligopolización del sector lanzando a concurso público licitaciones en que la dimensión de los lotes impide la posibilidad de que participen las pequeñas y medianas empresas. Otro de los criterios más cuestionados por madres y padres es que el precio más bajo sea un criterio para algunas licitaciones, uno de los factores que influyen en la baja calidad nutricional de los menús escolares.

Este fenómeno de empobrecimiento de la calidad alimentaria en los comedores escolares es incentivado por los sistemas de contratación de la Administración pública, que al mismo tiempo financia campañas para promover la alimentación saludable y frenar la obesidad infantil.

La Ley 9/2017 introdujo modificaciones importantes en los procesos de licitación, como el principio de mejor relación calidad-precio, la introducción de criterios sociales y medioambientales y la mayor transparencia. Además, se invierte la regla general que se utilizaba y ahora se obliga a justificar en el expediente la no división del contrato en lotes.

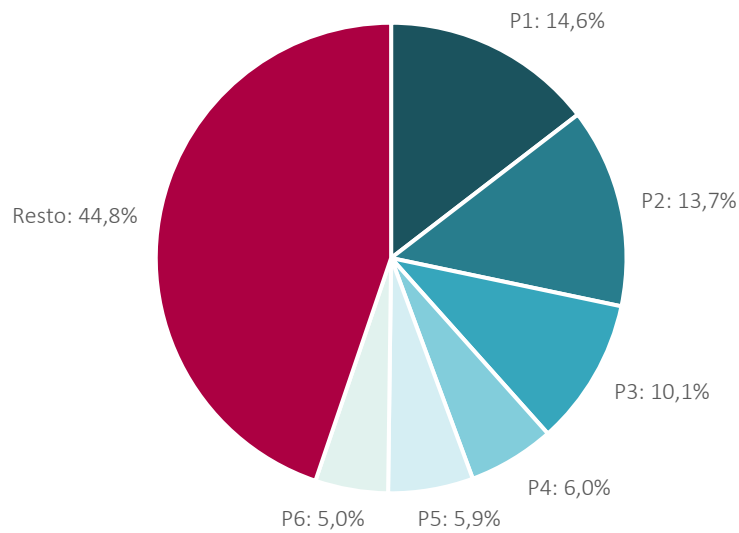
La aplicación de esta ley por parte de la Administración debería producir una mayor diversidad de subcontratistas, una mejora en la calidad alimentaria y una política de compras en los comedores escolares más sostenible social y medioambientalmente.



Proporción de contratos suscritos para la prestación del servicio de comedor por un mismo adjudicatario

En la Comunitat Valenciana, apreciamos un elevado nivel de concentración del servicio: seis de las empresas acumulan el 55,2% de los contratos suscritos en el curso 2022-2023.

Gráfico 1. Proporción de contratos suscritos por un solo proveedor en centros públicos de la Comunitat Valenciana. Curso 2022-2023

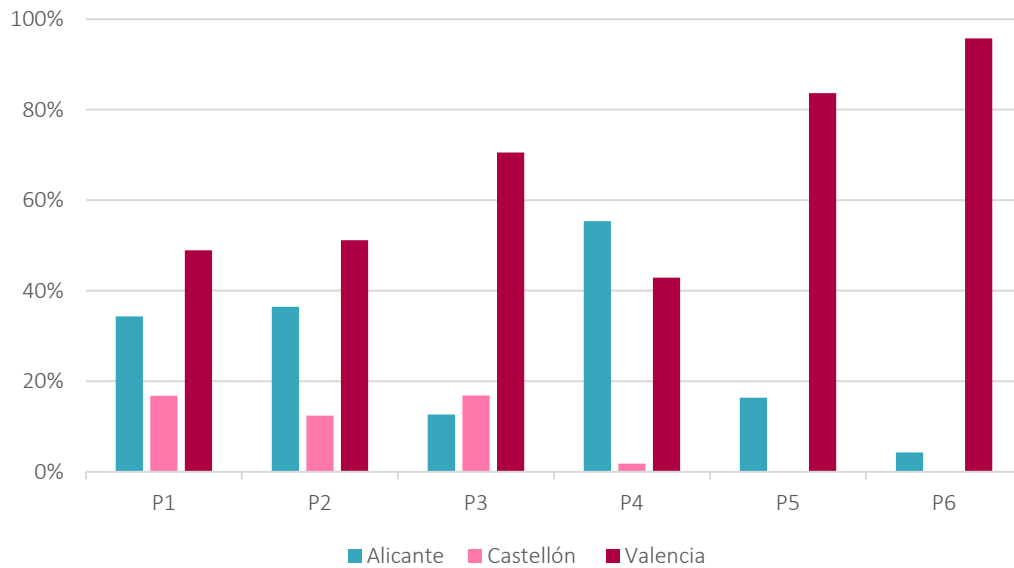


Fuente: Elaboración propia en base a la información remitida por la DGCP

Las tres empresas con mayor número de contratos tienen presencia en las tres provincias.



Gráfico 2. Ámbito de actuación de las empresas de alimentación más implantadas en la Comunitat Valenciana. Curso 2022-2023



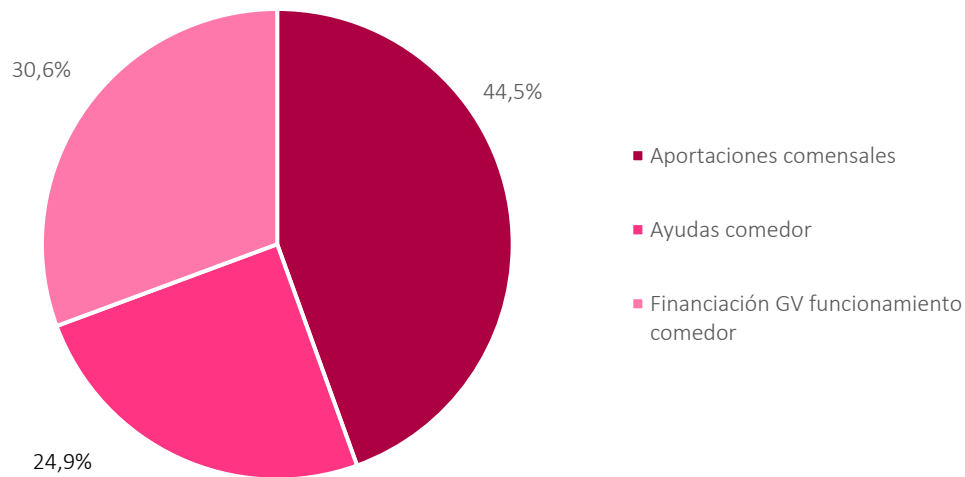
Fuente: Elaboración propia en base a la información remitida por la DGCP

5. FINANCIACIÓN DEL COMEDOR

El servicio de comedor está financiado por la Administración y por las familias. En el programa presupuestario 422.20, "Enseñanza primaria de la Generalitat Valenciana", se consignan, por una parte, los créditos para financiar los gastos de funcionamiento de los comedores escolares (actualmente 1,50 euros por comensal y día) y, por otra parte, las ayudas al alumnado (máximo 4,25 euros por comensal y día) para financiar parcial o totalmente el coste del menú y el resto de los gastos asociados al servicio. El resto de los menús de comensales no becados total o parcialmente está financiado por medio de las aportaciones directas de las familias.



Gráfico 3. Proporción que representan las fuentes de financiación del comedor escolar de los 30 centros públicos fiscalizados. Curso 2021-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

6. DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE CENTROS FISCALIZADOS

Para la realización de nuestro trabajo, la DGCD nos ha facilitado dos bases de datos. Una primera que incluye la totalidad de centros de educación infantil y primaria, tanto de la red pública como concertada. La segunda base de datos facilitada por la DGCD contiene la relación de aquellos centros que han contratado el servicio de comedor y, en particular, el servicio de restauración para el comedor propiamente dicho (esta base de datos no incluye, pues, aquellos centros que gestionan de forma directa o mixta el servicio de restauración, aunque sí tengan contratado el servicio de vigilancia o cuidado del alumnado).

Tras cruzar ambas bases de datos y realizar procedimientos adicionales de auditoría, hemos determinado que, para el curso 2022-2023, tan solo en 54 centros públicos de educación primaria no se ofrece el servicio de comedor, mientras que el resto contrata el servicio de restauración y el servicio de vigilancia, excepto dos centros que tienen una gestión mixta¹¹.

¹¹ Uno de los centros, que está incluido en nuestra muestra de visitas presenciales, compra directamente los alimentos y tiene contratada una cocinera. El otro centro compra directamente los alimentos y el servicio de cocina es prestado por una empresa.



Cuadro 1. Número de centros que imparten educación primaria. Curso 2022-2023

Red	Total	Con servicio de comedor	Sin servicio de comedor
Pública	1.001	947	54
Concertada	330	328	2
Total	1.331	1.275	56

Fuente: Elaboración propia

Hemos aplicado determinados procedimientos de auditoría a una muestra de 30 centros públicos, seleccionados en base a los siguientes criterios: la diversidad de precio de coste ofertado por proveedores con fuerte implantación (presta servicio a un mayor número de centros) en una misma población; el centro con mayor coste del menú en cada provincia, y el menú más económico en cada provincia. Hemos completado nuestra muestra con determinados centros indicados por la Inspección General Educativa. El diseño de esta muestra nos permite cubrir los siguientes riesgos: diferente coste para las mismas condiciones de servicio, sobreprecio por contraprestaciones adicionales, coste inferior a un menú saludable y debilidades en la gestión según los resultados de los servicios de inspección.

Por otra parte, también se han seleccionado al azar 15 centros concertados que constaban en la base de datos recibida de la DGCD. El alcance de las pruebas ha sido muy limitado en la red concertada debido a la escasez de información pública disponible, al diferente marco normativo aplicable al servicio de comedor (impuesto por determinada jurisprudencia que ha incidido en la capacidad limitada de la Administración pública para interferir en la organización y funcionamiento de los comedores escolares de los centros concertados) y a la carencia de las mismas competencias de actuación de la Sindicatura (véase objetivo 5).

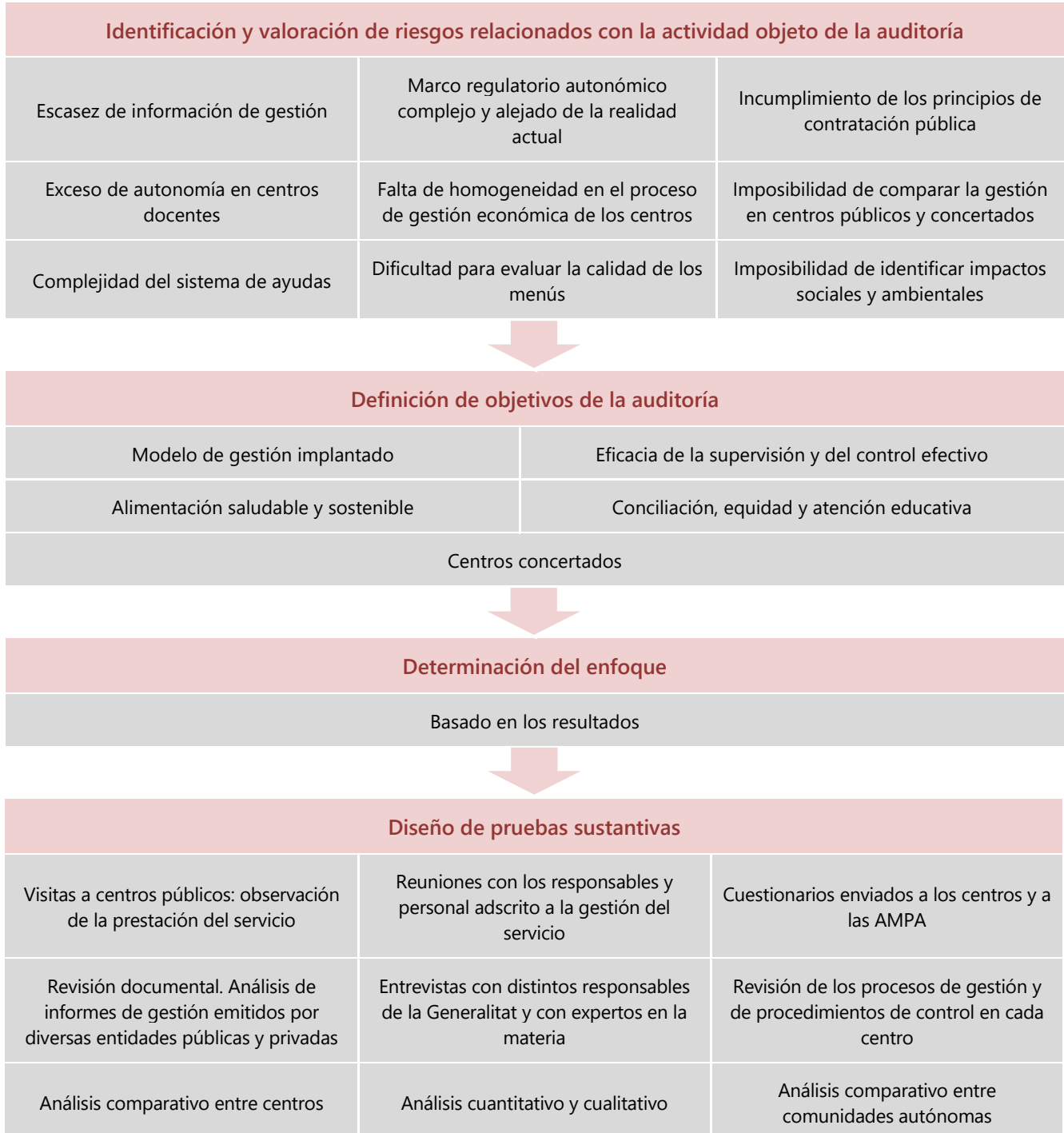


APÉNDICE 2

Metodología



Se indica a continuación esquemáticamente el enfoque metodológico aplicado de acuerdo con la GPF-OCEX 3000 del *Manual de fiscalización* de la Sindicatura de Comptes, "Norma para la auditoría operativa":





APÉNDICE 3

Observaciones



OBJETIVO 1. ¿EL MODELO IMPLANTADO EN LA COMUNITAT VALENCIANA GARANTIZA UNA GESTIÓN ADECUADA DEL SERVICIO DE COMEDOR Y CUMPLE LAS EXIGENCIAS NORMATIVAS?

Debido al diferente marco normativo aplicable a la gestión del servicio de comedor en centros públicos y concertados, nuestro ámbito subjetivo se refiere principalmente a los centros de educación primaria de la red pública. Los objetivos 1 a 4 se centran en estos centros públicos, mientras que el objetivo 5 recoge las escasas observaciones que se pueden realizar sobre la red concertada.

Subobjetivo 1.1: ¿El centro docente dispone de la autorización administrativa de apertura y funcionamiento del servicio de comedor?

Proporción de centros docentes que disponen de autorización administrativa emitida por la Dirección Territorial de Educación

La Orden 53/2012 señala que la apertura y funcionamiento del servicio de comedor requerirá la preceptiva autorización administrativa por parte de la dirección territorial competente en materia de educación.

La Dirección General de Centros Docentes (DGCD) nos ha indicado que, en todos los casos, consta autorizado el servicio de comedor escolar en el Registro de Centros Docentes, aspecto que no hemos podido verificar. La DGCD señala que, dada la antigüedad de los expedientes de autorización, no ha sido posible localizar los documentos acreditativos que hemos solicitado. **Tan solo nos ha facilitado la autorización de apertura y funcionamiento del comedor escolar debidamente formalizada del 10% de los centros incluidos en la muestra de centros públicos que hemos fiscalizado.**

Con el objetivo de incrementar la transparencia, recomendamos que se indique en la guía de centros docentes, disponible en la página web¹² de la Conselleria, la fecha de la autorización administrativa de apertura y funcionamiento del servicio de comedor que conste en el Registro de Centros Docentes regulado por el Decreto 115/1990, de 9 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana.

Subobjetivo 1.2: ¿El modelo de gestión implantado por el centro docente está adecuadamente definido?

El servicio de comedor escolar se inserta en el ámbito educativo, aspecto que necesariamente debe ser tenido en cuenta, para ser aprovechado y potenciado. El tiempo que el alumnado pasa en el centro docente como usuario de este servicio debe redundar en su beneficio y en el de sus familias. El alumnado tiene derecho a recibir una alimentación de calidad y además a aprovechar este tiempo recibiendo una formación integral a través de actividades educativas que le formen en aspectos relacionados con los hábitos sociales,

¹² <https://ceice.gva.es/es/web/centros-docentes/guia-de-centros-docentes>.



de alimentación y de vida saludable. Todo ello en un adecuado clima de respeto y convivencia.

Es por ello por lo que la Orden 53/2012, que regula la organización y el funcionamiento del servicio de comedor escolar y determina los responsables de la gestión del servicio y personal adscrito a la prestación de este, señala en su artículo 8 que los centros docentes deben elaborar un proyecto educativo y un programa anual del comedor escolar. El consejo escolar es el órgano encargado de aprobar ambos documentos.

Hemos verificado el grado de cumplimiento de esta obligación para los 30 centros públicos de la muestra.

Cuadro 2. Cumplimiento de la programación del servicio de comedor y normativa interna por los centros fiscalizados

Criterio	Número de centros	Cumplimiento (sobre 30)
Sobre el proyecto educativo del comedor escolar		
El centro ha elaborado el proyecto educativo del comedor escolar	25	83,3%
El centro dispone de proyecto educativo de comedor, pero está elaborado por la empresa de alimentación	3	10,0%
El proyecto educativo está aprobado por el consejo escolar	21	70,0%
El proyecto educativo tiene todo el contenido exigible	18	60,0%
Sobre el programa anual del comedor escolar		
El centro dispone de programa anual del comedor escolar en el curso actual	28	93,3%
El programa anual está aprobado por el consejo escolar	25	83,3%
El programa anual tiene todo el contenido exigible	22	73,3%
Sobre el reglamento del comedor escolar		
El centro dispone de reglamento de comedor y está integrado en el proyecto educativo del comedor escolar	18	60,0%
El centro dispone de reglamento de comedor y es independiente del proyecto educativo	11	36,7%
El centro no dispone de reglamento de comedor	1	3,3%
El reglamento está aprobado por el consejo escolar	22	73,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas



Cuadro 3. Contenido del proyecto educativo de comedor escolar (artículo 8.2, Orden 53/2012) de los centros fiscalizados

Aspecto	Número de centros	Cumplimiento (sobre 30)
Objetivos del servicio	25	83,3%
Modelo de gestión	20	66,7%
Normas de organización y funcionamiento del comedor	25	83,3%
Deberes de los usuarios, así como las consecuencias de su incumplimiento	21	70,0%
Contiene todos los aspectos	18	60,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas

Cuadro 4. Contenido del programa anual de comedor escolar (artículo 8.3, Orden 53/2012) de los centros fiscalizados

Aspecto	Número de centros	Cumplimiento (sobre 30)
Número previsto de comensales	22	73,3%
Turnos del servicio	26	86,7%
Actividades educativas programadas	28	93,3%
Contiene todos los aspectos	22	73,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas

De las comprobaciones realizadas en los centros públicos fiscalizados, las conclusiones más relevantes son:

- El 70% de los centros de la muestra (21 de 30) tienen un proyecto educativo debidamente aprobado por el consejo escolar, y solo 18 de ellos (60%) contienen todos los aspectos que prevé el artículo 8.2 de la Orden 53/2012.
- El 83,3% de los centros de la muestra (25 de 30) tienen un programa anual de comedor escolar debidamente aprobado por el consejo escolar, y 22 de ellos (73,3%) contienen todos los aspectos que prevé el artículo 8.3 de la Orden 53/2012.
- El 73,3% de los centros de la muestra (22 de 30) disponen de un reglamento del comedor escolar que está aprobado por el consejo escolar.

En definitiva, únicamente 13 de los 30 centros fiscalizados disponen de los tres documentos (proyecto educativo, programa anual y reglamento), con el contenido exigible por la Orden 53/2012 y debidamente aprobados por el consejo escolar.

Por otra parte, la DGCD en sus instrucciones de inicio de curso señala cuál es el precio máximo del menú diario por comensal, pero no especifica si el precio que efectivamente



cobra cada centro a las familias debe estar de alguna forma justificado o aprobado por algún órgano competente.

El 70% de los centros de nuestra muestra incluye el precio por comensal/día en su programa anual aprobado por el consejo escolar.

De cara a mejorar la transparencia y publicidad del servicio, consideramos que desde la DGCD se debería promover que los centros escolares elaborasen un presupuesto en el que se detallen los diferentes gastos e ingresos del servicio de comedor y que así se justifique el precio cobrado a las familias. Este presupuesto debería ir anexo al plan anual del comedor escolar (hemos observado que esta buena práctica sí se viene observando en 11 de los centros fiscalizados).

Subobjetivo 1.3: En el caso de prestación indirecta del servicio, ¿se cumplen los principios generales de la contratación en el sector público?

El Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día **31 de marzo de 2015**, aprobó el informe "Auditoría operativa de la enseñanza primaria: evaluación con criterios de eficiencia, eficacia y economía del programa presupuestario 422.20. Ejercicios 2009-2013". Entre otras recomendaciones, indicábamos que "con el objeto de dar cumplimiento al principio de economía, y al mismo tiempo, mejorar la transparencia en la adjudicación de los servicios de comedor y de monitores, se recomienda acudir a los **sistemas para la racionalización de la contratación** definidos en el artículo 194 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, como la utilización de acuerdos marco o la centralización de la contratación (por ejemplo, por distritos escolares, provincias, etc.)".

Transcurridos ocho años desde la publicación del mencionado informe, la Conselleria no ha implementado esa recomendación y **la tramitación de los contratos del servicio de comedor sigue sin respetar la normativa aplicable a la contratación en el sector público**.

La Orden de 18 de mayo de 1995, de la Conselleria de Educación y Ciencia, delega en las direcciones de los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat Valenciana determinadas facultades ordinarias en materia de contratación y aprueba las normas que regulan la gestión económica de estos centros.

Al amparo de este marco regulador, los centros disponen de autonomía en la gestión económica¹³, en los términos establecidos en las leyes de presupuestos de la Generalitat y en la normativa complementaria por la cual se regula y desarrolla la actividad y autonomía de la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios.

El procedimiento instruido por la Conselleria parte de la citada autonomía en la gestión de los centros docentes para que sea el consejo escolar el que proponga la empresa adjudicataria basándose, al menos, en tres ofertas. Todos los centros de la muestra han

¹³ Artículo 123 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).



recibido tres o más ofertas, pero tan solo el 86,2% las ha analizado y valorado previamente en comisión específica y en siete de estos centros no se levanta acta de dicha reunión.

Después de analizada la documentación presentada por los centros, son los directores territoriales los que formalizan el contrato anual gracias a la delegación conferida por el titular de la Conselleria.

El procedimiento de contratación del servicio de comedor se caracteriza por asimilarse en algunos aspectos a la configuración de un contrato menor y en otros a un negociado sin publicidad. En ningún caso cumple con el articulado previsto para un procedimiento abierto, que en nuestra opinión debería ser el aplicado por la Conselleria.

El **procedimiento seguido no es conforme con la normativa de contratación**, debido a que:

- Los contratos suscritos atienden a necesidades de carácter recurrente, permanente y previsible.
- Los umbrales del contrato menor son claramente inferiores al coste anual contratado en promedio¹⁴ por cada centro escolar.
- El procedimiento actual puede resultar ágil desde un punto de vista de la gestión, pero adolece de un déficit de transparencia, al carecer de publicidad, corriendo el riesgo de limitar la concurrencia y de generar desigualdades entre licitadores.
- En la muestra de centros revisada, se ha estado prestando el servicio una media de 84 días del curso 2022-2023 sin haberse formalizado el contrato. Solo en un caso la firma del contrato ha sido anterior al inicio del curso escolar.

En definitiva, **el procedimiento seguido ignora aspectos esenciales previstos en la Ley 9/2017, pues no garantiza la libre competencia, principio inspirador de la normativa de contratación pública.**

A pesar de que el artículo 6.c) de la Orden 53/2012 indica que, en caso de contratación del servicio de comedor, "se convocará un procedimiento de licitación de conformidad con lo dispuesto a la normativa aplicable a la contratación en el sector público", hemos de señalar el incumplimiento reiterado de dicha normativa.

Esta irregularidad ha sido recogida en repetidas ocasiones en el informe de la Cuenta General de la Generalitat en los últimos años por parte de la Sindicatura de Comptes, así como en el Informe de auditoría operativa sobre la enseñanza primaria, aprobado en marzo de 2015 y al que hemos hecho referencia al inicio de este subobjetivo. En el mismo sentido

¹⁴ Según los registros contables facilitados por la CEUE correspondientes al curso 2021-2022, el importe contabilizado en concepto de alimentación del alumnado usuario y de atención y cuidado de este por parte de monitores asciende a más de 143 millones de euros (aproximadamente una media de 160.000 euros por centro docente y año).



se manifiestan la Intervención General de la Generalitat y la Agencia Valenciana Antifraude (véase subobjetivo 2.6).

Análisis de los precios

En el caso de la contratación del servicio de alimentación del alumnado usuario del comedor escolar en los centros públicos de la Comunitat Valenciana, hemos observado que **hay diferencias significativas entre los costes del menú (los precios contratados por los centros), incluso en el caso de que estén ubicados en una misma localidad y el servicio sea prestado por el mismo proveedor.**

La Conselleria considera que la existencia de diferencias entre los precios de los distintos centros docentes está motivada fundamentalmente por la disparidad de centros y sus características propias (ubicación, tamaño, tipología del alumnado, franja horaria del servicio, número de comensales, existencia de cocina propia en el centro, etc.), de tal forma que hay muchos elementos que son determinantes para la individualización del precio. Sin embargo, hemos observado que hay también variabilidad de precios de menús suministrados por el mismo proveedor para centros ubicados en la misma localidad y con características semejantes en tanto en cuanto son centros de educación primaria, disponen de cocina propia y tienen un número similar de comensales.

Un mismo proveedor en una misma localidad

Por ejemplo, y a efectos ilustrativos, en el cuadro siguiente reflejamos los costes del menú vigentes en el curso 2022-2023 en diecisiete centros ubicados en València, que son suministrados por el mismo proveedor. El precio mínimo es de 3,08 euros por comensal y día, y el precio máximo 4,10 euros, lo que representa un rango de precios ofertado por un mismo proveedor en la misma localidad del 33,1%.



Cuadro 5. Costes del menú. Curso 2022-2023. Centros suministrados por el mismo proveedor en València

Código postal	Número de comensales	Coste del menú	Diferencia absoluta respecto a coste mínimo	Diferencia relativa respecto a coste mínimo
46008	404	3,26	0,18	5,8%
46009	160	3,51	0,43	14,0%
46010	200	3,67	0,59	19,2%
46011	78	4,02	0,94	30,5%
46011	71	3,79	0,71	23,1%
46011	180	3,92	0,84	27,3%
46011	288	3,50	0,42	13,6%
46014	137	3,86	0,78	25,3%
46015	420	3,08	0,00	0,0%
46017	146	3,60	0,52	16,9%
46018	416	3,32	0,24	7,8%
46019	273	3,43	0,35	11,4%
46020	206	3,63	0,55	17,9%
46021	78	3,81	0,73	23,7%
46021	232	3,55	0,47	15,3%
46021	335	3,41	0,33	10,7%
46021	337	3,47	0,39	12,7%
46022	79	3,40	0,32	10,4%
46022	100	3,20	0,12	3,9%
46022	118	3,78	0,70	22,7%
46022	97	3,62	0,54	17,5%
46022	130	3,73	0,65	21,1%
46022	200	3,45	0,37	12,0%
46022	130	3,53	0,45	14,6%
46023	345	3,93	0,85	27,6%
46024	99	3,47	0,39	12,7%
46024	69	4,10	1,02	33,1%

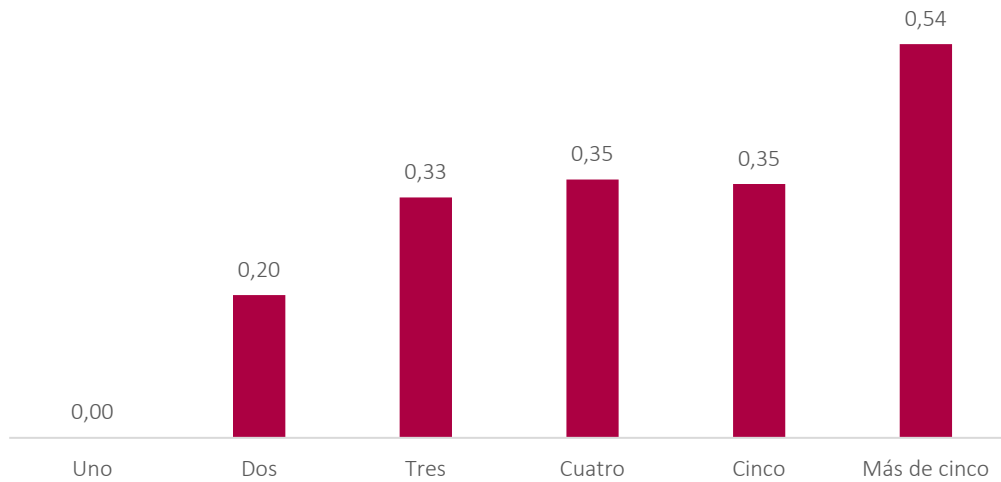
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos facilitada por la CEUE

Hemos observado que el rango de precios ofertados por un mismo proveedor a los centros docentes de una misma localidad es mayor a medida que aumenta el número de centros suministrados. Hay mayor variabilidad de precios cuantos más centros docentes suministra el mismo proveedor. Por ejemplo, los proveedores que suministran a cinco



centros docentes en una misma localidad presentan ofertas de menú que oscilan entre 3,24 y 3,59 (diferencia de 0,35 euros por comensal y día).

Gráfico 4. Diferencia entre el coste máximo y el coste mínimo por menú. Media por proveedor. Curso 2022-2023. Según el número de centros que suministra un mismo proveedor en la misma localidad



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos facilitada por la CEUE

Varios proveedores en una misma localidad

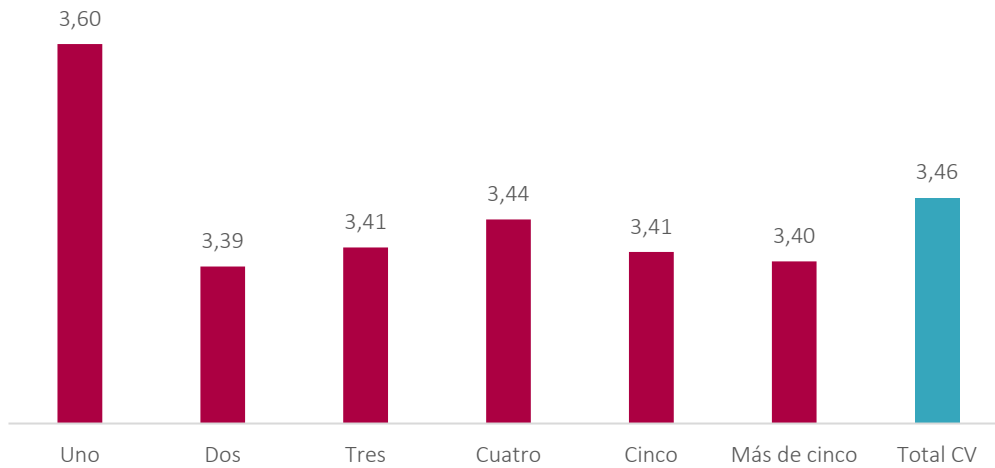
El coste medio del menú contratado por los centros docentes ubicados en municipios donde solo concurre un proveedor¹⁵ fue de 3,60 euros por comensal y día, frente a los 3,46 euros de media en el conjunto de centros docentes de toda la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, no hay diferencias significativas cuando se incrementa la competencia, siendo prácticamente idénticos los costes medios con independencia del número de proveedores que concurren en una misma localidad.

¹⁵ Es el caso de 223 municipios en los que existen solo un centro y el de 10 municipios en los que existen entre 2 y 4 centros.



Gráfico 5. Costes medios por menú. Media por localidad. Curso 2022-2023. Según el número de proveedores que suministran en la misma localidad



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos facilitada por la CEUE

La Comisión Nacional de Competencia (CNC)¹⁶ publicó en febrero de 2011 la *Guía sobre contratación pública y competencia*¹⁷. En este documento, la CNC describe algunos indicadores sobre los precios presentados en una licitación que pueden ser indicativos de la existencia de acuerdos colusorios. Uno de estos indicadores es la existencia de **diferencias significativas en los precios que una misma empresa oferta para un contrato similar ante diferentes órganos adjudicadores** o ante entidades privadas.

Esta circunstancia (diferentes precios para prestaciones similares) puede ser indicativo de ineficiencia en la gestión de recursos públicos, pues no parece justificado que un mismo servicio cueste más a un centro que a otro, estando situados en la misma localidad y siendo suministrado por la misma empresa de alimentación.

En conclusión, la CEUE debe concluir el diseño de un procedimiento que respete los principios generales de la contratación en el sector público, que garantice una competencia legítima entre los potenciales licitadores y que permita lograr la eficiencia en la gestión de recursos públicos.

Antigüedad de la empresa prestadora del servicio de alimentación

Como vemos en el gráfico siguiente se ha constatado la permanencia de las empresas de alimentación en los centros de la muestra: la antigüedad supera los 5 años en el 72,4% de los centros fiscalizados.

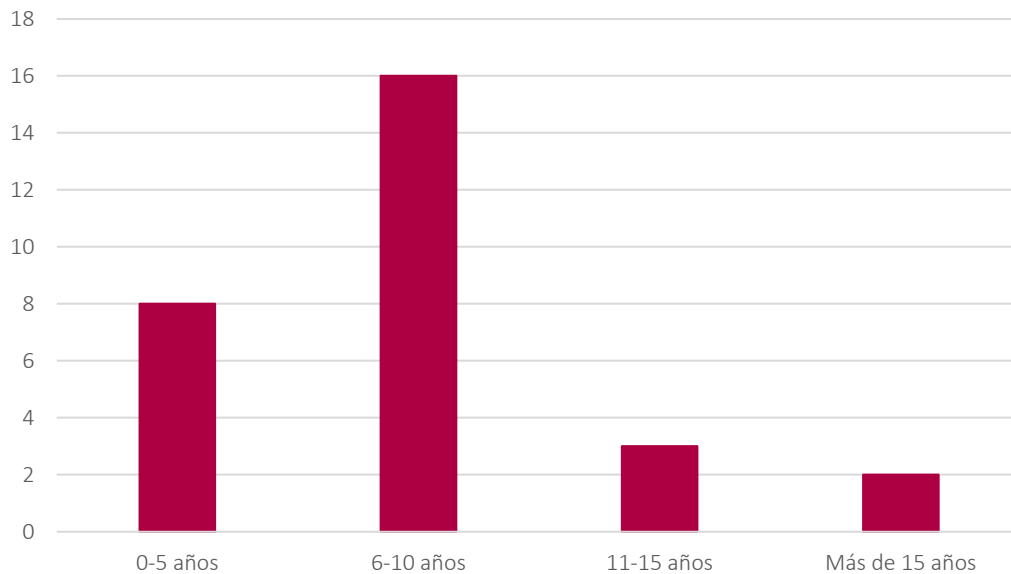
¹⁶ Desde 2013, la CNC está integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

¹⁷ Disponible en <https://www.cnmc.es/guia-contratacion-publica-competencia>.



Esta resistencia al cambio es debida, tal y como nos han confirmado en las visitas realizadas, a que el consejo escolar prioriza la seguridad que proporciona el conocimiento previo del funcionamiento y la adaptación de las empresas a sus necesidades. Tan solo en el caso de que hubieran tenido problemas importantes con la gestora del servicio o les presenten una oferta muy ventajosa se plantean la necesidad del cambio.

Gráfico 6. Antigüedad de la empresa prestadora del servicio en los centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas

Subobjetivo 1.4: ¿La contribución económica de la Generalitat es suficiente para financiar los gastos de funcionamiento de los comedores escolares?

La Generalitat Valenciana ingresa periódicamente a los centros públicos un importe para financiar parte de los gastos de funcionamiento de los comedores escolares (actualmente 1,50 euros por comensal y día) y las ayudas de comedor concedidas a determinados usuarios de este (véase apéndice 1). Analizamos en este subobjetivo si la contribución de la Generalitat Valenciana es suficiente para el mantenimiento de un servicio de comedor adecuado.

¿El resultado económico del comedor escolar está equilibrado?

El resultado económico del servicio de comedor es la diferencia entre los ingresos y los gastos afectos, todos ellos contabilizados en lo que se denomina balance de comedor y cuyo ámbito temporal transcurre desde el inicio del curso escolar (1 de septiembre) al final de este (31 de agosto del año natural siguiente).

Los ingresos del comedor deberían estar afectos al servicio que financian. Consideramos que se incumple el principio de equidad cuando una familia paga por un servicio y el

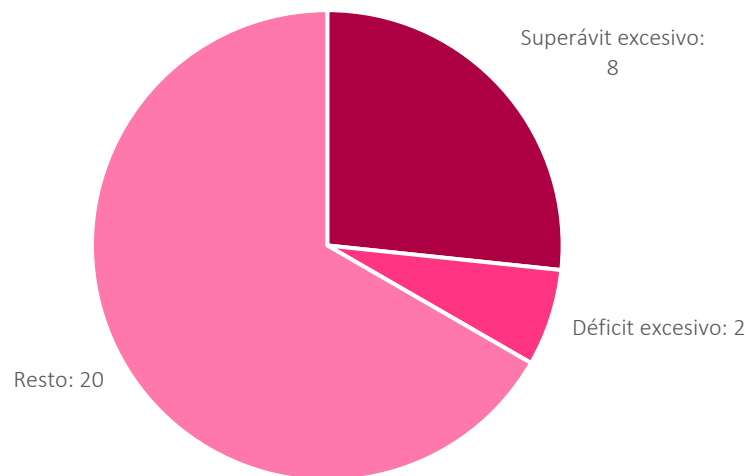


beneficio obtenido redunda en el conjunto del alumnado del centro escolar, sea o no usuario del servicio. Por otra parte, un resultado económico negativo del servicio de comedor es insostenible en el tiempo y podría requerir que la dirección estuviera obligada a detraer fondos genéricos del centro docente.

Tras realizar los ajustes para garantizar que el balance de comedor refleja la corriente real de bienes y servicios que los ingresos y gastos representan, hemos observado que uno de cada tres centros que hemos fiscalizado tiene un resultado económico excesivamente¹⁸ desequilibrado.

En el caso del único centro de gestión directa del servicio de restauración, el déficit de comedor sobre el coste total del servicio, tras la realización de los ajustes correspondientes, asciende a un 43,5%. La dirección de este centro lleva solicitando la intervención de la Conselleria desde 2011, con el fin de que sean tenidas en cuenta las características especiales de este y se atienda a la regularización de su situación, dado el carácter estructural de su déficit de funcionamiento. No nos consta que estas solicitudes hayan sido atendidas por parte de la Conselleria.

Gráfico 7. Resultado económico (ingresos menos gastos) imputables al servicio del comedor. Curso escolar 2021-2022. Número de centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

El motivo fundamental de la variabilidad de resultados reside en que los ingresos de los centros docentes (bien por aportaciones de los comensales, bien por las aportaciones de la Conselleria en concepto de ayudas del comedor y de financiación de gastos de funcionamiento) están determinados por las normas de la Administración autonómica (que

¹⁸ A efectos de nuestras observaciones, consideramos un resultado económico excesivamente desequilibrado si el balance de comedor presenta un superávit o un déficit superior al 10% del coste del servicio).



fija el precio máximo del menú y establece la cuantía unitaria que financia los monitores y compensaciones de los responsables), mientras que los gastos dependen de la capacidad negociadora de la dirección de los centros docentes, sobre la que recae la responsabilidad de la contratación.

En tanto en cuanto no se modifique el procedimiento actual y no se acuda a algún sistema para la racionalización de la contratación, la Dirección General de Centros Docentes, juntamente con las direcciones territoriales de educación y los servicios de inspección educativa, deberían fijar unas directrices para que los centros docentes adopten medidas correctoras en caso de resultado económico excesivamente desequilibrado.

Cuadro 6. Propuestas de acciones correctivas según el resultado económico del comedor

Si el centro tiene un superávit excesivo	Si el centro tiene un déficit excesivo
Podría reducirse el precio de menú (el importe a cobrar a las familias)	Debería incrementarse el precio del menú (importe a cobrar a las familias)
Podría mejorarse el menú contratado, aumentado el coste del menú a pagar al contratista	Debería ajustarse el coste del menú a pagar al contratista
	Debería solicitarse a la Conselleria una financiación extraordinaria si no fueran posibles otras opciones

Fuente: Elaboración propia

¿El importe de la beca supera el coste de la actividad subvencionada?

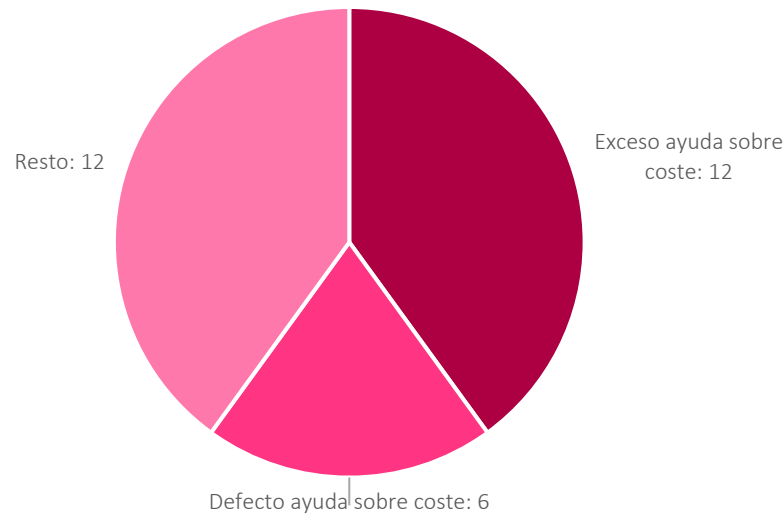
Al final del curso, la secretaría de cada centro educativo receptor de ayudas de comedor envía a la dirección territorial correspondiente un certificado que acredita que el proceso de percepción y aplicación de las ayudas durante todo el curso se ha realizado correctamente. Hemos recibido la totalidad de los certificados de los centros docentes incluidos en la muestra correspondientes al curso 2021-2022 (apartado 16.5 de la convocatoria de las ayudas).

Este certificado no es suficiente medio de acreditación para garantizar el cumplimiento del artículo 19.2 de la LGS, que señala que el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

Según nuestros cálculos, **en cuatro de cada diez centros que hemos fiscalizado, la cuantía de las ayudas para el comedor escolar supera ampliamente (más del 10%) el coste del servicio de comedor imputable a los comensales becados.**



Gráfico 8. Diferencia entre el importe total de las ayudas recibidas por el centro y el coste imputable del servicio de comedor¹⁹. Curso escolar 2021-2022. Número de centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

Tal y como disponen otros órganos concedentes de ayudas, la Dirección General de Centros Docentes, juntamente con las direcciones territoriales de educación, debería establecer unas instrucciones más completas sobre la justificación de las ayudas, y en particular para asegurar que el importe subvencionado no supere el coste de la actividad subvencionada.

¿La aportación de la Conselleria es suficiente para atender los gastos de funcionamiento del servicio de comedor?

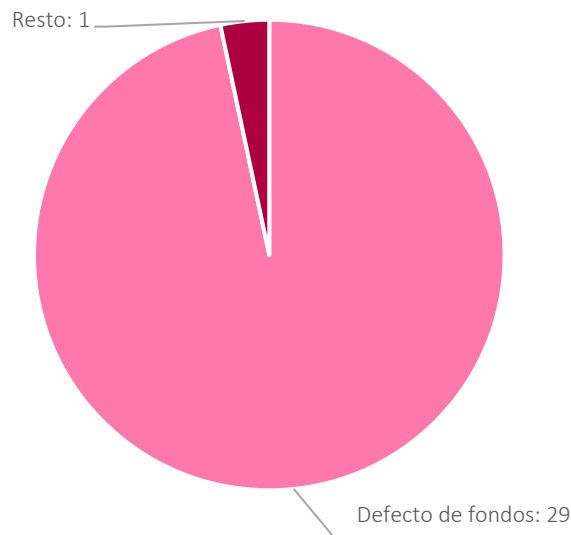
La Conselleria realiza una aportación diaria de 1,50 euros por alumno usuario del servicio en los centros docentes de educación primaria. Según el apartado 4 de las instrucciones emitidas por la Dirección General de Centros Docentes sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor, esta aportación debe atender los gastos correspondientes a las compensaciones económicas que reciben las personas responsables del comedor (director, secretario y encargado de comedor) y las personas contratadas que ejercen la función de monitor/monitora.

¹⁹ Para este indicador, el coste del servicio del comedor es la parte imputable a los comensales becados de todos los gastos del comedor (menú, monitores, compensaciones económicas a los responsables, otros gastos), netos de los fondos aportados por la Conselleria para gastos de funcionamiento y netos de las aportaciones adicionales realizadas por los comensales becados.



Prácticamente en la totalidad de los centros fiscalizados, el importe concedido por la Conselleria para el curso 2021-2022 es inferior al coste económico del funcionamiento.

Gráfico 9. Diferencia entre el importe total de las aportaciones de la Conselleria para gastos de funcionamiento y el coste económico de encargados y monitores. Curso escolar 2021-2022. Número de centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

Para el curso 2023-2024, la aportación diaria por persona usuaria del servicio en concepto de gastos de funcionamiento del servicio de comedor se realizará por tramos en función del número medio de comensales del centro durante el curso anterior. Los importes variarán entre los 1,50 euros (250 comensales o más) y los 1,80 euros (menor o igual a 100 comensales).²⁰

En cualquier caso, la Conselleria debería realizar un análisis económico exhaustivo y rediseñar un sistema justo de financiación del servicio de comedor, de tal forma que las becas únicamente financien el coste subvencionable.

El modelo de gestión establecido por la normativa valenciana está focalizado en la contratación del suministro diario de comidas (gestión indirecta). La CEUE debería plantearse los cambios necesarios tanto en la financiación como en el procedimiento de control para hacer factible un servicio eficiente y eficaz en centros que tengan u opten en el futuro por la gestión directa.

²⁰ Según las instrucciones de la Dirección General de Centros Docentes sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor escolar en los centros docentes de educación infantil y primaria e institutos de educación secundaria, de titularidad de la Generalitat para el curso 2023-2024.



OBJETIVO 2. ¿EXISTE UN ADECUADO SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR?

La prestación de cualquier servicio público realizado por agentes externos a la Administración debe estar sujeta a un régimen eficaz de vigilancia y control, que garantice el cumplimiento de las obligaciones y la consecución de los objetivos perseguidos con la actuación pública.

La norma fundamental que regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no define de forma completa y precisa el sistema de control. Tan solo el artículo 13 de la Orden 53/2012 señala que la Inspección de Educación deberá supervisar el funcionamiento de los comedores escolares, velando por el cumplimiento de la orden y del resto de normativa educativa vigente en esta materia.

Subobjetivo 2.1: ¿La inspección educativa supervisa el funcionamiento de los comedores escolares?

En el plan plurianual de actuación de la Inspección de Educación de la Comunitat Valenciana para el periodo 2019-2023²¹ se establecen como actuaciones prioritarias la supervisión de la gestión económica de los centros públicos de titularidad de la Generalitat, que incluye la gestión del comedor escolar.

Número de informes emitidos por la inspección educativa

La Inspección de Educación ha supervisado la gestión económica de 1.062 centros docentes públicos de todas las etapas y enseñanzas, de un total de 1.534 centros de la Comunitat (69,2%). El análisis ha abarcado los ejercicios contables de los años 2020 a 2022.

Estas intervenciones forman parte de un proceso de mejora continua en el que la Inspección realiza la supervisión contable, asesora a los equipos directivos y detecta necesidades en materia de formación. Como resumen de los aspectos analizados en los informes de inspección se elaboran informes anuales con las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas.

²¹ Los objetivos se establecen para los cursos 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 y 2022-2023.



Cuadro 7. Número de centros públicos supervisados por la Inspección General de Educación. Periodo 2020-2022. Detalle por provincias

Ejercicio contable	Alicante	Castellón	Valencia	Total
2020	70	29	125	224
2021	130	53	149	332
2022	200	87	219	506
Total centros revisados	400	169	493	1.062

Fuente. Elaboración propia con la información recibida de la Inspección General Educativa (informes de supervisión de la gestión económica 2020 a 2022)

En relación con la materia objeto de nuestra fiscalización, la Inspección General de Educación ha supervisado la gestión del comedor del 62,2% de los centros públicos de educación primaria que disponen de este servicio correspondiente a alguno de los años contables señalados.

Cuadro 8. Número de centros con educación primaria y con servicio de comedor evaluados por la Inspección General de Educación. Periodo 2020-2022

Ejercicio contable	Alicante	Castellón	Valencia	Total
2020	43	18	68	129
2021	80	36	91	207
2022	65	45	143	253
Total centros revisados	188	99	302	589
Total centros	340	140	467	947
Porcentaje de revisión	55,3%	70,7%	64,7%	62,2%

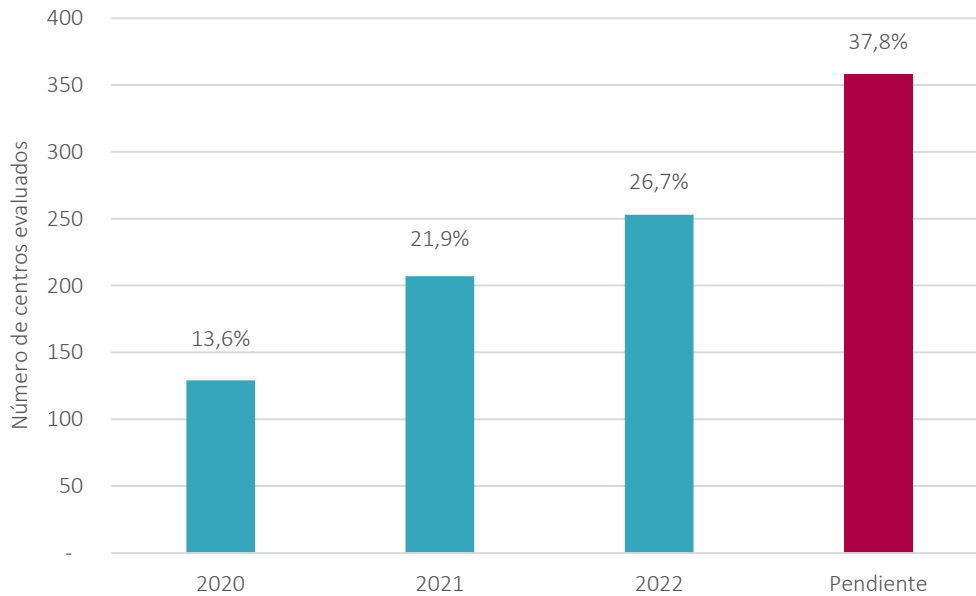
Fuente. Elaboración propia con la información recibida de la Inspección General Educativa

El número de actuaciones realizadas no alcanza un hipotético objetivo de inspeccionar anualmente el 25% de centros, si bien el plan plurianual no ha calendarizado la supervisión a realizar entre los cuatros años que abarca el plan.

La Inspección General de Educación, juntamente con las inspecciones territoriales, deberá realizar un esfuerzo adicional para completar las actuaciones en el resto de los centros, con el fin de alcanzar el objetivo de supervisar el 100% de centros una vez concluya el ejercicio contable 2023 (último del periodo plurianual previsto en el mencionado plan).



Gráfico 10. Número de evaluaciones realizadas por la Inspección General de Educación en el periodo 2020-2022 y porcentaje de cobertura alcanzado



Fuente. Elaboración propia con la información recibida de la Inspección General Educativa

La Inspección General de Educación ha emitido las siguientes recomendaciones con respecto al servicio de comedor:

- Realizar un presupuesto de comedor que sea aprobado por el consejo escolar.
- Actualizar la cuenta de comedor a 1 de septiembre (inicio del nuevo curso escolar).
- El precio para comensales habituales y esporádicos debe ser el mismo y deben evitarse las gratuidades.
- El superávit de comedor debe destinarse a la reducción del precio del menú que pagan las familias.
- Las facturas deben ajustarse a los contratos y periodos facturados.
- Deben conciliarse los menús facturados mensualmente y el número de comensales introducidos en ITACA por el centro.

La Inspección debe continuar con esta actuación prioritaria que mejora la calidad de la gestión, el funcionamiento de los centros al detectar las desviaciones de la norma y la difusión de buenas prácticas de gestión.



Subobjetivo 2.2: ¿La Conselleria de Sanidad supervisa los comedores de los centros escolares?

La Ley 10/2014, de Salud de la Comunitat Valenciana, define el Plan de Seguridad Alimentaria (en adelante, PSA) como un instrumento en el que se concreta el conjunto de acciones de carácter interdepartamental conducentes a garantizar la salud y seguridad de los consumidores en materia alimentaria.

El PSA de la Comunitat Valenciana 2021-2025 (aprobado por el Decreto 61/2016, de 20 de mayo, del Consell) es el instrumento estratégico de planificación en el que se concreta el conjunto de análisis, objetivos, líneas de actuación, programas y acciones de carácter interdepartamental conducentes a garantizar la salud y seguridad de las personas consumidoras en materia alimentaria en el que se describen los controles oficiales que se llevarán durante este periodo, por los distintos departamentos competentes de la Generalitat, a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final.

En el ámbito educativo de la Comunitat Valenciana, **la DGSP viene desarrollando, desde el curso 2016-2017, actuaciones de control de los centros educativos con servicio de comedor.** Su objetivo es garantizar la calidad de la oferta alimentaria de centros escolares. Para ello se evalúa la composición del menú en una muestra de centros escolares y la incorporación a este de productos vegetales frescos y de temporada y de alimentos de producción ecológica. Además, se asegura la implantación de acciones correctivas para adecuar la oferta alimentaria a la normativa.

Su alcance abarca los centros de educación primaria y secundaria obligatoria de la Comunitat Valenciana, de cualquier titularidad, con o sin cocina propia.

La evaluación de la oferta alimentaria se ha realizado respecto a dos referentes: el *Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos* (Ministerio de Sanidad. Estrategia NAOS. 2010) y la *Guía para los menús en los comedores escolares de la Comunitat Valenciana*. Véase subobjetivo 3.2.

Número de informes emitidos por la DGSP en centros de educación primaria

La DGSP ha evaluado el 86,2% de los centros docentes públicos de educación primaria con servicio de comedor en el periodo 2019 a 2022. Algunos de ellos han sido visitados en varias ocasiones.



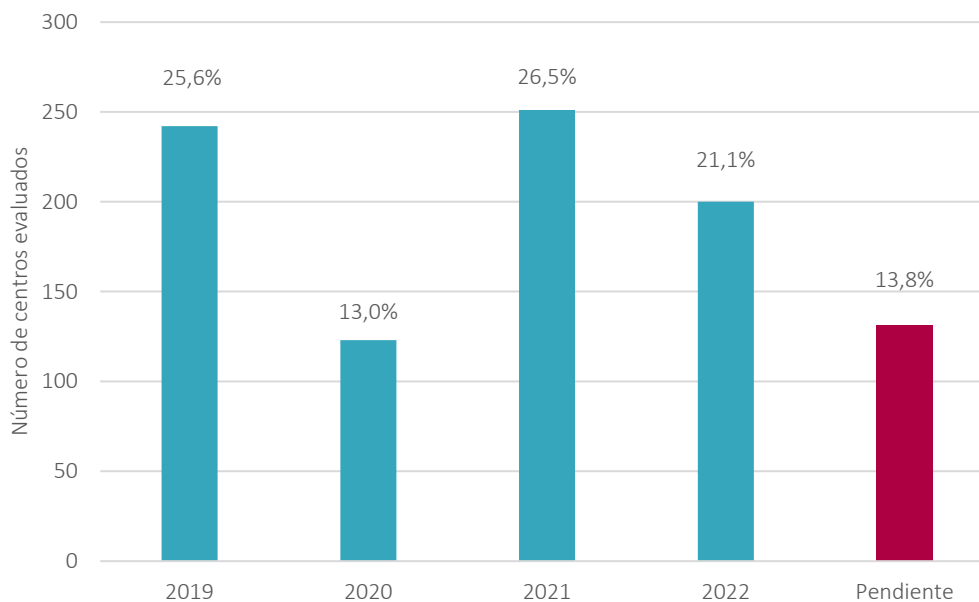
Cuadro 9. Número de centros con educación primaria y con servicio de comedor evaluados por la Dirección General de Salud Pública. Periodo 2019-2022

Ejercicio contable	Alicante	Castellón	Valencia	Total
2019	86	33	123	242
2020	39	38	46	123
2021	83	47	121	251
2022	86	6	108	200
Total centros revisados	294	124	398	816
Total centros	340	140	467	947
Porcentaje de revisión	86,5%	88,6%	85,2%	86,2%

Fuente. Elaboración propia con la información recibida de la Dirección General de Salud Pública

No nos consta que exista una calendarización de las evaluaciones que está llevando a cabo la DGSP. El grado de cobertura de las actuaciones de control del servicio de comedor en centros públicos de educación primaria es muy elevado, y la evolución observada en el periodo 2019-2022 (tan solo el año 2020 por motivos de la pandemia se redujo significativamente el número de visitas) nos permite concluir que se está realizando una eficaz supervisión de la red de comedores escolares en materia de oferta alimentaria.

Gráfico 11. Número de evaluaciones realizadas por la Dirección General de Salud Pública en el periodo 2019-2022 y porcentaje de cobertura alcanzado



Fuente. Elaboración propia con la información recibida de la Dirección General de Salud Pública

Hemos resumido en el subobjetivo 3.2 algunas de las conclusiones obtenidas por la DGSP. Destacamos a continuación algunas de las observaciones sobre las evaluaciones realizadas en los centros públicos con educación primaria:



- El 85,2% tiene completamente externalizada la gestión del comedor escolar y en el 12,3% se externaliza parcialmente.
- El 64,7% de los menús son elaborados en las cocinas del centro.
- El menú servido el día de la visita de inspección presenta características similares al programado.

Según la memoria anual de 2022, en el 88,4% de los comedores de centro escolar se sirven diariamente menús especiales por motivos de salud (alergias, intolerancias, diabetes...). En el 75,9% de centros se sirven menús especiales por razones culturales o religiosas. Algunos centros también disponen de menús especiales para vegetarianos (30,5%) y de menús especiales para veganos (24%).

Subobjetivo 2.3: ¿El consejo escolar del centro participa en la supervisión del servicio de comedor escolar?

La autonomía que los centros tienen conferida en cuanto al servicio de comedor se ve reflejada no solo en la gestión de este por parte de la comunidad educativa y especialmente por parte del equipo directivo, sino también en los aspectos cotidianos de su funcionamiento.

Número de centros cuyo consejo escolar ejerce funciones en relación con la supervisión del servicio de comedor escolar

El capítulo II de la Orden 53/2012 regula en su articulado los diferentes responsables de la gestión del servicio y personal adscrito a la prestación de este. En concreto, el artículo 15 enumera las diferentes atribuciones que el consejo escolar del centro tiene encomendadas.

Hemos verificado el grado de cumplimiento de estas atribuciones para los 30 centros públicos de la muestra.



Cuadro 10. Proporción de centros fiscalizados cuyo consejo escolar ejerce funciones de supervisión de la gestión del servicio

Aspecto de control ²²	Número de centros	Cumplimiento (sobre 30)
Supervisa la organización y actividad general del comedor escolar, así como los aspectos administrativos y funcionales del servicio	29	96,7%
Supervisa los menús servidos en el comedor escolar en cuanto a calidad y variedad de alimentos y comprueba que contribuyen a una alimentación sana y equilibrada del alumnado	16	53,3%
Aprueba el balance de comedor del curso 2021-2022	18	60,0%
Analiza los informes de la Inspección de Sanidad (resultado del control del servicio de comedor realizado desde 2019)	12	41,4% ²³

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas

No en todos los centros el consejo escolar ejerce una supervisión efectiva del servicio de comedor, especialmente en lo que respecta a la supervisión de los menús servidos, esta se delega en la dirección del centro y, especialmente, en el encargado de comedor y en el personal de cocina.

Tan solo el 60% de los consejos escolares de los centros fiscalizados han aprobado el balance de comedor correspondiente al curso 2021-2022. Consideramos que este balance debería ser aprobado una vez finalizado el periodo al que corresponde²⁴, ya que, en caso de superávit, tal y como establece el apartado 7 de las Instrucciones de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor, este se puede destinar, mediante acuerdo del consejo escolar, a atender otros gastos del centro. **De los 18 centros que han aprobado el balance de comedor, 11 de ellos lo han aprobado con posterioridad al 31 de agosto, fecha de cierre del período que abarca el comedor escolar.**

²² Las dos primeras se corresponden a dos atribuciones del artículo 15; la tercera responde a una buena práctica de rendición de cuentas, y la cuarta a una tarea de transparencia que consideramos importante por parte del equipo directivo en cuanto a la comunicación de las inspecciones sanitarias realizadas.

²³ Porcentaje de cumplimiento sobre 29 centros, dado que la DGSP no ha supervisado uno de los centros de nuestra muestra.

²⁴ El balance de comedor se refiere al curso escolar, es decir, desde el 01-09-2021 hasta el 31-08-2022.



Comisión específica comedor²⁵

Otro órgano que tiene responsabilidad sobre la gestión del servicio es la comisión de comedor, tal y como establece el artículo 16 de la Orden 53/2012, a quien se le encarga la función de dirimir las posibles cuestiones que puedan surgir en el funcionamiento del servicio de comedor escolar.

Se ha constatado la existencia de una comisión específica²⁶ en todos los centros públicos incluidos en la muestra excepto uno, el cual carece de esta obligación²⁷. De ellos, el 13,3% de los centros no deja evidencia mediante acta de las decisiones tomadas en sus reuniones.

Consideramos que la DGCD debería incluir en sus instrucciones anuales recomendaciones sobre la forma de realizar la supervisión del servicio de comedor por el consejo escolar y por la comisión.

Las familias y las asociaciones de madres y padres de alumnos²⁸ (AMPA) son una parte muy importante de la comunidad educativa. Para conocer su opinión sobre la prestación del servicio de comedor en sus centros, hemos elaborado y remitido un cuestionario a estas asociaciones. Queremos conocer su opinión, entre otras cuestiones, respecto a si desde el consejo escolar se promueve la transparencia y participación en lo relacionado con el funcionamiento del servicio de comedor.

Además, se les ha preguntado también a las asociaciones sobre las funciones de supervisión de la organización del servicio y de los menús, siendo las respuestas similares a las recabadas a través de los cuestionarios remitidos a los centros (véase cuadro 9).

²⁵ Es la comisión pedagógica, de actividades extraescolares y complementarias y de servicios complementarios de comedor y transporte. El artículo 30 del Decreto 253/2019, de 29 de noviembre, del Consell, de regulación de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil o de Educación Primaria, establece la obligación de constituir esta comisión del consejo escolar.

²⁶ El artículo 30.6 del Decreto 253/2019 señala que la comisión estará integrada, al menos, por las personas titulares de la dirección y de la secretaría, la persona encargada de comedor, una persona representante del profesorado del centro y una persona representante de las madres, padres o representantes legales, elegidos, si procede, entre los miembros del consejo escolar por cada uno de los sectores respectivos.

²⁷ El artículo 30.3 del Decreto 253/2019 establece que en los centros de menos de seis unidades no se constituirán comisiones, siendo sustituidas por el consejo escolar. El centro al que hacemos referencia se encuentra en esta situación.

²⁸ El consejo escolar de los centros públicos está integrado, entre otros por "seis representantes de madres, padres o representantes legales del alumnado, de los cuales uno será designado por la asociación de madres y padres del alumnado más representativa del centro" (artículo 25.1 del Decreto 253/2019).



Cuadro 11. Respuestas de las AMPA de los centros fiscalizados en relación con las preguntas formuladas

Pregunta formulada	Respuestas afirmativas	Cumplimiento (sobre 29)
¿Se facilita la información necesaria para la valoración de las empresas en la comisión específica de comedor?	28	96,6%
¿El consejo escolar supervisa la organización y actividad general del comedor escolar, así como los aspectos administrativos y funcionales del servicio?	26	89,7%
¿El consejo escolar supervisa los menús servidos en el comedor escolar en cuanto a calidad y variedad de alimentos y comprueba que contribuyen a una alimentación sana y equilibrada del alumnado?	21	72,4%
¿El consejo escolar ha recibido algún informe de la Inspección de Sanidad como resultado de sus actuaciones de control del servicio de comedor realizadas desde 2019?	16	55,2%
¿Se ha previsto la posibilidad de probar el menú por los representantes de las familias en el consejo escolar?	21	72,4%
¿Pueden acceder las familias a las instalaciones de comedor y cocina?	23	79,3%

Fuente. Elaboración propia en base a las contestaciones remitidas por las AMPA

De las respuestas facilitadas, consideramos que los centros sí promueven la participación y transparencia en relación con el servicio de comedor escolar, y además confirman que el consejo escolar sí ejerce funciones de supervisión de la gestión del servicio, excepto por la rendición de los informes de la Inspección de Sanidad.

Subobjetivo 2.4: ¿La dirección del centro docente supervisa las condiciones de ejecución del contrato con las empresas adjudicatarias?

La obligación de supervisión de las condiciones de ejecución del contrato con las empresas adjudicatarias recae, según el artículo 17 de la Orden 53/2012, en la dirección del centro. No se elaboran de forma habitual informes sobre la supervisión económica que se rindan ante el consejo escolar. Hemos comprobado que no se cumplen en su totalidad los requisitos previstos en las instrucciones emitidas por la Conselleria sobre el contenido de las facturas, lo que resta eficacia a la supervisión del contrato, que es ejercida por personal docente, con escasa formación en gestión económica y contable. Las instrucciones deberían clarificar la posibilidad o no de que la empresa de alimentación suministre menús a coste cero.

Número de informes elaborados por la dirección del centro docente en relación con la supervisión de la ejecución del contrato

De los 30 centros de la muestra tan solo dos de ellos indican que la dirección del centro elabora informes en relación con la supervisión de la ejecución del contrato; en concreto,



para el curso 2021-2022 han realizado un informe cada uno de ellos. De las entrevistas realizadas con el equipo directivo de los centros podemos concluir que el resto de los centros sí realiza esta supervisión, pero no deja constancia de ella en informe alguno. Es una supervisión diaria y ágil del servicio de comedor.

Uno de los aspectos débiles del sistema de control es que la supervisión económica es realizada por docentes que, por regla general, cuentan con escasa formación en la materia, y que no disponen de personal administrativo adscrito a los centros que puedan ejercer las tareas administrativas y contables.

Cumplimiento de los requisitos de facturación previstos

Las Instrucciones de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor para el curso 2022-2023, en su cláusula 9, detallan los requisitos referentes a la facturación del servicio. Hemos verificado que en ninguno de los 30 centros de la muestra se cumplen en su totalidad dichos requisitos.

Cuadro 12. Grado de cumplimiento de los criterios de facturación definidos en las instrucciones en los centros fiscalizados

Criterio	Número de centros	Cumplimiento (sobre 29 o 30) (a)
Factura menús (a)		
Indica el número de menús servidos	29	100,0%
Indica el coste del menú	29	100,0%
Indica el periodo del servicio facturado	11	37,9%
Incluye gratuidades (b)	14	48,3%
Diferencia entre menús de alumnos y de profesores (b)	11	37,9%
Factura monitores		
Indica el número de monitores	30	100,0%
Indica número de horas contratadas	16	53,3%
Indica el periodo del servicio facturado	12	40,0%
Otros		
No incluyen otros conceptos que no sean exclusivamente los previstos en el contrato	18	60,0%
El apunte contable indica expresamente el concepto	25	83,0%
El apunte contable indica expresamente el periodo facturado	4	13,3%

(a) El porcentaje de cumplimiento en relación con las facturas de menús se ha realizado sobre 29, ya que en uno de los centros la prestación del servicio es de gestión directa.

(b) Estos aspectos no están contemplados en la Instrucción, pero consideramos que son un aspecto fundamental en la revisión de las facturas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los centros fiscalizados



Otro de los requisitos establecidos en la cláusula 9 es que las facturas han de estar debidamente conformadas por la dirección del centro. Hay presunción de que toda factura introducida en la aplicación contable está aceptada previamente, pero no hemos podido obtener evidencia de si la factura ha sido aprobada por la dirección (con carácter general el trámite de conformar la factura es mediante firma electrónica, pero no disponemos de los registros electrónicos que lo atestigüen).

Tan solo en 11 centros se diferencia en la factura los menús correspondientes a los alumnos y a los profesores, circunstancia que dificulta el cotejo posterior entre los menús facturados y las asistencias introducidas en la aplicación.

En las facturas de 12 centros se incluyen otros conceptos diferentes²⁹ a lo recogido en el contrato firmado entre las direcciones territoriales y las empresas suministradoras. Esta práctica no está permitida, tal y como se indica en las Instrucciones.

Gratuidades

A pesar de que no se contemple en el contrato firmado la posibilidad de gratuidades (menús facturados a cero euros), hemos constatado que sí figuran en las facturas de 14 centros. Estas gratuidades van destinadas, con carácter general, a ofrecer el menú gratuito para personal del centro (director, jefe de estudios, secretario y encargado de comedor) o como becas dirigidas a alumnos en situaciones desfavorecidas. No tenemos evidencia de si otro personal docente ha sido beneficiado con menús gratuitos.

Consideramos que estas gratuidades no deberían ofrecerse en ningún caso, ya que estas mejoras en las ofertas podrían ser lo que determinara la selección de una empresa y además supone una desigualdad de las condiciones aplicables entre los distintos centros, así como un posible deterioro del menú genérico. El informe de la Intervención General Educativa de 2022 señala que deben evitarse las gratuidades. Las situaciones desfavorecidas tienen que ser cubiertas por el mecanismo previsto para ello, las ayudas de comedor, las cuales pueden ser solicitadas a lo largo de todo el curso escolar.

En cuanto a las gratuidades ofrecidas para el personal del centro, consideramos que debería homogeneizarse por parte de la DGCD su inclusión dentro de los contratos formalizados con las empresas prestadoras del servicio. Dado que el artículo 17.5 de la Orden 53/2012 establece que la dirección del centro docente debe "asegurar la presencia de un miembro del equipo directivo y del responsable de comedor durante el tiempo de duración de la prestación del servicio de comedor", consideramos que los menús de ambas personas deberían considerarse como contraprestación necesaria para el ejercicio de sus funciones.

²⁹ Materia prima extra, servicios prestados varios y canon de personal.



Subobjetivo 2.5: ¿Se designa un responsable de comedor que ejerza una supervisión efectiva?

El consejo escolar de los centros designa a un docente del centro como persona responsable del comedor escolar. El artículo 18 de la Orden 53/2012 enumera las competencias que tiene encomendadas, entre las cuales se encuentra la de "realizar la gestión económica del servicio de comedor, así como verificar el cobro de las cantidades del precio del servicio a los usuarios de este, y efectuar los cobros y pagos autorizados por la dirección del centro".

Controles básicos internos

La carga de trabajo que origina la gestión del servicio de comedor es muy significativa. El procedimiento informático es lento, poco ágil y muy laborioso. Ello, unido al desconocimiento de las posibilidades reales del programa informático ITACA, provoca que en ocasiones se acuda a la utilización de registros auxiliares que pueden provocar errores y ralentizan una labor ya de por sí ímproba.

A falta de instrucciones específicas respecto a la forma en que se tiene que llevar a cabo esa gestión económica, cada centro tiene establecidos los procedimientos de gestión que más se adecuan a ellos, de tal forma que observamos una notoria falta de homogeneidad que dificulta las funciones de control.

Para valorar en qué medida la supervisión realizada es efectiva, hemos identificado una serie de aspectos que consideramos como buenas prácticas y que deberían constituirse como controles básicos internos.

Cuadro 13. Aspectos de control interno sobre la gestión económica del servicio de comedor en los centros fiscalizados

Criterio	Respuestas afirmativas	Cumplimiento (sobre 30)
El resultado contable del balance de comedor refleja el resultado real del servicio de comedor del curso escolar 2021-2022	4	13,3%
No existen en la fecha de realizar nuestro trabajo (mayo de 2023) recibos pendientes de pago correspondientes a menús servidos en octubre de 2022	18	60,0%
Se cobra el mismo precio a los comensales habituales y a los esporádicos	30	100,0%
El precio del menú en septiembre de 2022 y junio de 2023 es igual al de otro mes del curso escolar 2022-2023	30	100,0%
Se cobra el mismo precio a los alumnos y a los profesores	25	83,3%
En caso de ausencias convenientemente justificadas, se devuelve el 100% de los servicios no prestados	27	90,0%
No se cobran cantidades en efectivo	26	86,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas



De la revisión realizada, destacamos lo siguiente:

- Dada la falta de criterios homogéneos y las carencias en formación específica en gestión contable, hemos tenido que realizar ajustes³⁰ y reclasificaciones³¹ extracontables para cuantificar el resultado conforme a la corriente real de bienes y servicios asociados al comedor escolar. En 26 de los 30 centros fiscalizados, el resultado contable no refleja el resultado real del servicio de comedor del curso escolar 2021-2022, con diferencias más que significativas (superiores al 10%) entre ambas cuantías.
- En el momento de realizar nuestro trabajo de campo (mayo de 2023), 12 de los 30 centros tenían cantidades pendientes correspondientes a menús servidos en octubre de 2022; si bien estas cantidades no son significativas, la reclamación de esos importes supone un trabajo adicional para el equipo directivo. Además, resulta necesario que desde la DGCD se den instrucciones del procedimiento a seguir para la reclamación de las cantidades impagadas y se fijen las consecuencias de estos impagos.
- El precio del menú de los profesores debe ser el aprobado por el consejo escolar, sin que quepa la diferenciación entre usuarios del servicio. En cinco centros fiscalizados, el precio cobrado al profesorado es inferior al que se cobra al alumnado.
- En tres centros no se devuelve la totalidad de los servicios no prestados en caso de ausencia justificada. Esta práctica debe ser eliminada tal y como se indica en el apartado 3 de las instrucciones de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento, según el cual, en caso de una falta de asistencia debidamente justificada, no está permitido el cobro a la persona usuaria de ninguna cantidad en concepto de monitores o gastos indirectos.

Recomendamos que el cobro se realice a mes vencido, pues solo así se cobrarían los servicios realizados, sin que fuera necesario efectuar regularizaciones posteriores.

Cuadro 14. Modalidad de cobro de los recibos mensuales en los centros fiscalizados

Modalidad de cobro	Número de centros
Mes vencido	22
Por anticipado	4
Otros (*)	4

(*) En dos de ellos el centro no gira los recibos, son las familias quienes pagan mediante transferencia cada mensualidad y los otros dos prorratan el importe anual en función de los días lectivos

Fuente: *Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas*

³⁰ Por ejemplo, en algunos centros hemos detectado facturas emitidas por las empresas de alimentación que no estaban contabilizadas.

³¹ Por ejemplo, en algunos centros hemos detectado que todas las facturas de menús y monitores han sido contabilizadas en la misma cuenta.



Fiabilidad del número de asistencias

Tal y como señala el apartado 9.7 de las instrucciones de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento, “la fiabilidad de los datos introducidos en ITACA es fundamental para garantizar que la facturación emitida por las empresas se ajusta a las condiciones pactadas en los respectivos contratos y a los datos de asistencia del alumnado introducidos por los centros”.

Para el desempeño de esta tarea es muy importante que se lleve un adecuado control de las asistencias del alumnado usuario del servicio de comedor. Esto requiere de dos tareas: por un lado, un control de las asistencias diarias de los comensales (que realizan los monitores) y un volcado posterior de estos datos a la aplicación ITACA (que es realizado por el encargado del comedor o el secretario). Este último dato es el utilizado para el cálculo del importe a percibir por los centros tanto en concepto de gastos de funcionamiento como de ayudas de comedor.

Hemos llevado a cabo un análisis de razonabilidad de la información grabada en ITACA, verificando si el número de asistencias del mes de octubre de 2022³² es coherente con las hojas de control³³ cumplimentadas por los monitores y con los menús pagados³⁴ al proveedor que figuran en las facturas contabilizadas.

Hemos detectado debilidades de control interno (ausencia de comprobación previa de los conceptos facturados, errores en la introducción manual de las asistencias en el programa, falta de revisión posterior de los datos introducidos y carencia de formación sobre la aplicación ITACA a las personas responsables de ejercer estas tareas en los centros docentes) que derivan en la existencia de **diferencias entre las asistencias grabadas en ITACA y las fuentes auxiliares de información cotejadas**. Sin embargo, estas diferencias son relevantes (más del 10%) únicamente en tres centros respecto a las asistencias acreditadas por los monitores en sus hojas de control y en un centro respecto a los menús facturados.

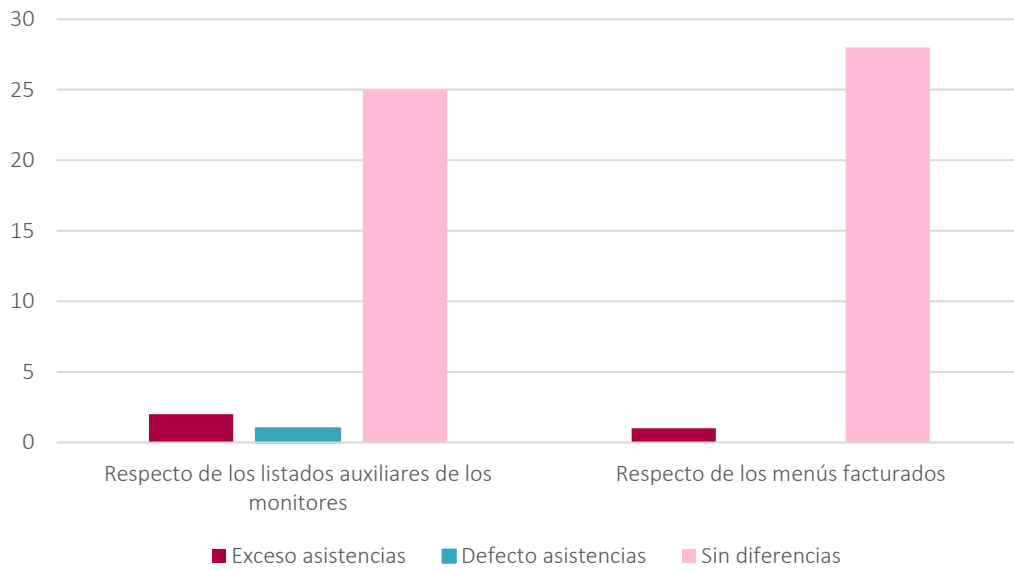
³² Hemos seleccionado octubre de 2022 como periodo para realizar esta prueba, ya que es un mes donde la afluencia de comensales se asemeja al resto del curso debido a que la resolución de la concesión de ayudas ha sido resuelta.

³³ En dos de los 30 centros de la muestra no se ha podido llevar a cabo ya que no conservaban los listados de los monitores solicitados.

³⁴ Esta prueba no ha sido realizada en el centro que tiene gestión directa en la prestación del servicio.



Gráfico 12. Diferencias relevantes en las asistencias grabadas en ITACA respecto de otras fuentes de información. Octubre de 2022. Número de centros fiscalizados

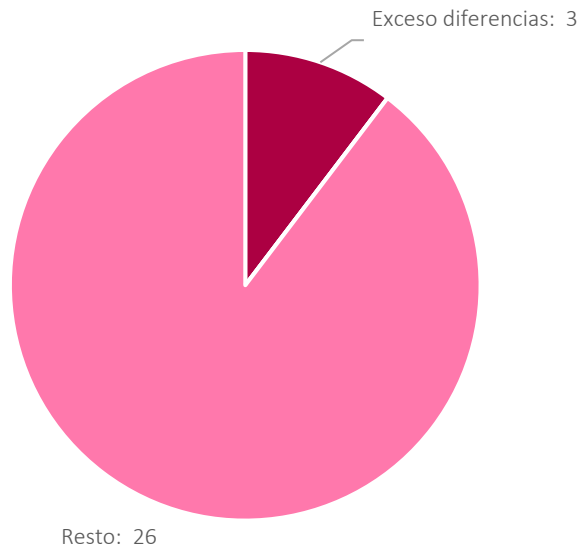


Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los centros visitados e información facilitada por la DGCD

Hemos extendido a la totalidad del curso 2021-2022 el anterior procedimiento de auditoría, pues la existencia de diferencias entre el número de asistencias declaradas respecto al número de menús pagados al proveedor puede implicar el cobro por parte de los centros docentes de fondos de la Conselleria, en concepto de becas y gastos de funcionamiento, superior al que le correspondería.



Gráfico 13. Diferencias relevantes entre asistencias declaradas respecto al número de menús servidos según facturas. Curso escolar 2021-2022. Número de centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

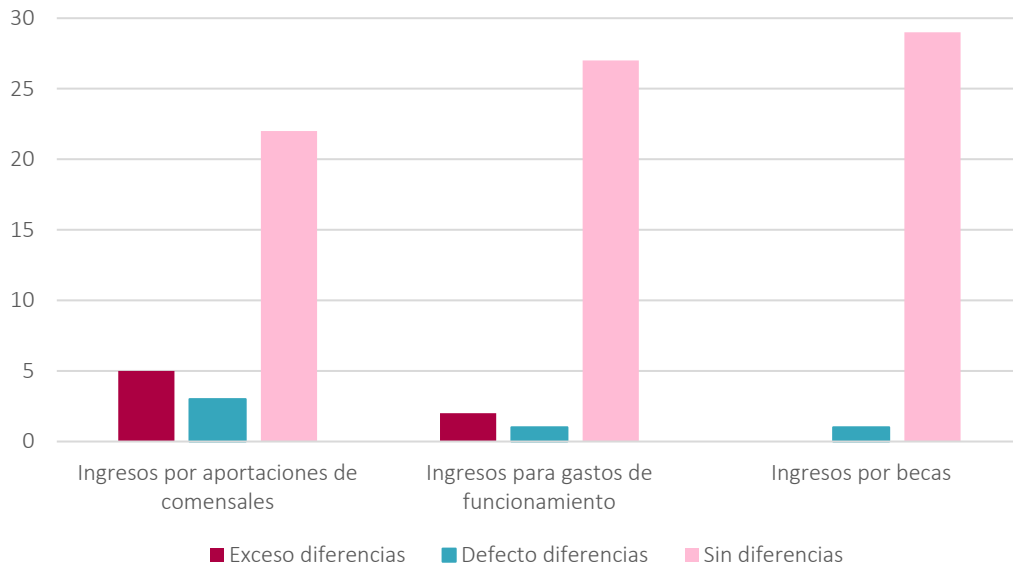
Si bien para el agregado de las asistencias del curso 2021-2022 hemos observado en tres centros que hay diferencias relevantes entre las **declaradas en ITACA y los menús pagados al proveedor**, con carácter general las asistencias grabadas se corresponden con comidas realmente servidas.

Fiabilidad de los ingresos contabilizados

Hemos llevado a cabo un análisis de razonabilidad de los ingresos contabilizados en concepto de becas del comedor, las aportaciones de la Conselleria para el funcionamiento del comedor y las aportaciones de las familias. Estos ingresos dependen de las asistencias grabadas en ITACA, que tal y como hemos visto en los gráficos anteriores son razonablemente similares a las asistencias reales.



Gráfico 14. Diferencias relevantes entre los ingresos contabilizados y los que correspondería según las asistencias. Curso escolar 2021-2022. Número de centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

Las diferencias que hemos observado y que no han sido justificadas por los responsables de los centros son:

- En ocho centros las cuantías contabilizadas como aportaciones de comensales no son coherentes con el número de asistencias (en cinco de estos centros el importe contabilizado como aportaciones es superior al importe que sería razonable en función de las asistencias declaradas, y en tres centros, a la inversa).

Tal y como señalan las instrucciones no está permitido el cobro de cantidad alguna en caso de falta justificada. Hay centros que no siguen esta práctica y existe el problema añadido del control de asistencia en el caso de los usuarios becados (véase subobjetivo 4.2).

- En tres centros las cuantías contabilizadas como aportaciones de la Conselleria en concepto de gastos de funcionamiento no son coherentes con el número de asistencias (dos por exceso y uno por defecto).
- En un centro el importe contabilizado como ayudas del comedor es inferior al importe que sería razonable en función de las asistencias declaradas).

La introducción en ITACA de las asistencias, realizadas por personal del centro docente y que sirve de base para la financiación del servicio de comedor por parte de la CEUE, es un aspecto clave de la financiación del servicio. Si bien las diferencias no son generalizadas, la Conselleria podría analizar la posibilidad de que la citada aplicación configure un mecanismo de control automatizado de la facturación realizada por la empresa

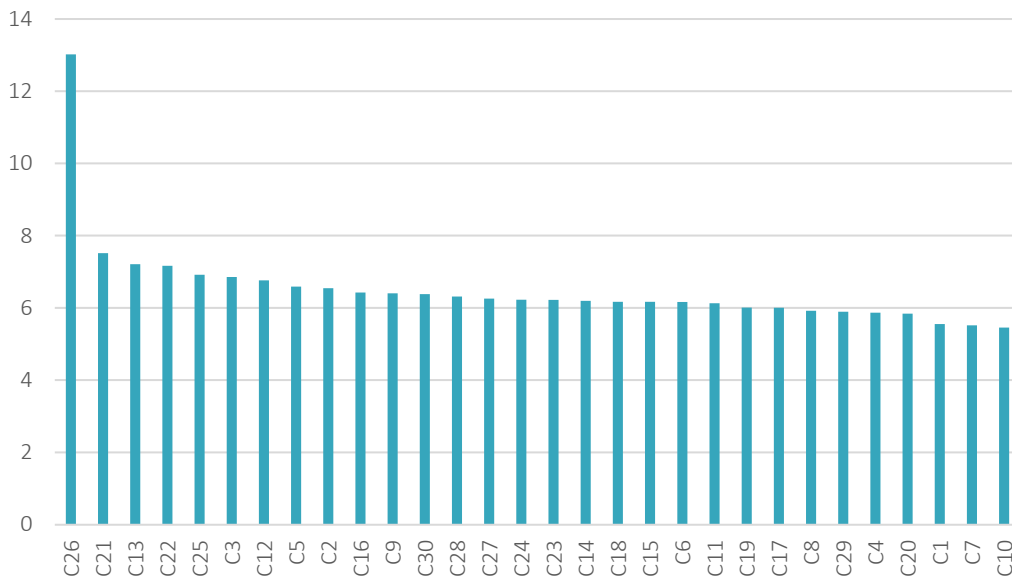


adjudicataria respecto a los menús servidos, y de las ayudas de comedor respecto de las asistencias de los alumnos.

Coste unitario del servicio de comedor

Con el objeto de realizar un análisis de razonabilidad de los gastos contabilizados relacionados con el servicio de comedor, hemos comparado el coste unitario³⁵ del servicio de comedor entre los 30 centros fiscalizados.

Gráfico 15. Coste unitario del servicio de comedor en los centros fiscalizados. Curso escolar 2021-2022. Euros por comensal y día



Fuente: Elaboración propia a partir de los movimientos contables del curso 2021-2022 (tras ajustes)

El centro C26, único CEIP con gestión directa del servicio de restauración (la vigilancia la presta una empresa externa, al igual que en el resto de los centros) en la Comunitat Valenciana, tiene un coste del servicio de comedor de 13,02 euros por menú y día³⁶, más del doble³⁷ que la media del coste del resto de centros fiscalizados (en todos ellos, el servicio de restauración es de gestión indirecta) que asciende a 6,30 euros. Entre estos centros, se observa una variabilidad significativa del coste total, oscilando entre los 7,51 euros por comensal y día y los 5,46 euros. Tal y como hemos señalado en el subobjetivo

³⁵ Cociente de la suma de todos los costes (coste de los menús, gastos de monitores, compensaciones económicas a los responsables del comedor y otros gastos de funcionamiento) dividido por el número de menús servidos en el curso escolar.

³⁶ El otro centro en la Comunitat Valenciana que compra directamente los alimentos, aunque la cocinera no está contratada directamente por la Administración, sino que pertenece a una empresa del sector, tiene un coste total del servicio de comedor de 7,30 euros).

³⁷ De la revisión de la estructura de costes de los centros fiscalizados, observamos que no hay diferencias relevantes entre el coste por el servicio de vigilancia. La diferencia se debe a un mayor coste del servicio de restauración de este centro (compra de alimentos y gastos de personal de cocinera) frente al coste por menú que tienen los centros de gestión indirecta.



1.4, la Conselleria debería adoptar las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento del principio de economía, y, en consecuencia, del de eficiencia, en la totalidad de centros, con independencia del tipo de gestión.

Compensaciones económicas a los responsables del comedor

Según el apartado 6 de las instrucciones de la DGCD sobre la gestión económica y funcionamiento, las personas responsables encargadas del servicio de comedor escolar, director del centro, encargado de comedor y secretario percibirán una compensación económica. No obstante, este último podrá percibirla en el caso de que el servicio de comedor no sea deficitario.

La Orden 53/2012 contempla como responsables de la gestión del servicio de comedor: el consejo escolar del centro, comisión de comedor, dirección del centro docente (director, jefe de estudios y secretario) y el responsable del comedor. No se atribuye ninguna responsabilidad ejecutiva en particular al secretario del centro, relacionada con la gestión del servicio de comedor, más allá de las tareas administrativas que tiene atribuidas. Por ello, cuestionamos esta medida punitiva hacia el secretario, pues nos resulta complejo relacionar cómo sus atribuciones pueden mejorar o empeorar el servicio.

En cualquier caso, hemos verificado que en siete de los diez centros que presentan déficit el secretario sí ha percibido compensación económica durante el curso 2022-2023³⁸, incumpliendo las instrucciones señaladas. En sentido contrario, en cuatro de los 20 centros con superávit no han abonado la compensación económica al secretario (aunque de la redacción de las instrucciones concluimos que el pago de estas gratificaciones es potestativo y no mandatorio para el caso del secretario).

Estas incidencias evidencian que la supervisión de la gestión económica del servicio de comedor adolece de debilidades: una adecuada aprobación en tiempo del balance de comedor mitigaría estos riesgos.

Subobjetivo 2.6: ¿La Conselleria de Educación, Universidades y Empleo ha subsanado las incidencias detectadas por otros órganos de control?

Tal y como señalamos en el subobjetivo 1.3, el procedimiento seguido para la contratación del servicio de comedor en los centros públicos no es conforme con la normativa de contratación. La IGG y la AVAF también se han manifestado en ese sentido.

No tenemos constancia de que la Conselleria haya implantado medidas efectivas para resolver las observaciones realizadas por estos dos órganos de control.

³⁸ Para la realización de la prueba se ha tenido en cuenta el resultado de comedor calculado por la Sindicatura y para la comprobación de la percepción, los movimientos contables de septiembre a diciembre, incluidos, del curso 2022-2023.



La IGG³⁹ señala en su informe emitido en 2020, tal como se ha venido advirtiendo en ejercicios anteriores, que la CEUE sigue sin establecer procedimientos de licitación pública de concurrencia competitiva acordes al marco normativo de la contratación en el ámbito administrativo para la prestación del servicio de comedor escolar, siendo el sistema de contratación actual ineficiente, falto de transparencia y de control, lo que comporta importantes deficiencias en el uso de los fondos públicos y que los precios contratados sean de una injustificada variabilidad en cada uno de los centros docentes de titularidad pública.

La DGCD no ha remitido contestación a la IGG ni ha detallado medida alguna implantada ante las incidencias señaladas en el informe de la IGG firmado en 2020.

Asimismo, según resolución⁴⁰ de la AVAF de 2022, la CEUE está formalizando anualmente contratos para el servicio de comedor escolar que, por su cuantía y prestación continuada en el tiempo, requieren licitación pública de concurrencia competitiva acorde al marco normativo de la contratación en el ámbito administrativo y a los principios inspiradores de esta consagrados en el artículo primero de la Ley 9/2017.

En respuesta de 11 de noviembre de 2022, la DGCD contesta a la AVAF que atiende al requerimiento formulado iniciando la tramitación de un acuerdo marco para la contratación del servicio de comedor en los centros educativos no universitarios de titularidad de la Generalitat, dependientes de la CEUE, por procedimiento abierto y con pluralidad de criterios, encontrándose en fase de redacción los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, donde se definen los requisitos básicos, condiciones de ejecución y estándares de calidad necesarios para la prestación de los servicios de comedor escolar y de la atención y cuidado del alumnado. No tenemos constancia de que se haya avanzado en dicho proceso.

La segunda recomendación de la AVAF indicaba que se debe instruir el procedimiento para establecer el precio público del servicio de comedor escolar conforme dispone el Decreto 103/2014, de 4 de julio, del Consell. La DGCD responde que, una vez licitado el referido expediente de contratación, se procederá a regular este precio público mediante la aprobación de un decreto del Consell.

Finalmente se recomienda aplicar la bonificación del 10% a la cuota que pagan las familias por el servicio de comedor escolar, para mitigar el impacto de la inflación en los hogares, conforme al Decreto Ley 2/2022, de 22 de abril, del Consell. La DGCD señala que estas exacciones afectan a un gran número de prestaciones y servicios suministrados por la Generalitat, sin que entre ellas se incluya el precio que pagan las familias por el coste del servicio de comedor escolar. Una medida como la que se plantea se podrá aplicar en tanto se determine el carácter de precio público de este concepto, y de acuerdo con la normativa que lo regule.

³⁹ Informe definitivo de control financiero específico sobre centros docentes públicos no universitarios titularidad de la Generalitat Valenciana. Ejercicio económico 2018 (firmado en 2020).

⁴⁰ Resolución 611, de 13 de julio de 2022, emitida por la Agencia Valenciana Antifraude.



Cuadro 15. Implantación de medidas propuestas por la IGG y la AVAF

Entidad	Medidas propuestas para corregir incidencias detectadas	Respuesta de la DGCD
IGG	Mejorar la razonabilidad de los datos introducidos en ITACA, cuestionable en algunos centros docentes al existir diferencias con los menús facturados	Ninguna
	Corregir la disparidad de precios aplicados por las distintas empresas, tanto en los precios del menú como el precio de los monitores.	Ninguna
	Mejorar el control en la facturación de los monitores del comedor, ya que en algunos centros no se ajusta a las condiciones pactadas en los contratos	Ninguna
AVAF	Debe instruirse un procedimiento de licitación pública del servicio de comedor escolar de los CEIP cumpliendo con la normativa contractual	Redactando los pliegos del acuerdo marco
	El precio público del servicio de comedor escolar se debe establecer conforme al Decreto 103/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que se regulan los precios públicos	Se aprobarán por decreto del Consell tras licitación del acuerdo marco
	Aplicar la bonificación del 10% a la cuota que pagan las familias por el servicio de comedor escolar, para mitigar el impacto de la inflación en los hogares, conforme al Decreto Ley 2/2022, de 22 de abril, del Consell	No aplicable según la DGCD

Fuente: Elaboración propia con la información remitida por la DGCD

En resumen, con respecto a las medidas adoptadas para corregir las incidencias señaladas por la IGG y la AVAF hay que señalar que la Conselleria no ha variado el procedimiento establecido para la contratación en el curso 2023-2024⁴¹ y, por tanto, se sigue incumpliendo la normativa de contratación administrativa

OBJETIVO 3. ¿EL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR FOMENTA UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y SOSTENIBLE?

Las Administraciones públicas pueden tener un papel clave en la promoción de alimentos ecológicos y de proximidad, incluyendo en los procesos de contratación pública criterios de producción ecológica, de proximidad y economía social. A su vez, las empresas operadoras de los servicios de comedor, junto a su personal de cocina, pueden ser motores de transformación de los menús escolares.

Los comedores escolares son un ámbito idóneo para crear circuitos cortos, ya que al tener un volumen fijo de usuarios pueden adquirir un compromiso de compra con los productores locales. Además, gracias a las necesidades de abastecimiento de los

⁴¹ De forma resumida, el proceso es el siguiente: el consejo escolar elige la empresa prestadora del servicio en base, al menos, a tres ofertas recibidas. Las direcciones territoriales firman los contratos (cuya duración es anual) a propuesta de los centros educativos. Las facturas son emitidas a nombre de los centros escolares y no de la dirección territorial.



comedores escolares, se pueden programar los cultivos y cerrar precios justos para toda la cadena alimentaria. Es decir, los comedores escolares pueden ser un motor de potenciación de la producción de alimentos a escala local y la consolidación de circuitos cortos de comercialización.

La salud y el bienestar de la población en edad escolar están profundamente condicionados por el tipo de alimentación recibida y el mantenimiento de un peso saludable. La aplicación del Decreto 84/2018, del Consell, de la Estrategia de la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad y de las recomendaciones de la *Guía para los menús en los comedores escolares de la Comunitat Valenciana* (GMCE-CV) contribuiría a una dieta más saludable de nuestros escolares y a la sostenibilidad de los comedores escolares.

Los menús escolares han de proporcionar un porcentaje adecuado de productos frescos, de temporada, locales y, en la medida de lo posible, ecológicos.

Subobjetivo 3.1: ¿La Generalitat Valenciana ha adoptado medidas destinadas a mejorar la calidad nutricional y aumentar el uso de alimentos ecológicos en los menús escolares?

A nivel nacional, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición (en adelante Ley 17/2011), establece el marco legal básico para la consecución de hábitos nutricionales y de vida saludables. Esta ley incorpora la NAOS, que establece los objetivos nutricionales y de actividad física para la población, y fija los indicadores y las herramientas que permitan realizar el seguimiento del progreso y evaluar su capacidad para lograr los objetivos planteados. También prioriza las medidas dirigidas a la infancia, señalando que las autoridades competentes velarán por que las comidas servidas en los centros escolares sean variadas, equilibradas y estén adaptadas a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad. E impone la elaboración de menús especiales, adaptados a alergias o intolerancias y garantiza menús alternativos en el caso de intolerancia al gluten.

La Ley 17/2011 establece medidas especiales dirigidas al ámbito escolar relacionadas con la calidad de los menús, la obligación de proporcionar información al respecto a los responsables de los comedores y la obligatoriedad de facilitar menús especiales al alumnado con alergias o intolerancias alimentarias, diagnosticadas por especialistas. En la misma línea se desarrolla la normativa autonómica, considerando, además, aspectos de sostenibilidad en la oferta alimentaria a la población escolar.

En la Comunitat Valenciana se defiende el derecho a una alimentación adecuada asegurando la calidad nutricional de los menús que se ofrecen a la población escolar. Las competencias relacionadas con el servicio de comedor escolar se atribuyen a la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo, mientras que las actuaciones de control corresponden a la Conselleria de Sanidad (en adelante CS). También esta última es la encargada de promocionar hábitos de vida saludables entre la población⁴².

⁴² Artículo 56 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 8/2018, de 20 de abril, de la Generalitat.



Las cifras de obesidad infantil⁴³ obligan a implantar medidas que contribuyan a su reducción. En la Comunitat Valenciana más de un cuarto de la población infantil y adolescente, entre 2 y 17 años, padece obesidad o sobrepeso⁴⁴. Estas patologías conllevan comorbilidades que deterioran la calidad de vida de las personas, aumentando el riesgo de mortalidad en la edad adulta.

Asimismo, un elevado número de la población escolarizada realiza una de las principales comidas diarias en el comedor escolar. Las evidencias científicas muestran que la desnutrición adquiere relevancia por sus consecuencias físicas, funcionales y sociales entre los colectivos vulnerables.

Entre las medidas que ha adoptado la Generalitat Valenciana para mejorar la calidad nutricional y aumentar el uso de alimentos ecológicos en los menús escolares, cabe mencionar la aprobación del Decreto 84/2018 y la aprobación de la *Guía para los menús en los comedores escolares* (GMCE-CV).

La GMCE-CV fue editada en 2018 por la CS y contiene recomendaciones para la planificación de menús saludables. La aplicación de estas recomendaciones se analiza por la propia conselleria con competencias en salud pública (véase subobjetivo 3.2).

El Decreto 84/2018, aplicable a los centros docentes titularidad de la Generalitat, tiene como objeto fomentar una alimentación saludable y sostenible, e impulsar la incorporación de alimentos de proximidad, de temporada y de producción ecológica, en el ámbito de la restauración colectiva pública de la Administración de la Generalitat.

En el caso de concursos públicos, el Decreto 84/2018 señala la obligatoriedad de detallar como objeto del contrato que se trata de la contratación de un servicio de restauración prestado con arreglo a criterios de seguridad alimentaria, y alimentación saludable y sostenible. También en los pliegos se incluirán especificaciones técnicas y criterios de adjudicación relacionados con la alimentación saludable y sostenible y se establecerán criterios de adquisición de determinados alimentos de obligado cumplimiento para la empresa adjudicataria.

La garantía de una oferta de menús saludables se materializa al basarse estos en la dieta mediterránea y en la guía de elaboración de menús confeccionada por la conselleria con competencias en salud pública, que se encargará de vigilar la calidad nutricional de los menús de la restauración colectiva pública.

El Plan de Salud 2022-2030 y el Plan de Seguridad Alimentaria 2021-2025 tienen como objetivo promover entornos educativos saludables, seguros y sostenibles, así como el impulso de la calidad nutricional y el control de esta en los comedores escolares. A este respecto, la DGSP realiza actuaciones de evaluación y fomento de la calidad nutricional de la oferta alimentaria en centros escolares (véase subobjetivos 2.2 y 3.2).

⁴³ En el grupo de edad de 6 a 12 años la prevalencia de obesidad es del 16,1% en España.

⁴⁴ Dato de 2022 incluido en el Plan Salud 2022-2030.

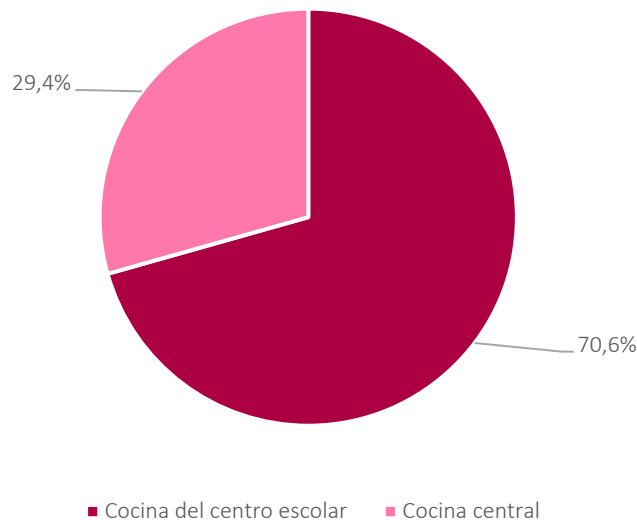


Actualmente, se encuentra en tramitación un proyecto de decreto que tiene por objeto establecer los criterios para garantizar una oferta alimentaria saludable y sostenible en servicios de restauración colectiva dependientes de la Comunitat Valenciana. Su finalidad es fomentar una alimentación saludable y sostenible, impulsando la incorporación de alimentos de proximidad, de temporada y de producción ecológica, basados en la dieta mediterránea, en el ámbito de la restauración dirigida a una colectividad de consumidores. El dictamen del Consell Jurídic Consultiu⁴⁵ ha formulado una serie de “observaciones esenciales” al texto proyectado. Entre ellas, señala la necesidad de que sea acompañado de una memoria que efectúe un análisis de la situación actual y de la incidencia económica que supone la norma propuesta.

Proporción de comedores escolares con servicio de *catering* frente a cocinas tradicionales

El estudio *Los comedores escolares en España*⁴⁶, al analizar el número de centros que tienen cocinas *in situ* o de *catering*, señala la tendencia hacia la generalización del *catering*. Según los datos ofrecidos por nueve comunidades autónomas, en el 63,6% de los casos la comida se lleva ya al colegio preparada. Esta situación difiere con respecto a la de la Comunitat Valenciana, en donde en el 70,6% de los centros escolares elaboran los menús en cocinas instaladas en el propio colegio (tan solo Galicia presenta una situación similar a la valenciana al elaborar, según el estudio, el 69,5% de los centros sus menús en las cocinas del centro escolar).

Gráfico 16. Lugar de elaboración de los menús escolares en los centros visitados por la Dirección General de Salud Pública en el periodo 2019-2022



⁴⁵ Dictamen 400/2023 de 24 de mayo de 2023.

⁴⁶ Estudio *Los comedores escolares en España* de la asociación sin ánimo de lucro Del Campo al Cole, septiembre de 2018, <http://delcampoalcole.org>. Solo contempla datos de nueve comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Balears, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y La Rioja. No incluye datos de la Comunitat Valenciana.



Fuente: Elaboración propia en base a la información recibida de la DGSP. Centros visitados en 2019 a 2022

Compartimos lo señalado en el mencionado estudio *Los comedores escolares en España*: es importante que la cocina esté en el centro escolar, ya que contribuye a una mayor “complicidad entre la cocina, la representación de las familias y el equipo directivo para que se mejore la calidad del servicio”, además de tener beneficios medioambientales por requerir menos necesidades de envases y de transporte.

Subobjetivo 3.2: ¿Los menús de los comedores escolares se adecúan a las recomendaciones dadas por la Conselleria de Sanidad?

Los comedores escolares públicos han de garantizar una oferta de menús saludables basados en la dieta mediterránea. La conselleria con competencias en materia de salud pública debe vigilar la calidad nutricional de los menús y fomentar la existencia de una oferta de menús saludables⁴⁷. Con este fin, la Conselleria de Sanidad (CS) ha elaborado una guía que sirve de base para la elaboración de menús en los comedores escolares (ya señalada como GMCE-CV).

Una correcta programación, elaboración y distribución de los menús garantiza el cumplimiento de los requisitos y controles higiénico-sanitarios.

En la compra pública de alimentos y bebidas realizada directamente por la Administración o por las empresas adjudicatarias del servicio de comedor⁴⁸ se debe fomentar la compra de frutas, verduras y hortalizas frescas, alimentos de proximidad y de producción ecológica, y la adquisición de alimentos saludables y sostenibles. Se debe poder disponer de alimentos sin gluten que permitan elaborar menús adaptados a las necesidades de las personas con enfermedad celiaca.

El grado de adecuación de los menús de los comedores escolares a las exigencias normativas y a las recomendaciones sanitarias es elevado, si bien existe margen de mejora para conseguir menús totalmente saludables.

Adecuación al Decreto 84/2018, de 15 de junio, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat

En los contratos modelo firmados para el curso 2022-2023 se incluye la obligación de la empresa de cumplir los mínimos señalados en el artículo 7 del Decreto 84/2018, que impone que la empresa adjudicataria para elaborar los menús se abastecerá obligatoriamente de:

- a) Al menos de un 40% de frutas y hortalizas frescas de temporada en la Comunitat Valenciana.
- b) Productos ecológicos en un porcentaje de al menos un 3% del total de las compras.

⁴⁷ Artículo 9 del Decreto 84/2018.

⁴⁸ Artículo 6 del Decreto 84/2018.



- c) Alimentos que permitan elaborar menús adaptados a las necesidades de las personas con enfermedad celíaca.

Excede de nuestro alcance y competencias el análisis de las adquisiciones de las empresas adjudicatarias; sin embargo, la CS, por medio de la DGSP, sí efectúa una serie de comprobaciones sobre los criterios de obligado cumplimiento señalados en el artículo 7 del Decreto 84/2018.

Según la información contenida en las memorias elaboradas por la CS⁴⁹, los principales resultados sobre la oferta de productos de proximidad y de producción ecológica obtenidos en las visitas del curso 2021-2022 son los siguientes:

- El 85,8% de los centros de titularidad de la Generalitat Valenciana con servicio de comedor visitados se abastece de, al menos, un 40% de frutas y hortalizas frescas de temporada.
- El 75,8% de centros se abastece de, al menos, un 3% de alimentos de producción ecológica.

Respecto al punto c) del artículo 7, hay que señalar que hemos comprobado que los treinta centros visitados, excepto uno, disponen de menús para celíacos.

Por otra parte, la disposición adicional del decreto señala que en la fijación del precio diario del servicio de comedor escolar por la conselleria competente en materia de educación, se tendrán presentes sus exigencias en materia de alimentos ecológicos de proximidad y temporada. Dado que el precio máximo del menú que fija la Conselleria no ha sido alterado por la entrada en vigor del decreto (permanece invariable desde el curso 2010-2011), la aplicación de la disposición adicional tiene consecuencias que se traducen en un aumento de precio a pagar por las familias, en la disminución de margen de las empresas de alimentación o en una menor calidad de otros productos.

Adecuación a las recomendaciones de la Estrategia NAOS

La DGSP también evalúa⁵⁰ anualmente el grado de cumplimiento de las recomendaciones de la Estrategia NAOS, según la cual los menús en los comedores escolares deben cumplir con cinco características nutricionales, en cuanto a número de raciones por semana de fruta fresca, verdura, legumbres, pescado y platos precocinados.

⁴⁹ Memoria DGSP 2022. Evaluación y fomento de la calidad nutricional de la oferta alimentaria en centros escolares. Curso 2021-2022.

⁵⁰ Siguiendo la metodología propuesta en el documento *Evaluación y seguimiento de la Estrategia NAOS: conjunto mínimo de indicadores*, producto de un trabajo colaborativo entre la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y representantes de diversas administraciones e instituciones del sector público y privado.



Cuadro 16. Cumplimiento de las recomendaciones de la Estrategia NAOS. Proporción (%) de centros escolares que cumple cada criterio. Curso 2021-2022. Por titularidad del centro

Criterio: número de raciones por semana	Pública	Privada	Concertada	Total
Mínimo 4 raciones de fruta fresca	76,8	70,8	72,5	75,5
Mínimo 4 raciones de verdura	44,7	37,5	35,9	42,3
Mínimo 1 ración de legumbres	95,2	87,5	93,9	94,6
Mínimo 1 ración de pescado	98,5	95,8	100	98,7
Máximo 1 ración de platos precocinados	84,1	83,3	73,3	81,5

Fuente: Memoria de la Dirección General de Salud Pública 2022 (Evaluación y fomento de la calidad nutricional de la oferta alimentaria en centros escolares. Curso 2021-2022)

No se encuentran diferencias significativas entre centros por razón de titularidad para el cumplimiento de las recomendaciones de la estrategia NAOS.

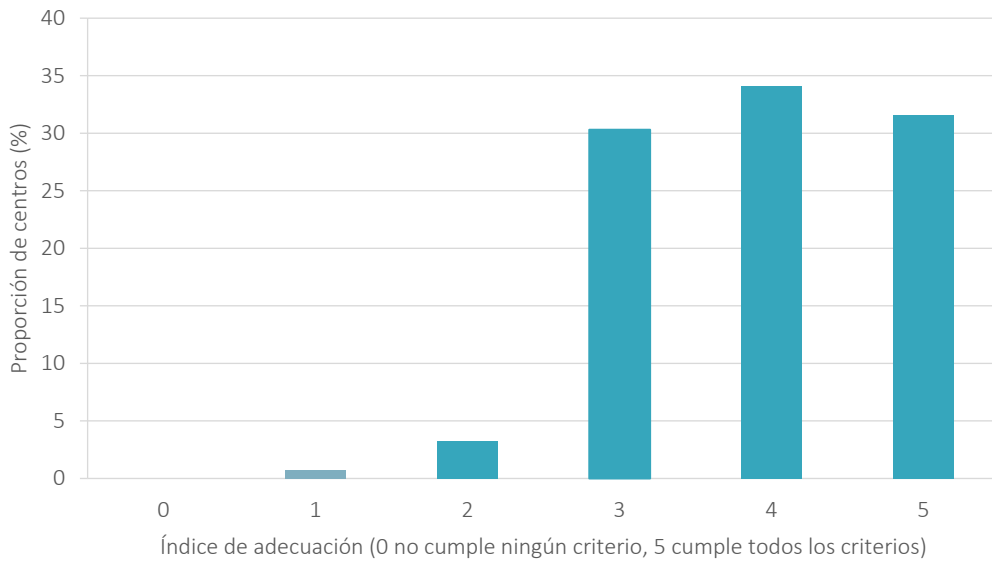
El porcentaje de centros escolares que ofrecen un menú en el que, al menos, se sirvan cuatro raciones de verdura por semana, es significativamente bajo. Por el contrario, es casi óptimo el cumplimiento de que se sirva una vez por semana legumbres y pescado.

Con el fin de medir el grado de adecuación de los menús ofertados por los comedores escolares a los indicadores establecidos en la estrategia NAOS, la DGSP utiliza un "índice de adecuación NAOS" donde se establece una escala de valoración de 0 a 5, siendo 0 aquellos comedores escolares cuyos menús no cumplen con ninguno de los cinco criterios y 5 los que cumplen con todos ellos.

Un 65,7% de los centros evaluados por la DGSP han alcanzado un índice de adecuación NAOS mayor o igual a cuatro (al menos cumplen cuatro de las cinco recomendaciones de la Estrategia NAOS relacionadas con las características nutricionales de los menús).



Gráfico 17. Índice de adecuación NAOS. Proporción de centros escolares. Curso 2021-2022



Fuente: Elaboración propia en base a la memoria de la Dirección General de Salud Pública (Evaluación y fomento de la calidad nutricional de la oferta alimentaria en centros escolares. Curso 2021-2022)

Adecuación a las recomendaciones de la guía para los menús en los comedores escolares

La GMCE-CV fija como criterios de alimentación saludable un conjunto de recomendaciones basadas en un número mínimo/máximo de raciones mensuales de los distintos grupos de alimentos.

Durante el curso escolar 2021-2022 la DGSP ha evaluado el grado de cumplimiento de los criterios establecidos en la GMCE-CV en 551 centros escolares de educación primaria y/o secundaria obligatoria y de cualquier titularidad.



Cuadro 17. Cumplimiento de las recomendaciones de la GMCE-CV. Proporción de centros escolares que cumple cada criterio. Curso 2021-2022

Grupos de alimentos	Criterio (nº raciones/mes)	Cumplimiento (%)
Verduras y hortalizas	≥ 18	26,1
Cereales	≤ 8	8,0
Patatas	≤ 4	60,4
Legumbres	≥ 8	28,7
Carnes	≤ 8	39,7
Pescado	≥ 4	96,0
Precocinados	≤ 6	90,6
Frituras	≤ 5	87,8
Huevos	4-8	83,5
Salsas	≤ 4	97,6
Lácteos	≥ 4	83,3
Fruta fresca	≥ 18	28,3

Fuente: Tabla IV.IV.1.4. Cumplimiento de las recomendaciones de la GMCE-CV del documento "Evaluación y fomento de la calidad nutricional de la oferta alimentaria en centros escolares 2021-2022" remitido por la DGSP. Memoria 2022

Como aspecto positivo, destacamos que **más del 90% de centros cumplen con las recomendaciones de consumo de pescado, precocinados y salsas. Sin embargo, se observa un bajo nivel de cumplimiento (inferior al 30%) de las recomendaciones de consumo de verduras y hortalizas, cereales, legumbres y fruta fresca.**

No aparecen diferencias significativas entre centros por razón de titularidad para las recomendaciones de la GMCE-CV.

Subobjetivo 3.3: ¿El precio máximo fijado por la Conselleria garantiza una adecuada calidad y variedad en la composición y estructura de los menús?

El precio máximo del menú escolar diario se fija, para cada curso lectivo, en la convocatoria anual de ayudas de comedor. Para el curso académico 2022-2023⁵¹ el **precio de la minuta por comensal y día que deben abonar las personas usuarias del servicio de comedor**

⁵¹ Resolución de 1 de junio de 2022, de la Conselleria de Educació, Cultura i Esport, 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 2022-2023.



escolar no puede ser superior a 4,25 euros en educación primaria. Este precio se ha mantenido fijo desde el curso 2010-2011⁵² y tampoco se ha modificado para el 2023-2024.

En nuestra opinión, hay circunstancias que dificultan que el precio sea suficiente para ofrecer un menú con la calidad y variedad deseada, con alimentos que compongan una dieta saludable y basada en productos de temporada y de proximidad. Entre estas circunstancias, destacamos que:

- El margen de maniobra de los centros docentes para subir los precios es limitado: prácticamente todos los consejos escolares han fijado el precio a pagar por las familias en el límite marcado por la Conselleria.
- No hay margen disponible entre el precio pagado por las familias y el precio a pagar a los proveedores. Si bien hemos calculado que el margen puede ser superior al 15% en la mayoría de los centros, este margen también está financiando parte de los gastos del funcionamiento de los comedores.
- El precio máximo del menú fijado por la Conselleria no está justificado con una memoria económico-financiera, con lo que hay dudas sobre la suficiencia del importe.
- Además, el precio máximo del menú está congelado desde 2011, por lo que el incremento continuado en los precios de los alimentos no ha tenido una traslación en el precio máximo que fija la Conselleria.
- La Comunitat Valenciana es la cuarta comunidad autónoma con el precio máximo regulado más bajo.

Proporción de centros docentes que han acordado el precio del menú diario igual al precio máximo legal

El 92,5% de los centros de la red pública fijan precios del menú que deben abonar las familias igual al máximo legal previsto, por lo que **no pueden trasladar un posible mayor coste de la alimentación**. Únicamente en 68 centros el precio para las familias es inferior a los 4,25 euros.

Margen unitario por menú en los centros públicos⁵³

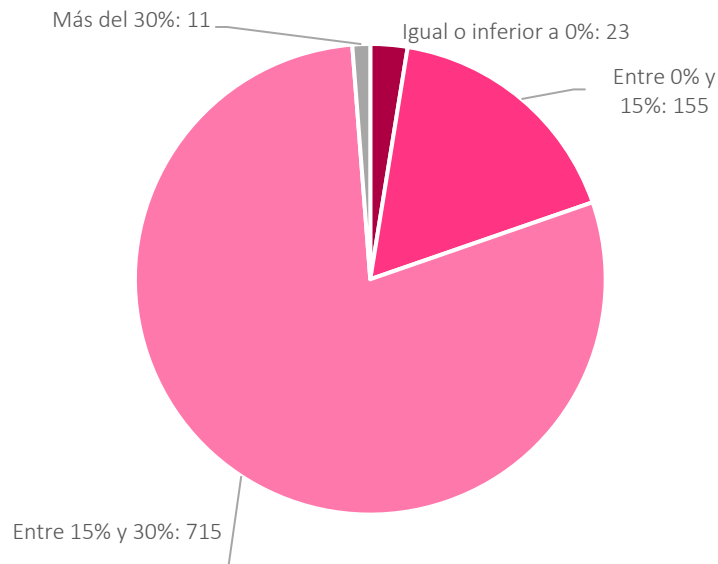
Más del 80% de los centros de educación primaria⁵⁴ tienen un margen superior a 0,64 euros (equivalente a un 15% respecto al precio máximo fijado por la Administración).

⁵² Fijado en 4,25 euros para el curso 2010-2011 por la Resolución de 31 de mayo de 2010, de la Dirección General de Ordenación y Centros Docentes, por la que se convoca la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios de titularidad de la Generalitat para el curso escolar 2010-2011.

⁵³ Diferencia entre el coste del menú (precio a pagar al proveedor) y el precio máximo del menú (importe a pagar por las familias).

⁵⁴ No considerados los centros rurales agrupados (CRA) debido a sus peculiaridades.

Gráfico 18. Margen porcentual entre el precio máximo (4,25 euros) y el coste del menú contratado. Número de centros públicos de educación primaria



Fuente: Elaboración propia en base a la documentación recibida de la DGCD

Precio máximo establecido para el menú diario

El precio público del menú del comedor escolar no ha sido establecido conforme dispone la norma reguladora de los precios públicos de la Generalitat⁵⁵, al no constar una **memoria económico-financiera que justifique su importe** y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes ni aprobarse por orden o decreto del Consell.

Tal y como hemos señalado en el subobjetivo 1.4, el importe transferido a los centros para gastos de funcionamiento es insuficiente para cubrir los costes de monitores y gratificaciones, por lo que cabe entender que el precio máximo también incluye otros costes más allá del propio coste del menú suministrado por la empresa de alimentación.

Debido a la ausencia de estudios de costes por parte de la Administración, no podemos concluir⁵⁶ que los 4,25 euros sean suficientes para atender el coste del menú y el resto de los costes relacionados con el servicio no cubiertos con los gastos de mantenimiento.

Evolución del precio máximo establecido para el menú diario

El precio máximo establecido para el menú diario fue revisado anualmente entre los cursos 2003-2004 y 2010-2011, a partir del cual ha permanecido invariable.

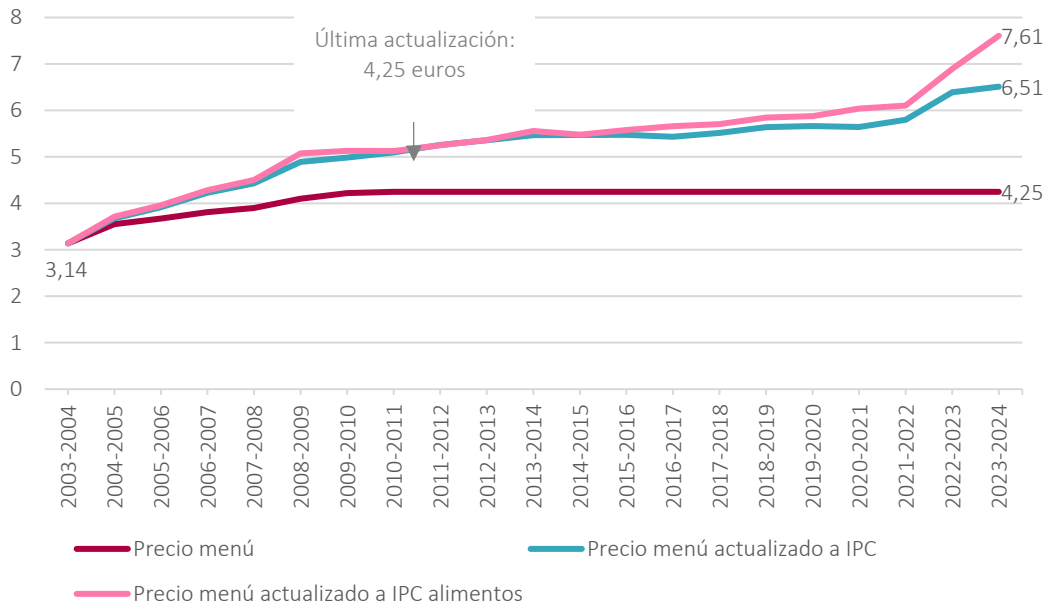
⁵⁵ El artículo 3 del Decreto 103/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que se regulan los precios públicos de la Generalitat, establece el régimen general aplicable a los precios públicos de la Hacienda de la Generalitat Valenciana.

⁵⁶ Entre los 30 centros que hemos fiscalizado, 10 de ellos (33,3%) tuvieron un resultado negativo en el balance del comedor del curso 2021-2022.



La congelación del precio máximo desde 2010 no guarda coherencia con la variación experimentada en los precios de los alimentos. La variación del índice general de precios desde septiembre de 2010 hasta junio de 2023 ha sido del 28,2%, y los precios del grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas han subido en ese periodo un 48,1%.

Gráfico 19. Evolución del precio máximo del menú y del precio del curso 2003-2004 actualizado según IPC general y el IPC de alimentos. Por curso escolar

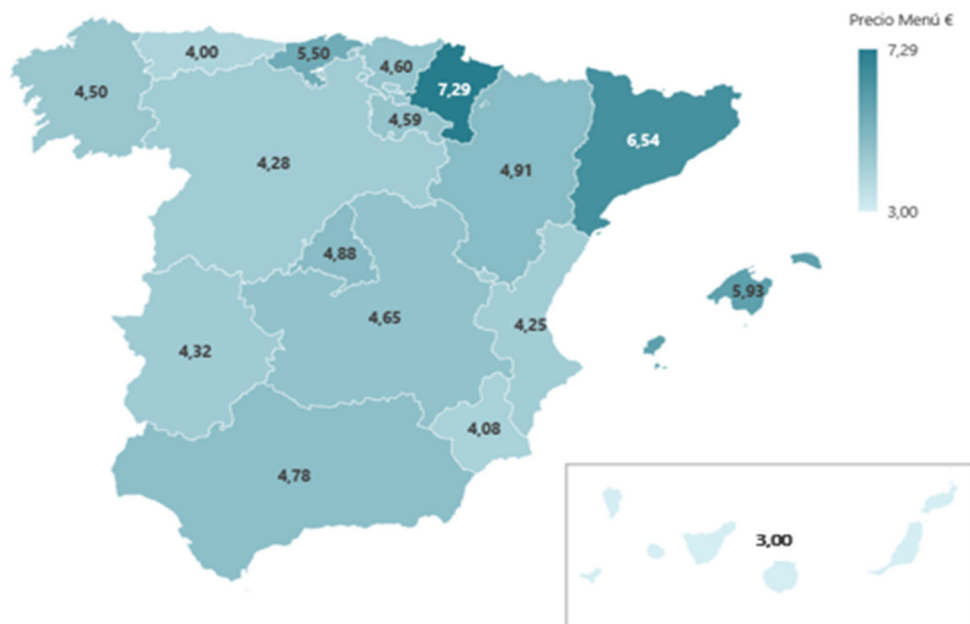


Fuente: Elaboración propia a partir de los precios máximos públicos publicados en las convocatorias anuales de ayudas de comedor y el índice de precios al consumo según INE

Comparativo del precio máximo por comunidad autónoma

Solo en tres comunidades autónomas el precio máximo por comensal y día es menor que en la Comunitat Valenciana. El precio medio del conjunto de comunidades es de 4,83 euros.

Gráfico 20. Precio máximo del menú en comedores escolares públicos por comunidades autónomas. Curso 2022-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los diarios oficiales o facilitada por las CCAA

Tan solo en seis comunidades autónomas se ha incrementado el precio del menú en el curso 2022-2023 respecto del curso anterior (Andalucía, Cantabria, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Murcia).

OBJETIVO 4. ¿LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR BENEFICIA A LAS FAMILIAS Y A LOS USUARIOS DEL SERVICIO?

Una adecuada prestación del servicio de comedor, cumpliendo los principios de participación y transparencia, no solo impulsa una alimentación sana, sino que también fomenta la conciliación familiar, la equidad educativa y la función pedagógica.

Las actividades educativas programadas para el período de alimentación desarrollan hábitos relacionados con la alimentación, la salud y la higiene. Las correspondientes al resto del horario de comedor favorecen la integración de todo el alumnado y el desarrollo de habilidades sociales, así como hábitos relacionados con la cultura, el deporte y el ocio, tal y como señala el artículo 2 de la Orden 53/2012, cuando desarrolla el concepto de comedor escolar.

Las ayudas de comedor contribuyen a que los alumnos con pocos recursos puedan tener una nutrición más completa y saludable, lo que también tiene un claro impacto en su rendimiento escolar. Actúan apoyando no solo económicamente a las familias, sino también proporcionando un espacio seguro donde pueden recibir una alimentación equilibrada que contribuye a su crecimiento y bienestar general. Debe aumentarse el



alcance de estas ayudas para que ningún niño o niña se quede atrás por motivos económicos.

Subobjetivo 4.1: ¿El dimensionamiento del servicio de comedor escolar favorece una mejor conciliación de la vida laboral, educativa y familiar?

Tal y como señala el preámbulo de la Orden 53/2012, la sociedad valenciana reclama cada vez más el esfuerzo de las Administraciones públicas para facilitar el acceso a la educación y que se establezcan medidas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar, facilitando así la incorporación de hombres y mujeres al mundo del trabajo en igualdad de condiciones.

La universalidad del comedor escolar es sinónimo de equidad: si un centro escolar no dispone de servicio o las plazas ofertadas son insuficientes, las familias no podrán acceder a un recurso fundamental que contribuya a la conciliación de la vida laboral, educativa y familiar.

Cobertura y asistencia al comedor escolar

La Comunitat Valenciana alcanza, en la red pública, una **cobertura** del 95,2% (proporción de centros educativos que tienen y ofrecen el servicio de comedor escolar, independientemente del tipo de gestión y de si hay, o no, instalación de cocina dentro del recinto educativo) y **supera ampliamente la media nacional** (74,6%). Según las estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional del último curso disponible (2021-2022), el alumnado de 48⁵⁷ centros en la Comunitat Valenciana que imparten educación primaria no tiene posibilidad de asistir al comedor, independientemente de su situación económica, familiar o social.

También la situación de la Comunitat Valenciana, en cuanto a **asistencia** (proporción del alumnado que hace uso de los servicios de comedor en los centros de primaria), es sensiblemente mejor (64,3% en la red pública) que la media nacional (35,2%).

Por comunidades, la Comunitat Valenciana ocupa el tercer puesto en cobertura (solo superada por el País Vasco y la Comunidad de Madrid) y el segundo en porcentaje de usuarios (tras el País Vasco).

⁵⁷ Existe una pequeña discrepancia entre los datos del Ministerio referidos al curso 2021-2022 (48 centros) y la información que nos ha facilitado la Conselleria, referida al curso 2022-2023 (54 centros). No podemos conciliar ambos datos porque no disponemos de la relación individualizada del Ministerio.



Cuadro 18. Cobertura y asistencia al comedor escolar en centros de educación primaria⁵⁸. Curso 2021-2022. Por comunidad/ciudad autónoma y por tipo de centro

Comunidad/ciudad autónoma	Cobertura		Asistencia	
	Centros públicos	Centros privados	Centros públicos	Centros privados
Andalucía	79,6%	66,8%	33,4%	21,6%
Aragón	71,5%	100,0%	30,7%	56,2%
Asturias (Principado de)	73,9%	91,5%	37,1%	56,0%
Balears (Illes)	78,6%	93,9%	16,2%	45,8%
Canarias	80,6%	52,9%	54,5%	33,9%
Cantabria	91,8%	96,2%	25,5%	38,8%
Castilla-La Mancha	60,2%	84,2%	20,2%	26,9%
Castilla y León	74,2%	96,5%	34,4%	23,7%
Cataluña	47,1%	97,4%	9,3%	56,6%
Comunitat Valenciana	95,2%	89,1%	64,3%	28,1%
Extremadura	51,7%	89,1%	19,4%	11,9%
Galicia	85,5%	93,5%	46,4%	49,8%
Madrid (Comunidad de)	99,0%	98,5%	50,3%	72,5%
Murcia (Región de)	59,2%	71,5%	15,0%	20,3%
Navarra (Comunidad Foral de)	75,1%	95,8%	31,0%	43,7%
País Vasco	99,7%	96,7%	75,5%	67,5%
Rioja (La)	91,7%	100,0%	23,5%	33,6%
Ceuta	47,1%	0,0%	11,8%	0,0%
Melilla	15,4%	25,0%	4,3%	7,7%
Total	74,6%	88,1%	35,2%	46,3%

Nota: La información correspondiente a los centros privados no se encuentra desagregada en función de la existencia o no de concierto.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional (Estadísticas de la Educación)

La DGCD nos ha facilitado información más actualizada para el cálculo de la cobertura del servicio de comedor escolar, correspondiente al curso 2022-2023, distinguiendo entre la red pública y la red concertada. De esta información se desprende que:

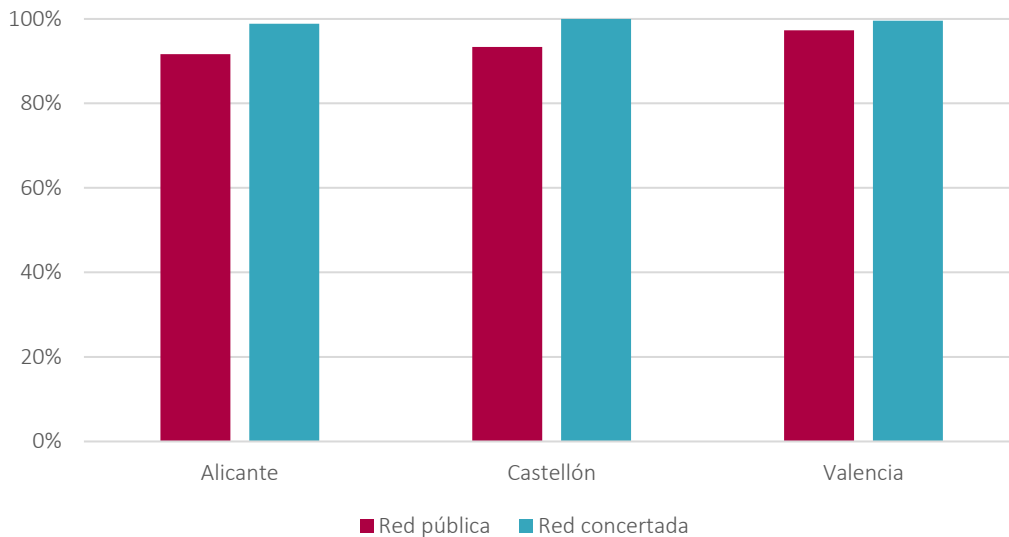
- 54 centros públicos que imparten educación primaria en la Comunitat Valenciana no disponen de comedor.
- No hay diferencias relevantes en cobertura entre las tres provincias.

⁵⁸ Incluidos en el análisis los CRA.



- La cobertura es menor en la red pública (94,6%) en comparación con la red concertada, en la cual prácticamente todos los centros disponen de comedor (99,4%⁵⁹).

Gráfico 21. Cobertura del servicio de comedor en centros de educación primaria. Curso 2022-2023. Por provincias y por red



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos facilitada por la CEUE

En cuanto a la asistencia, los datos facilitados por la DGCD muestran que el porcentaje del alumnado usuario del servicio de comedor escolar sobre los matriculados en 2022-2023 alcanza el 58,3%. No disponemos de información sobre la red concertada.

Habilitación de espacios

Es evidente que no todos los centros públicos tendrían posibilidad de ofrecer el servicio a la totalidad de alumnos matriculados. Sin embargo, en general, no hemos detectado problemas de insuficiencia de plazas de comedor.

El consejo escolar, en los casos en que ha sido necesario, ha definido los criterios de asignación de las plazas de comedor (al superar las solicitudes el número de plazas ofrecidas, tal y como señala la normativa). Sin embargo, siempre que ha sido posible, se han habilitado espacios alternativos para aumentar el número de plazas ofertadas y cubrir las necesidades, aunque estos no siempre han sido supervisados o autorizados por las autoridades sanitarias.

Así, en 13 de los 30 centros fiscalizados se desarrolla el servicio de comedor en espacios que podrían no cumplir, en todos los casos, la normativa técnico-sanitaria aplicable a los

⁵⁹ Esta proporción es significativamente mayor respecto de la proporción indicada en el cuadro 18 para el conjunto de centros concertados y privados (89,1%). La Conselleria no dispone de información sobre qué centros privados ofertan el servicio de comedor.



comedores colectivos (principalmente aulas de educación infantil, aulas de educación especial, sala de música, biblioteca, etc.).

Según la DGCD, la autorización de espacios adicionales no es una medida prevista en el curso 2022-2023. Le corresponde a la Dirección Territorial de Educación, en coordinación con la Conselleria de Sanidad, autorizar la apertura y funcionamiento del comedor escolar.

La Administración autonómica debe analizar en cada caso la necesidad de autorizar espacios alternativos con las medidas de higiene y seguridad pertinentes o de planificar modificaciones estructurales para dar mayor servicio al alumnado.

Proporción de días lectivos en los que hay comedor escolar en el curso académico (cobertura temporal) y suficiencia de la cobertura horaria del comedor (cobertura horaria)

Hemos constatado que el servicio de comedor escolar en la totalidad de los centros fiscalizados abarca la alimentación del alumnado usuario, la vigilancia y la atención educativa de este, durante todos los días lectivos del curso escolar 2022-2023 (Orden 43/2016), dependiendo el horario del tipo de jornada del centro (continua o partida).

Subobjetivo 4.2: ¿La Administración autonómica contribuye a la equidad educativa mediante ayudas económicas a las personas en situaciones desfavorables?

Para gran parte del alumnado, el acceso al comedor escolar solo es posible a través de las ayudas de comedor. En España el 27,8%⁶⁰ de la infancia se encuentra por debajo del umbral de pobreza monetaria (el 30,6% en la Comunitat Valenciana) y solo el 11%⁶¹ accede a una beca o ayuda de comedor que muchas veces no cubre todo el coste de este.

Los responsables políticos deberían realizar una mayor inversión en becas y ayudas, así como revisar y mejorar los sistemas de concesión para asegurar la equidad educativa y que toda la infancia en situación de riesgo de pobreza tenga acceso gratuito al comedor escolar. La Administración debe avanzar hacia un sistema universal y gratuito en que cada niño, niña o adolescente tenga oportunidades para su bienestar y desarrollo independientemente de la situación familiar y las capacidades de su hogar.

Gestión de ayudas

Las comunidades autónomas son las que, con cargo a sus presupuestos, regulan y gestionan el sistema de becas y ayudas de comedor. El régimen de concesión de las ayudas difiere en las comunidades autónomas, pudiendo ser por concesión directa⁶² o en régimen

⁶⁰ Dato correspondiente al año 2022. Fuente: Encuesta de condiciones de vida 2023 (Instituto Nacional de Estadística).

⁶¹ Según la ONG Educo.

⁶² Incorpora un derecho subjetivo a las becas para quienes cumplan los requisitos económicos y se les concede de forma directa, sin límite presupuestario.



de concurrencia competitiva (el estudiante, aunque cumpla los requisitos, puede quedar sin ayuda si el presupuesto es insuficiente).

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.

Los requisitos económicos que fijen el derecho a recibir una ayuda de comedor deben ser iguales o superiores a los umbrales de pobreza definidos según el Instituto Nacional de Estadística.

En la Comunitat Valenciana el principal requisito para acceder a ayudas de comedor escolar es estar por debajo de un nivel de ingresos en la unidad familiar. Hemos constatado que los umbrales de renta incluidos en la convocatoria de ayudas de comedor (curso 2022-2023) coinciden con los de las ayudas estatales⁶³, que son superiores a los umbrales de pobreza.

En las convocatorias se señalan una serie de beneficiarios a los que se les otorga la gratuidad del servicio de comedor: alumnado destinatario de la renta valenciana de inclusión, educación especial, escolarizado obligatoriamente en un centro de un municipio diferente al de su residencia, víctimas de violencia de género o de terrorismo y situación de acogida familiar o residencial.

Para el resto de los alumnos de centros públicos y privados concertados la cuantía de la ayuda está vinculada a la puntuación obtenida en base al baremo aplicable (renta disponible per cápita y otras circunstancias sociofamiliares que facilitan llegar a otros perfiles vulnerables). El crédito presupuestario señalado en la convocatoria se prorrateará en función de dicha puntuación.

La dirección general competente en materia de centros docentes determinará la puntuación mínima a partir de la cual se concederán las ayudas de comedor de carácter asistencial, en función del crédito asignado en la convocatoria y de las puntuaciones obtenidas por las personas solicitantes.

Una debilidad del otorgamiento de las ayudas en la Comunitat Valenciana es que no se emiten las resoluciones de concesión de ayudas con anterioridad al inicio del curso escolar.

Análisis del sistema de ayudas

La complejidad de los procesos de baremación dificulta a las familias y a los entes de supervisión comprender y controlar el sistema de ayudas. Las familias deben conocer cuáles son las posibilidades de acceso y otorgación de las ayudas, pues ello les permitiría tomar decisiones al conocer la disponibilidad o no de estas.

⁶³ Real Decreto 154/2022, de 22 de febrero, 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 2022-2023.



La mejora del sistema de ayudas debería propiciar que las familias conocieran la cuantía de la ayuda que les correspondería con anterioridad al inicio del curso. Sería aconsejable la accesibilidad de los resultados de su solicitud vía web oficial.

Para valorar el sistema de ayudas de comedor en su efectividad, eficiencia e inclusividad, y marcar un horizonte de oportunidades de mejora que asegure la realización efectiva del objetivo por el que se crean, hemos analizado diez aspectos fundamentales para que el sistema sea efectivo.

Para dar nuestras valoraciones hemos tenido en cuenta la totalidad del procedimiento analizado y las distintas pruebas realizadas en la auditoría, siendo una visión de conjunto. Hemos valorado en base a la normativa de la última convocatoria⁶⁴ de ayudas de comedor.

Cuadro 19. Valoración del sistema de ayudas de comedor en la Comunitat Valenciana

Criterio	Valoración		
	Alto	Medio	Bajo
Son un derecho de todos los niños y niñas independientemente del nivel educativo y tipo de centro		X	
Llegan a toda la población en riesgo de pobreza	X		
Aseguran la gratuidad para la población en riesgo de pobreza		X	
Existen ayudas parciales para familias que están saliendo de la pobreza pero que siguen en situaciones precarias		X	
Cubre la diversidad de modelos de familias y hogares		X	
Tienen en cuenta las situaciones de enfermedad, dependencia y discapacidad de algún miembro familiar		X	
Simplicidad: la tramitación es simple y con los mínimos requisitos posibles		X	
Transparencia: son otorgadas con sistemas transparentes, fáciles de comprender y de tramitar		X	
Agilidad: pueden ser renovadas anualmente con mecanismos ágiles (automatizados)		X	
Se concedan con base a calendarios de solicitud, concesión y pago adecuados			X

Fuente: Elaboración propia

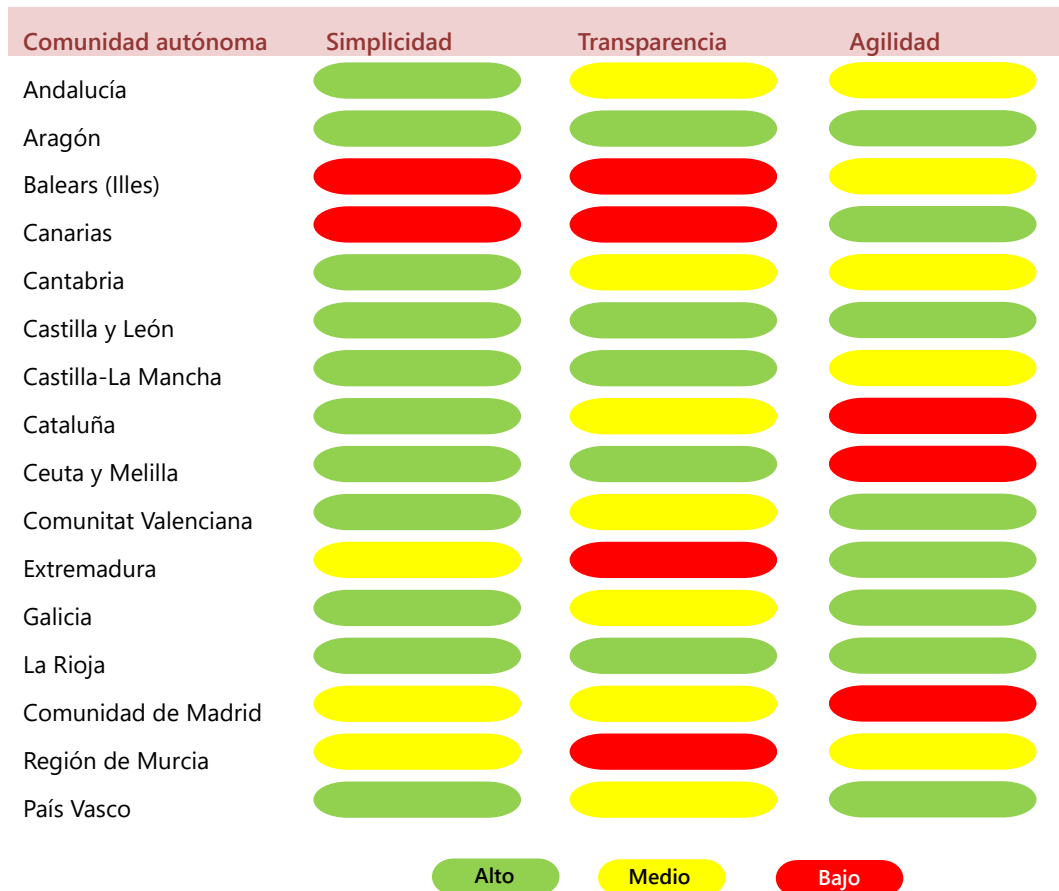
Tres de los aspectos antes señalados (simplicidad, transparencia y agilidad) han sido valorados por Educo⁶⁵. Los resultados se muestran a continuación.

⁶⁴ Resolución de 1 de junio de 2022, de la Conselleria 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 2022-2023 (DOGV, 7 de junio de 2022).

⁶⁵ Organización no gubernamental centrada en la protección de la infancia y que está presente en más de 70 países.



Cuadro 20. Valoración de Educo sobre la calidad de la tramitación de las ayudas por las comunidades autónomas



Fuente: Educo & Political Watch (2023)

Evolución del importe destinado a ayudas de comedor escolar

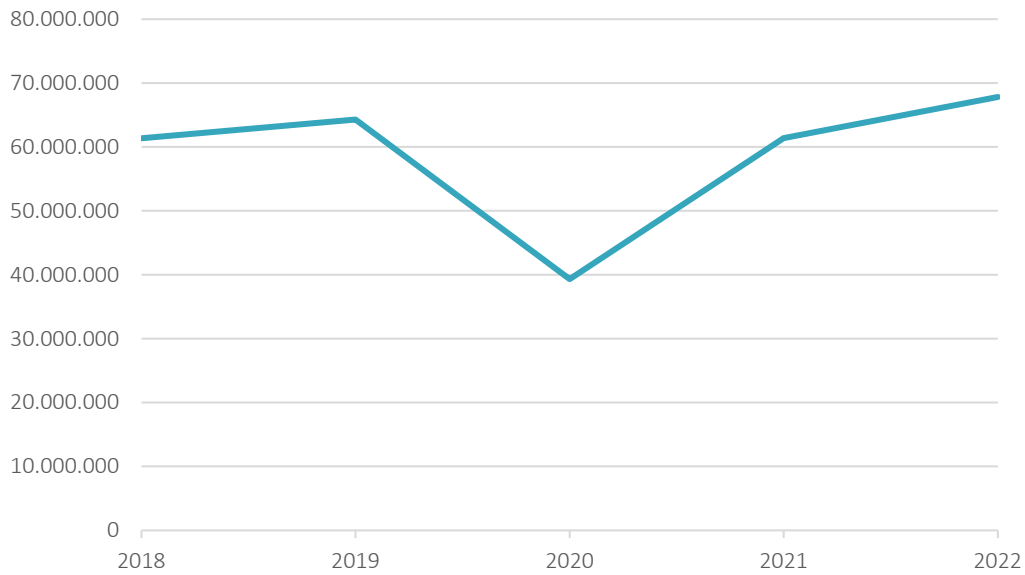
En el presupuesto de la CEUE se han imputado las ayudas de comedor⁶⁶ al alumnado de educación infantil, educación primaria y educación especial en centros públicos y privados concertados.

La evolución de las obligaciones reconocidas está marcada por el descenso de la actividad presencial en 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

⁶⁶ Concepto 48001 Comedores escolares. Ayudas individualizadas. Línea de subvención T0829. Programa 422.20, Orgánica 09.02.01.



Gráfico 22. Evolución de las obligaciones reconocidas. Concepto 480.01, línea S0829 Comedores escolares. Euros

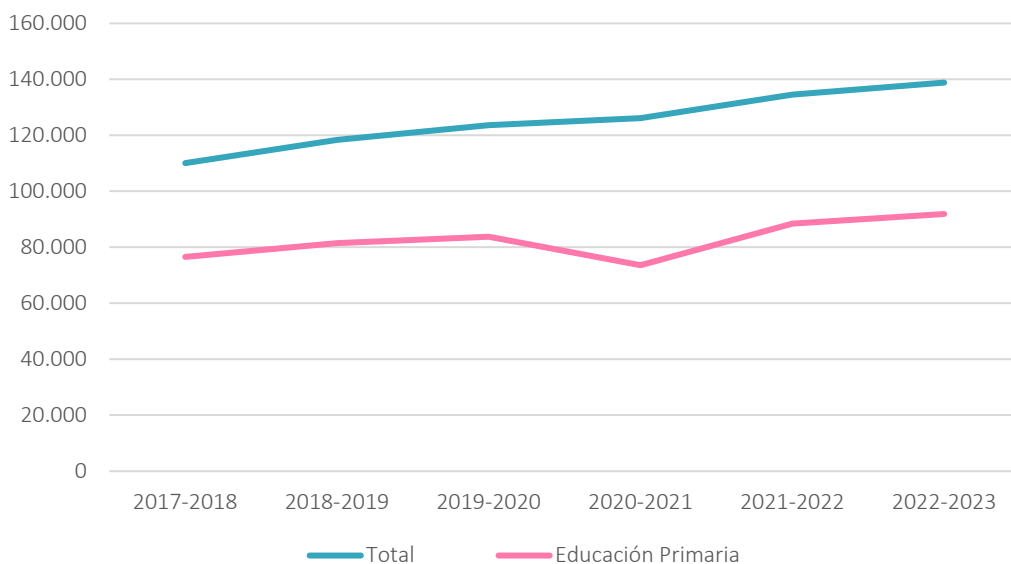


Fuente: PISCIS. Aplicación de la Generalitat Valenciana. Cuenta General de la Generalitat.

Proporción de alumnos beneficiarios de ayudas de comedor

El gráfico muestra una tendencia creciente en el número de beneficiarios de ayudas de comedor en los últimos cursos.

Gráfico 23. Evolución del número de beneficiarios de ayudas de comedor



Fuente: Datos remitidos por la DGCD



En las leyes de presupuestos de la Generalitat se detalla como objetivo presupuestario un número de beneficiarios de ayudas de comedor. Al ofrecerse este indicador presupuestario por año natural y los datos de beneficiarios de ayudas por curso escolar, no podemos analizar con exactitud el cumplimiento del objetivo presupuestario.

Si entendemos que la principal resolución de ayudas del curso 2022-2023 se produce en el ejercicio 2022 y, por lo tanto, el número de beneficiarios del curso 2022-2023 lo relacionamos con el objetivo de la ley de presupuestos del 2022, el grado de cumplimiento del objetivo es del 102,6%. Con esta estimación, en los últimos 4 cursos se sitúa alrededor del 100%.

Del análisis de los datos de los alumnos de infantil y primaria de los centros públicos de la muestra se desprende:

- El 35,4% de los matriculados son beneficiarios de ayudas.
- El 49,6% de los usuarios del servicio de comedor son beneficiarios de las ayudas.
- El 0,7% de los beneficiarios de ayudas no han sido usuarios del comedor.

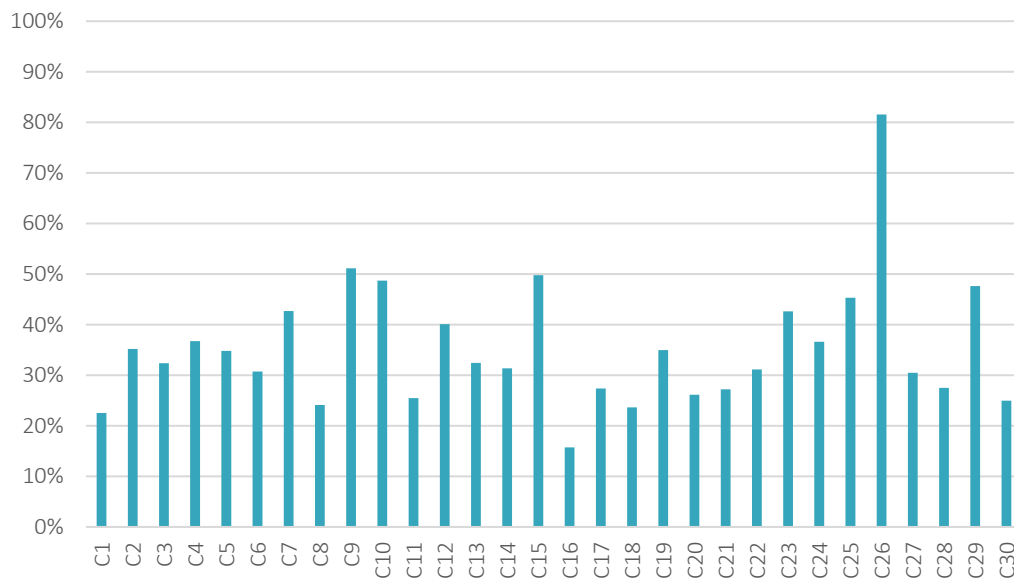
A pesar de la inmaterialidad de este último dato general, hemos de señalar la problemática existente con los beneficiarios que no usan el servicio (en un centro alcanza el 5,3% y en dos el 2,5%). Un beneficiario que no ha utilizado nunca el servicio está ocupando una plaza que podría haber sido ocupada por otro alumno (ya se ha comentado la insuficiencia de plazas que sufren algunos de los centros en el subobjetivo 4.1).

También queremos señalar la falta de regulación de la penalización a los becados por la no asistencia. A la hora de justificar las ayudas, los centros deberían comprobar que los beneficiarios realmente han utilizado el servicio, al menos, un número determinado de días. Tomando como referencia la convocatoria de ayudas al transporte escolar, consideramos que no han cumplido la finalidad para la que se otorgaron las ayudas correspondientes cuando los beneficiarios han faltado al comedor, sin la debida justificación, más del 20% del total de días lectivos del curso escolar.

Hay que tener en cuenta que, si el beneficiario no comunica la falta de asistencia, el coste del menú no consumido es asumido por el centro.

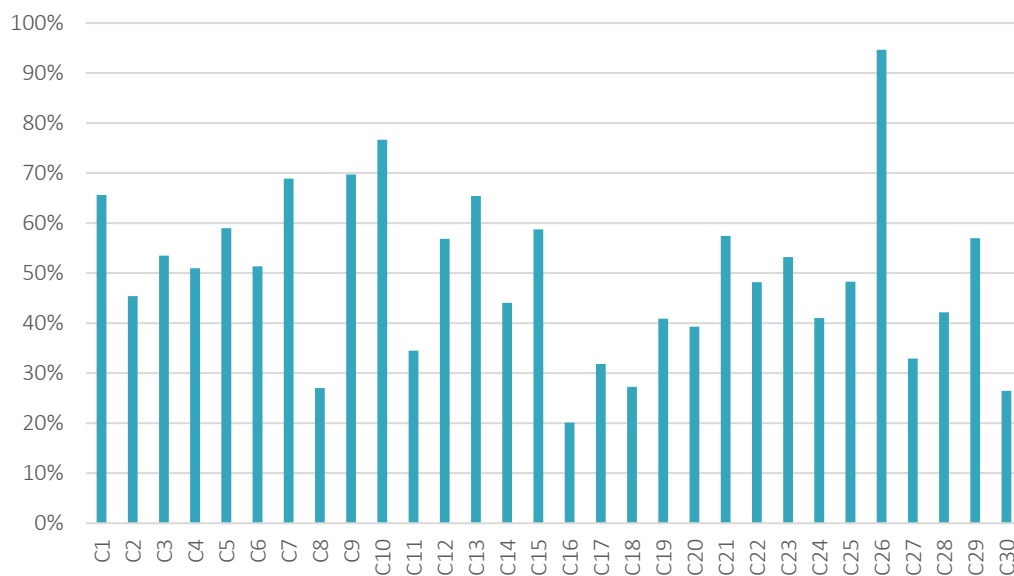


Gráfico 24. Proporción de matriculados beneficiarios de ayudas de comedor en los centros fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y en base a la documentación recibida de la DGCD

Gráfico 25. Proporción de usuarios de comedor beneficiarios de ayudas en los fiscalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y en base a la documentación recibida de la DGCD

El 81,5% de matriculados beneficiarios y el 94,6% de usuarios beneficiarios obtenido en un centro (C26) se corresponde con las características especiales de este (es el único CEIP con



gestión 100% directa en cuanto a restauración, que además acoge alumnado de familias con problemas socioeconómicos y que mayoritariamente reside en un internado anexo).

Para concluir queremos señalar que los sistemas de becas deben contar con un calendario de tramitación y pago adecuado. El solicitante debería conocer el importe de su ayuda con anterioridad al inicio del curso escolar y los centros recibir las ayudas con el mínimo retraso. Ello contribuiría a que el pago a la empresa de alimentación pudiera producirse diligentemente.

Sería deseable que en el periodo de tramitación de becas se dote a los centros de mayor personal para ayudar a la gestión de estas.

Subobjetivo 4.3: ¿El centro docente cuenta con los recursos suficientes para cumplir con la vigilancia y atención educativa del alumnado usuario del comedor?

La atención educativa del alumnado en el horario de comedor fomenta la promoción de la salud, los hábitos alimenticios y las habilidades sociales del alumnado, así como hábitos relacionados con la cultura, el deporte y el ocio.

El servicio de comedor escolar se inserta en el ámbito educativo, aspecto que necesariamente debe ser tenido en cuenta, para ser aprovechado y potenciado. El tiempo que el alumnado pasa en el centro docente como usuario de este servicio debe redundar en su beneficio y en el de sus familias. El alumnado tiene derecho a recibir una alimentación de calidad y además a aprovechar este tiempo recibiendo una formación integral a través de actividades educativas que le formen en aspectos relacionados con los hábitos de alimentación, los hábitos sociales y los hábitos de vida saludable. Todo ello en un adecuado clima de respeto y convivencia.

Para cumplir estos fines la Orden 53/2012 desarrolla una serie de funciones que han de ser ejercidas por los monitores de comedor, tales como la atención y custodia del alumnado, la resolución de incidencias, así como el desarrollo de una serie de funciones educativas tales como la adquisición de hábitos alimenticios y sanitarios.

Proporción de centros docentes en los que los monitores ejercen las funciones que tienen encomendadas según el artículo 20 de la Orden 53/2012

Durante las visitas realizadas hemos evaluado el cumplimiento de diversas tareas por parte de los monitores a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Orden 53/2012.



Cuadro 21. Proporción de centros cuyos monitores ejercen las funciones que tienen encomendadas en los centros fiscalizados

Criterio	Número de centros	Cumplimiento (sobre 30)
La entrada al comedor se realiza de forma ordenada y adecuada	23	76,7%
Se acude al comedor debidamente aseado, principalmente las manos	29	96,7%
Se promueve que los comensales se sienten correctamente en la mesa en el sitio asignado	11	36,7%
Se ayuda a los más pequeños en las tareas que necesiten	29	96,7%
La salida del comedor se realiza de forma ordenada y adecuada	26	86,7%
Después de comer los alumnos se lavan las manos	29	96,7%
Después de comer los alumnos se lavan los dientes	9	30,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las visitas realizadas

El bajo porcentaje de centros en los que se promueve que los comensales se sienten correctamente o que se realicen tareas de higiene después de comer es debido, principalmente, a la ratio establecida de alumnos por monitor.

Con el fin de recabar la opinión de las familias respecto a estas cuestiones hemos remitido un cuestionario a las AMPA de los centros de la muestra al objeto de obtener su valoración.

Según el cuestionario cumplimentado la valoración general del personal que atiende el comedor de los monitores supera el 4 de un valor máximo de 5.

Cuadro 22. Valoración de la calidad del servicio de comedor por las AMPA de los centros fiscalizados (de 1 al 5)⁶⁷

Criterio	Media
Valoración general del personal que atiende el comedor	4,24
Valoración de la atención y dedicación del personal cuidador	4,10
Se enseñan buenos hábitos en el comedor (higiene, alimentación, educación, convivencia...)	3,97
Valoración de las actividades que se realizan antes o después del servicio de comedor	3,52

Fuente: Elaboración propia en base a las contestaciones remitidas por las AMPA

⁶⁷ Escala de valoración: 1 muy deficiente, 2 insuficiente, 3 aceptable, 4 bien y 5 excelente.



Proporción de centros docentes que cumplen con la ratio de monitores establecida

En el 90% de los centros fiscalizados se cumple la ratio establecida⁶⁸ en un mínimo de un monitor o monitora por cada treinta alumnos o fracción superior a 10. Sin embargo, en las diversas reuniones mantenidas con el equipo directivo y el personal vinculado a la prestación del servicio, nos han trasladado que el número mínimo de monitores establecido es insuficiente para que estos puedan ejercer todas las funciones que tienen atribuidas. En el curso 2023-2024 se mantiene la misma ratio.

Proporción de centros que incumplen el objetivo de calidad acústica (de 60 decibelios)

Los comedores escolares son una gran fuente de contaminación acústica, pues en ellos se alcanzan los niveles más elevados de ruido que los niños pueden sufrir a lo largo de toda la jornada. Esto se debe principalmente a la alta acumulación de niños en un único espacio unida al ruido producido por la propia actividad.

El Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos y emisiones acústicas, establece los objetivos de calidad acústica para las zonas de uso educativo, fijando en 40 decibelios (dB) el ruido recomendado en las aulas y en 60 el recomendado en los comedores escolares.

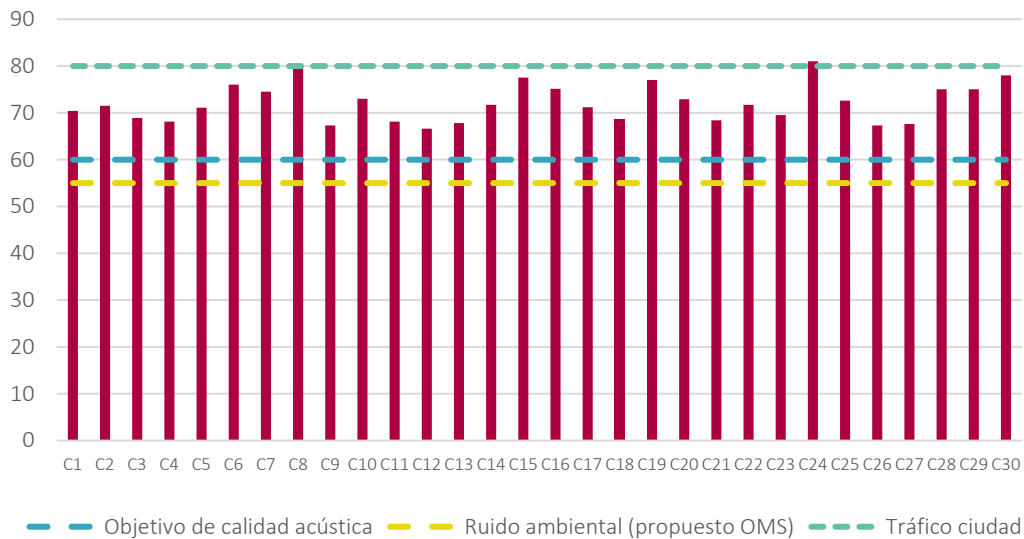
El 100% de centros de la muestra supera dicho objetivo de calidad acústica.

El resultado de las mediciones de ruido en el comedor, realizadas en las visitas efectuadas en los 30 centros públicos de la muestra, figura en el gráfico siguiente.

⁶⁸ Artículo 21 de la Orden 43/2016 y apartado ocho de las Instrucciones de 19 de julio de 2022, sobre la gestión económica y funcionamiento del servicio de comedor para el curso 2022-2023.



**Gráfico 26. Nivel de ruido medio en los comedores de los centros fiscalizados.
Decibelios**



Fuente: Elaboración propia a partir de las mediciones realizadas durante la prestación del servicio en los centros incluidos en la muestra

Hemos comparado el nivel de ruido medio con tres valores: el objetivo de calidad acústica establecido por el Real Decreto 1367/2007 para los sectores sanitarios, docentes y culturales, el ruido ambiental establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el nivel de ruido producido por el tráfico en la ciudad⁶⁹.

En uno de los centros el nivel de ruido existente durante el servicio de comedor es igual al del tráfico de la ciudad y otro lo supera.

Para la OMS, el colectivo formado por los niños es uno de los más vulnerables ante los problemas causados por el ruido y sus muchos efectos nocivos. La contaminación acústica incide directamente en el rendimiento cognitivo de los menores, así como en el lenguaje que emplean y en la importante comprensión lectora, que se encuentra en vías de desarrollo en los más pequeños. Además, puede ocasionarles un déficit de atención y en general de memoria, que puede desembocar en falta de motivación, ansiedad, e incluso puede llegar a provocarles una clara alteración de la tensión arterial.⁷⁰

Es por ello necesario implementar soluciones para atajar este problema, tales como actuar sobre el espacio físico o mediante la formación para la concienciación respecto al problema, dirigida tanto a los adultos como a los alumnos.

⁶⁹ Datos obtenidos del blog "Medical, óptica-audición" (<https://medicaloptica.es/blog/la-perdida-auditiva-y-sus-niveles/>).

⁷⁰ Artículo "El ruido, muy presente en los comedores de los centros infantiles" (<https://aistec.com/>).



Subobjetivo 4.4: ¿El centro docente promueve la transparencia y la participación de las familias y usuarios del servicio de comedor escolar?

El artículo 40 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, señala que los centros escolares proporcionarán a las familias, tutores o responsables de todos los comensales, incluidos aquellos con necesidades especiales (intolerancias, alergias alimentarias u otras enfermedades que así lo exijan), la programación mensual de los menús, de la forma más clara y detallada posible, y orientarán con menús adecuados, para que la cena sea complementaria con el menú del mediodía.

Los centros públicos analizados por la DGSP y los fiscalizados por la Sindicatura promueven la transparencia y la participación de las familias, aunque podría mejorarse la información sobre cambios en el menú, la alimentación concreta diaria del usuario u orientaciones para complementar la dieta con una cena saludable.

Encuestas realizadas a familias y alumnado usuario de los centros educativos de la muestra

No se realizan encuestas por la Administración ni por los centros a los usuarios del servicio de comedor.

Hemos remitido un cuestionario a las AMPA de los centros de la muestra al objeto de que valorasen la calidad del servicio de comedor que se presta en sus centros públicos.

Los aspectos mejor valorados por las familias son que el centro no cobra las faltas justificadas, que está pendiente del correcto funcionamiento del comedor y que se ofrecen menús adaptados a dietas especiales.



Cuadro 23. Valoración de la calidad del servicio de comedor por las AMPA de los centros fiscalizados (de 1 al 5)⁷¹

Criterio	Media
Calidad de los alimentos	4,21
Cantidad de las raciones diarias, posibilidad de repetir	4,03
Menú dietas especiales (diabetes, celíacos, pescado...)	4,39
Menú por enfermedad ocasional (gastroenteritis)	4,29
Las familias están informadas de las normas del comedor	4,14
Las normas que se aplican son adecuadas, claras y acordes con el contexto escolar	4,25
Las normas contemplan medidas relacionadas con la convivencia, respeto, tolerancia...	4,32
El horario de comedor es adecuado	4,10
El tiempo dedicado a la comida es adecuado	3,82
Se informa a las familias de los cambios en el menú	3,82
Se informa a las familias de cómo han comido sus hijos o de otras circunstancias que afecten a su alimentación	3,76
El personal encargado del servicio facilita la comunicación con las familias	4,10
El centro educativo está pendiente del correcto funcionamiento del comedor	4,41
El centro educativo devuelve o no cobra la totalidad de las faltas justificadas	4,59

Fuente: Elaboración propia en base a las contestaciones remitidas por las AMPA

Visitas realizadas por Salud Pública: información a las familias

La DGSP, como resultado de las visitas que realiza, también evalúa la información que se facilita a las familias. Los principales resultados del trabajo realizado por la DGSP, respecto al curso 2021-2022, son:

- El 99,5% de los centros proporciona la programación mensual a las familias, tutores o responsables de los comensales.
- El 86,4% proporciona orientaciones con menús para que la cena sea complementaria del menú del mediodía.
- El 89,1% de los centros proporciona en los menús información complementaria sobre composición nutricional (energía y macronutrientes).
- En el 90,4% de los centros la información de los menús es clara y detallada al menos en 15 de los 20 menús evaluados.

⁷¹ Escala de valoración: 1 muy deficiente, 2 insuficiente, 3 aceptable, 4 bien y 5 excelente.



Número de actuaciones realizadas por el centro docente

Se ha verificado que todos los centros públicos incluidos en la muestra informan periódicamente de la programación de menús del servicio de comedor. La periodicidad es mensual en el 90% de los casos, y diaria en los otros tres centros fiscalizados.

Los medios utilizados para informar a las familias son diversos y múltiples en la mayoría de los casos.

Cuadro 24. Medios utilizados por los centros fiscalizados para comunicar la programación de menús del servicio de comedor

Medio utilizado	Número de centros	Porcentaje (sobre 30)
Web del centro	17	56,7%
Web para las familias ⁷²	5	16,7%
App de la empresa de alimentación	25	83,3%
Web del AMPA	8	26,7%
Redes sociales	13	43,3%
Otros (Telegram, envío en papel)	22	73,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y las visitas realizadas

OBJETIVO 5. ¿LA GENERALITAT VALENCIANA EJERCE ALGÚN TIPO DE CONTROL SOBRE EL COMEDOR ESCOLAR DE LOS CENTROS CONCERTADOS?

El Tribunal Supremo ha dictado jurisprudencia (sentencia de 2007 sobre actividades complementarias extraescolares en centros concertados) en la que incide en la capacidad limitada de la Administración pública para interferir en la organización y funcionamiento de los comedores escolares de los centros concertados. Por ello el marco normativo relacionado con el servicio de comedor no es aplicable a la red concertada, con independencia de que las familias del alumnado de estos centros sí pueden acceder a las ayudas públicas.

Por este motivo, hemos limitado las pruebas de auditoría realizadas para una muestra seleccionada de centros concertados.

Por otra parte, hemos de señalar también la carencia de estadísticas o información económica pública disponible relacionada con la gestión de los comedores de la red concertada.

⁷² Página web desde la cual los padres o tutores legales pueden recibir información del centro así como conocer entre otras cosas las calificaciones de sus hijos, asistencias...



Subobjetivo 5.1: ¿El centro concertado dispone de la autorización administrativa de apertura y funcionamiento del servicio de comedor?

El Decreto 128/1986 señala que los centros concertados podrán establecer comedor escolar en régimen de gestión directa o de concesión de servicio de carácter mercantil. Para ello deberán solicitar, cada curso escolar, la autorización de los servicios territoriales de la Conselleria. No hemos obtenido la autorización administrativa vigente para el curso 2022-2023 para ninguno de los centros concertados incluidos en la muestra.

Subobjetivo 5.2: ¿La Generalitat Valenciana regula el precio del menú en centros concertados?

Según la Abogacía de la Generalitat⁷³, no le corresponde a la Administración educativa fijar ni aprobar los precios del servicio de comedor en los centros concertados, aunque sí tiene la obligación de supervisar si estos tienen carácter lucrativo (el precio no podrá exceder del coste real del servicio).

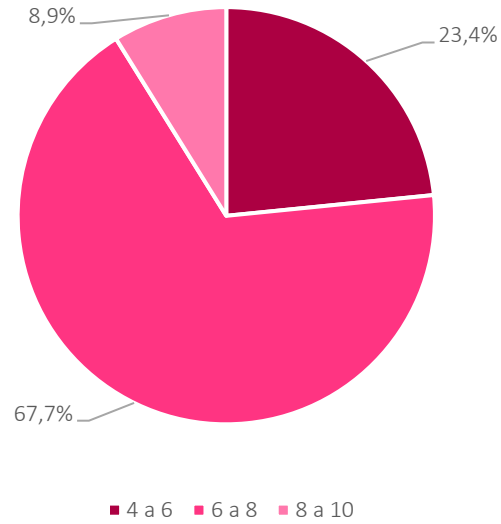
El precio del comedor en centros concertados es, en general, superior al de los públicos. Su promedio se sitúa en los 6,75 euros. Estos centros no reciben compensación por gastos en monitores.

En el caso de alumnos con ayuda de comedor, el centro recibe como máximo 4,25 euros/menú (precio máximo en la red pública). En el 67,7% de los centros concertados el precio del menú se sitúa entre los seis y los ocho euros.

⁷³ Informe jurídico sobre la viabilidad legal de establecer un precio máximo del menú escolar en centros privados concertados (CECE/197/2020).



Gráfico 27. Frecuencia en el intervalo de precios del menú en centros concertados (euros). Proporción de centros cuyo precio está en el intervalo señalado



Fuente: Elaboración propia en base a la documentación recibida de la DGCD. BBBD centros concertados.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

Alimentación saludable: Aquella que aporte todos los nutrientes esenciales (proteínas, hidratos de carbono, lípidos, vitaminas, minerales y agua) y la energía que cada persona necesita para mantenerse sana.

Alimentación sostenible: Aquella cuyo impacto en el medioambiente es reducido, respeta la biodiversidad y contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional. Las cadenas de suministro sostenibles persiguen que haya un equilibrio entre el beneficio económico, el bienestar social y el respeto al medioambiente.

Balance de comedor: Estado contable que recoge los ingresos y los gastos correspondientes al servicio de comedor y cuyo ámbito temporal transcurre desde el inicio del curso escolar (1 de septiembre) al final de este (31 de agosto del año natural siguiente).

Colegio rural agrupado: Centro educativo constituido por un pequeño grupo de escuelas rurales incompletas situadas en localidades diferentes del entorno rural, donde se imparten las enseñanzas de educación infantil y educación primaria.

Coste del menú: Importe, en euros, que los centros docentes acuerdan pagar a la empresa de alimentación en concepto de menú diario servido por comensal. Es el coste exclusivamente por la alimentación, en concepto de restauración y no incluye el coste de la vigilancia que realizan los monitores. Este importe está fijado en el contrato que anualmente formaliza la dirección territorial de educación con las empresas suministradoras.

Coste unitario del servicio de comedor: Importe, en euros, por comensal y día, que comprende todos los costes relacionados con la prestación del servicio (coste del menú, monitores, gratificaciones de los encargados y otros gastos de funcionamiento).

Costes de la actividad subvencionada: Aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

Equidad educativa: Grado de justicia e imparcialidad del acceso a la educación y las posibilidades de educación ofrecidas a los niños y los adultos.

ITACA: Proyecto de innovación tecnológica administrativa de centros y alumnado de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo que desarrolla un sistema de información para la gestión académica y administrativa del sistema educativo de la Generalitat.

Oligopolización: Tendencia hacia un mercado dominado por pocas empresas, en el que las actuaciones de cada una repercuten severamente en las demás, en el que se generan precios y beneficios superiores a los posibles en condiciones más competitivas y en el que se producen al tiempo dos procesos paralelos, no siempre coherentes: competencia feroz entre las empresas dominantes y acuerdos entre ellas (explícitos o tácitos) para consensuar



las condiciones de esa competencia, para garantizar beneficios en determinadas condiciones y para establecer barreras de entrada lo más elevadas posible.

Pobreza monetaria o riesgo de pobreza: Situación en hogares cuya renta total equivalente anual está por debajo del umbral de riesgo de pobreza (fijado por el INE en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de todos los hogares a nivel nacional).

Precio del menú: Importe, en euros, que la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo fija anualmente en concepto de precio diario a pagar por las familias por cada comensal.



ÍNDICE DE ABREVIACIONES

AESAN	Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición
AMPA	Asociaciones de madres y padres del alumnado
AVAF	Agencia Valenciana Antifraude
CEIP	Centro de Educación Infantil y Primaria
CEUE	Conselleria de Educación, Universidades y Empleo
CNC	Comisión Nacional de Competencia
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CRA	Colegio rural agrupado
CS	Conselleria de Sanidad
DGCD	Dirección General de Centros Docentes
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
DGSP	Dirección General de Salud Pública
GMCE-CV	Guía para los menús en comedores escolares de la Comunitat Valenciana (año 2018)
GPF-OCEX 3000	Guía práctica de fiscalización de los órganos de control externo de las comunidades autónomas
IGE	Inspección General de Educación
IGG	Intervención General de la Generalitat
IPC	Índice de precios de consumo
NAOS	Estrategia de la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad
LGS	Ley General de Subvenciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental



ANEXO I

Objetivos, subobjetivos y criterios de auditoría



Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría	Criterios de auditoría
1. ¿El modelo implantado en la Comunitat Valenciana garantiza una gestión adecuada del servicio de comedor y cumple las exigencias normativas?	1.1 ¿El centro docente dispone de la autorización administrativa de apertura y funcionamiento del servicio de comedor?	Proporción de centros que disponen de la autorización administrativa
	1.2 ¿El modelo de gestión implantado por el centro docente está adecuadamente definido?	Proporción de centros que disponen de los instrumentos de planificación
	1.3 En el caso de prestación indirecta del servicio, ¿se cumplen los principios generales de la contratación en el sector público?	Principios generales de la Ley de Contratos del Sector Público recogidos en las instrucciones emitidas por la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo Variabilidad del coste por menú (por localidad y por proveedor) Antigüedad de la empresa prestadora del servicio de alimentación
	1.4 ¿La contribución económica de la Generalitat es suficiente para financiar los gastos de funcionamiento de los comedores escolares?	Proporción de centros con resultado negativo en el balance económico del comedor Proporción de centros que reciben un importe agregado por becas superior al coste de la actividad subvencionada Proporción de centros que reciben aportaciones de la Conselleria insuficientes para atender los gastos de funcionamiento del servicio de comedor
2. ¿Existe un adecuado sistema de control de la gestión del servicio de comedor?	2.1 ¿La inspección educativa supervisa el funcionamiento de los comedores escolares?	Número de informes emitidos por la inspección educativa
	2.2 ¿La Conselleria de Sanidad supervisa los comedores de los centros escolares?	Número de informes emitidos por la Conselleria de Sanidad
	2.3 ¿El consejo escolar del centro participa en la supervisión del servicio de comedor escolar?	Proporción de centros cuyo consejo escolar ejerce funciones en relación con la supervisión del servicio de comedor escolar Proporción de centros cuya comisión específica de comedor evidencia su supervisión del servicio mediante actas
	2.4 ¿La dirección del centro docente supervisa las condiciones de ejecución del contrato con las empresas adjudicatarias?	Número de informes elaborados por la dirección del centro docente en relación con la supervisión de la ejecución del contrato Grado de cumplimiento de los requisitos de facturación previstos en instrucciones emitidas por la Conselleria



Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría	Criterios de auditoría
	2.5 ¿Se designa un responsable de comedor que ejerza una supervisión efectiva?	Grado de cumplimiento de controles internos sobre la gestión económica del servicio de comedor Grado de fiabilidad del número de asistencias al comedor Grado de fiabilidad de los ingresos contabilizados
	2.6 ¿La Conselleria de Educación, Universidad y Empleo ha subsanado las incidencias detectadas por otros órganos de control?	Número de medidas implantadas
3. ¿El servicio de comedor escolar fomenta una alimentación saludable y sostenible?	3.1 ¿La Generalitat Valenciana ha adoptado medidas destinadas a mejorar la calidad nutricional y aumentar el uso de alimentos ecológicos en los menús escolares?	Número de normas publicadas por la Generalitat con medidas que contribuyan a una alimentación saludable y sostenible de los escolares Proporción de comedores escolares con servicio de <i>catering</i> frente a cocinas tradicionales
	3.2 ¿Los menús de los comedores escolares se adecúan a las recomendaciones dadas por la Conselleria de Sanidad?	Proporción de empresas adjudicatarias que cumplen lo previsto en el Decreto 84/2018, de 15 de junio Proporción de centros que adecuan sus menús a las recomendaciones de la estrategia NAOS
	3.3 ¿El precio máximo fijado por la Conselleria garantiza una adecuada calidad y variedad en la composición y estructura de los menús?	Proporción de centros docentes que han acordado el precio del menú diario igual al precio máximo legal Margen unitario por menú en los centros públicos Variación entre el coste del menú y el precio del menú (establecido por el consejo escolar) Evolución del precio máximo establecido para el menú diario Variación del precio máximo por comensal/día por comunidad autónoma
4. ¿La prestación del servicio de comedor escolar beneficia a las familias y a los usuarios del servicio?	4.1 ¿El dimensionamiento del servicio de comedor escolar favorece una mejor conciliación de la vida laboral, educativa y familiar?	Proporción de centros de educación primaria con servicio de comedor Proporción de alumnado que es usuario del servicio de comedor escolar



Objetivos de auditoría	Subobjetivos de auditoría	Criterios de auditoría
		Proporción de días lectivos en los que hay comedor escolar en el curso académico (cobertura temporal) y suficiencia de la cobertura horaria del comedor
	4.2 ¿La Administración autonómica contribuye a la equidad educativa mediante ayudas económicas a las personas en situaciones desfavorables?	Valoración del sistema de ayudas de comedor Evolución del importe destinado a ayudas de comedor escolar Proporción de alumnos beneficiarios de ayudas de comedor
	4.3 ¿El centro docente cuenta con los recursos suficientes para cumplir con la vigilancia y atención educativa del alumnado usuario del comedor?	Proporción de centros en los que los monitores ejercen las funciones que tienen encomendadas según la Orden 53/2012 Valoración de los usuarios sobre la percepción del servicio recibido Proporción de centros que cumplen con la ratio de monitores establecida Proporción de centros que incumplen el objetivo de calidad acústica
	4.4 ¿El centro docente promueve la transparencia y la participación de las familias y usuarios del servicio de comedor escolar?	Encuestas realizadas a familias y alumnado usuario de los centros educativos de la muestra. Número de actuaciones realizadas por el centro docente encaminadas a dicha participación y transparencia
5. ¿La Generalitat Valenciana ejerce algún tipo de control sobre el comedor escolar de los centros concertados?	5.1 ¿El centro concertado dispone de la autorización administrativa de apertura y funcionamiento del servicio de comedor?	Proporción de centros concertados que disponen de la autorización administrativa
	5.2 ¿La Generalitat Valenciana regula el precio del menú en centros concertados?	Proporción de centros concertados cuyo precio ha sido supervisado por la Generalitat



TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y del artículo 55.1.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, así como del acuerdo del Consell de esta institución por el que tuvo conocimiento del borrador del informe de auditoría operativa de los comedores escolares en los centros de educación primaria, este fue remitido a los cuentadantes para que, en el plazo concedido, formularan alegaciones.

Dentro del plazo concedido, la Intervención General de la Generalitat (IGG) remitió las alegaciones efectuadas por la Dirección General de Centros Docentes, de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, es preciso señalar lo siguiente:

1. Todas ellas han sido analizadas.
2. Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del Informe.

En los anexos II y III se incorporan el texto de las alegaciones formuladas y el informe motivado que se ha emitido sobre estas, que ha servido para su estimación o desestimación por esta Sindicatura



APROBACIÓN DEL INFORME

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y de los programas anuales de actuación de 2022 y 2023 de esta institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 13 de diciembre de 2023, aprobó este informe de auditoría.



ANEXO II

Alegaciones presentadas

FIRMADO POR

La persona interesada
BEATRIZ SIRGADO PEREZ
29/11/2023

SELLO

Registrado el 29/11/2023 a las 14:01
Nº de entrada 3077 / 2023



PAA2022/20 -AUDITORÍA OPERATIVA DE LOS COMEDORES ESCOLARES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS DE ENSEÑANZA PRIMARIA

C/ Sant Vicent, 4
46002 València

Código: 2083845

Interesado nº 1

Representante

Doc. identidad: [REDACTED]
Nombre: SIRGADO PEREZ BEATRIZ
Notificación: Electrónica
Idioma: Castellano
Correo-e: [REDACTED]
Acepta la interoperabilidad entre Administraciones (*)

Contenido de la Instancia

PAA2022/20 -Auditoría operativa de los comedores escolares en los centros educativos de enseñanza primaria
Ver contenido en ficheros adjuntos

Ficheros adjuntos

Nombre:	Huella digital SHA-256	Tamaño
Selección entidad		94,6 KB
2023-11-29_EscritoRemisiónAlegaciones_SC_Fdo		247,8 KB
INFORME ALEGACIONES SINDICATURA DE CUENTAS_firmado		351,1 KB

Aceptación de condiciones:

- El solicitante conoce que sus datos personales solamente serán utilizados para gestionar su solicitud, facilitar al interesado la cumplimentación de futuras instancias y recibir comunicaciones en expedientes en los que pudiera resultar afectado. Dichos datos no se cederán a terceros, salvo obligación legal. Manifestando su consentimiento en los términos del artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos al que ha tenido acceso artículo 6.1.a) del RGPD. Diario oficial UE 4/5/2016.
- Igualmente manifiesta conocer sus derechos a solicitar el acceso a sus datos personales, a solicitar su rectificación o supresión, a solicitar la limitación de su tratamiento, a oponerse al tratamiento y el derecho a la portabilidad de los datos. Todo ello mediante la correspondiente instancia dirigida a:

Organismo: SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA - CIF S9600001C
Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>
Delegado Protección de Datos: [REDACTED] s
Dirección postal: C/ Sant Vicent, 4 - 46002 València

(*) La interoperabilidad entre Administraciones permite que la Administración actuante pueda consultar o recabar datos y documentos de cualquier Administración. En caso de oposición, deberá aportar con la solicitud la documentación acreditativa correspondiente (art. 28.2 Ley 39/2015. Redactado por la disposición final 12 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.)

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación [REDACTED]

Instancia

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>

Ciudad Administrativa 9 de Octubre
Calle de la Democracia, 77, Edificio B2
46018 Valencia

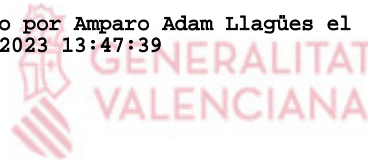
Ref: IGL/VGCFA/aall-ipl-bsp

Asunto: Sindicatura Comptes. Remisión alegaciones al borrador del **Informe de auditoría operativa de los comedores escolares de los centros de educación primaria. Ejercicio 2022.**

En contestación a su escrito de fecha 15 de noviembre de 2023 al que adjuntaba el borrador del informe de auditoría operativa de los comedores escolares de los centros de educación primaria, ejercicio 2022, se procede al envío telemático de las alegaciones efectuadas por el Director General de Centros Docentes de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo, para su consideración y efectos oportunos.

LA INTERVENTORA GENERAL

Firmado por Amparo Adam Llagües el
29/11/2023 13:47:39



EXCMO. SR. D. ANTONIO MIRA-PERCEVAL PASTOR
SÍNDICO DE LA SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA
C/ SAN VICENTE, Nº 4 46002 VALENCIA

CSV: [REDACTED] URL de validación: [https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena:\[REDACTED\]](https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=[REDACTED])

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

2023-11-29_EscritoRemisiónAlegaciones_SC_Fdo

ALEGACIONES QUE SE FORMULAN AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORIA OPERATIVA DE LOS COMEDORES ESCOLARES DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN PRIMARIA. EJERCICIO 2022

Visto el borrador del Informe de la auditoria operativa de los comedores escolares de los centros de Educación Primaria realizado por la Sindicatura de Cuentas, remitido el 15 de noviembre de 2023, en relación con las Conclusiones y Recomendaciones recogidas, respectivamente, en los apartados 3 y 4, desde esta Dirección General de Centros Docentes, si bien se asumen y aceptan las conclusiones y recomendaciones formuladas por la Sindicatura, conviene realizar las siguientes alegaciones:

Primera alegación

Apartado 3.1 del borrador del informe, página 6, párrafo primero y siguientes: En relación con el modelo de gestión del servicio implantado

En lo relativo a la contratación del servicio, ha de señalarse que se efectúa a través de las Direcciones Territoriales, ya que, entre otras competencias, las personas titulares de las Direcciones Territoriales de Educación, Universidades y Empleo tienen delegada la contratación en materia de comedor escolar, tal y como establece la Resolución de 13 de abril de 2022, del conseller de Educación, Cultura y Deporte, sobre delegación de competencias en determinados órganos (DOGV Núm. 9328, de 29.04.2022).

Por tanto son las Direcciones Territoriales las encargadas de firmar la contratación del servicio de comedor escolar de los centros docentes de titularidad pública, mediante modelo unificado con las empresas suministradoras del servicio de comedor escolar, a propuesta de los centros educativos, y con la aprobación del Consejo Escolar reflejada en la correspondiente acta, tras la valoración de al menos tres ofertas de tres empresas diferentes del sector y motivando los criterios de elección, según la oferta económica y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de 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.

En cuanto a la **“variabilidad en el coste del menú”**, hay que señalar que la existencia de diferencias entre los precios de los distintos centros docentes radica fundamentalmente en el hecho de que el servicio de comedor, por la disparidad de centros y sus características propias (ubicación, tamaño, tipología del alumnado, franja horaria del servicio, número de comensales, existencia de cocina propia en el centro, etc) conlleva que en su precio se incluyan también multitud de elementos de individualización propios que escapan a un frío análisis de los números.

CSV [REDACTED] C URL de validación: [https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=\[REDACTED\]](https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=[REDACTED])



Segunda alegación

Apartado 3.2 del borrador del informe, página 7, párrafo primero y siguientes: En relación con la adecuación del sistema de control de la gestión

En los últimos 3 cursos académicos la supervisión realizada por parte de la Inspección educativa ha alcanzado a un total de 1.062 centros en la Comunidad Valenciana (392 centros en Alicante, 177 en Castellón y 392 en Valencia) y como resultado son múltiples las incidencias detectadas, como también lo son las mejoras implementadas a raíz de estas intervenciones. No obstante ello, es evidente que esta labor de control de gestión que realiza la inspección educativa en colaboración con los responsables de los Servicios Complementarios de las direcciones territoriales, no puede competir con el detalle alcanzado en una auditoria contable especializada como la que se ha realizado por parte de la Sindicatura de Cuentas.

En cualquier caso, conviene tener presente que compartimos la necesidad de actualizar la normativa en vigor que desde 2012 regula la gestión y organización del servicio de comedor escolar, al objeto de clarificar algunos aspectos que con el paso del tiempo necesiten una adaptación a las nuevas técnicas, procesos y herramientas de gestión de los que actualmente dispone la Administración.

Tercera alegación

Apartado 3.3 del borrador del informe, página 9, párrafo primero y siguientes: En relación con el fomento de una alimentación saludable y sostenible

Durante los dos últimos años esta Conselleria ha venido trabajando conjuntamente con los departamentos de Sanidad, Agricultura y Servicios Sociales en la elaboración de un ambicioso Decreto de promoción y fomento de una alimentación sostenible y saludable en centros educativos, sanitarios y sociosanitarios, que finalmente no fue aprobado por el Consell, con el que se pretendía la aplicación en todos los centros sostenidos con fondos públicos de unos criterios homogéneos en la elaboración de menús y compra de alimentos y materias primas, fomentando una alimentación saludable basada en la dieta mediterránea.

La no aprobación de la norma, conlleva que ahora desde la Conselleria de Educación se retomen junto con otros departamentos del Consell, los trabajos para garantizar una alimentación variada, equilibrada y adaptada a las necesidades del alumnado.



En cuanto, a la congelación del precio máximo desde 2010, se debe realizar el correspondiente estudio económico necesario que garantice por un lado, la viabilidad del servicio para las empresas del sector y por otro, una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Cuarta alegación

Apartado 3.4 del borrador del informe, página 10, párrafo primero y siguientes: En relación con los beneficios de la adecuada prestación del servicio

Las ayudas de comedor escolar tienen un marcado carácter asistencial y van dirigidas de forma prioritaria a las familias con menos recursos y con mayor riesgo de vulnerabilidad social. Sentada esta premisa, la forma de concederlas se basa en unos criterios de baremación establecidos en función de la renta disponible de la unidad familiar y sus circunstancias sociofamiliares. Este planteamiento condiciona que *“la calendarización del procedimiento de concesión de ayudas”* este supeditada por 2 periodos temporales.

El primero es la finalización del conocido como “Campaña de presentación del Impuesto sobre la Renta”, cuyos datos actualizados son necesarios consultar antes de cada curso lectivo; y el segundo, es el período de matrícula, pues es requisito imprescindible que el alumnado que solicita la ayuda esté previamente matriculado en el centro docente.

En cuanto a la opinión manifestada por los equipos directivos relativa al *“número mínimo de monitores establecido en la normativa es insuficiente”*, conviene destacar que la ratio aprobada se establece en función de una serie de criterios que van desde el número de comensales habituales, la etapa y/o tipo de enseñanza o cualquier otro que resulte necesario para garantizar el buen funcionamiento del servicio de comedor. Por ello, en las instrucciones anuales de la Dirección General de Centros sobre gestión económica y funcionamiento del comedor escolar se establece la posibilidad de reducir la ratio, siempre que cuente con informe favorable de la inspección educativa.

Quinta alegación

Apartado 3.5 del borrador del informe, página 11, párrafo primero y siguientes: En relación con el control de la G.V. sobre el comedor escolar de los centros concertados

CSV

URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=>



Como bien argumenta la Sindicatura en el borrador de su informe, la jurisprudencia limita de una forma contundente la capacidad de actuación y control de la Administración sobre este tipo de centros.

No obstante ello, y en cumplimiento de las obligaciones que el artículo 15 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones; y el artículo 161 de Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, establecen para las entidades colaboradoras en la gestión de ayudas o subvenciones, la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo, mantiene un convenio de colaboración (de carácter bienal), en la que entre otras muchas obligaciones establece la de *“incorporar al programa informático que la Conselleria determine al efecto, los datos relativos al precio de la minuta por comensal/día que deberá abonar el alumnado usuario del servicio de comedor escolar, de acuerdo con la normativa vigente para este tipo de centros docentes”*, de tal forma que se pueda realizar más fácilmente un seguimiento de los precios del servicio de comedor escolar que prestan los centros concertados.

Sexta alegación

En lo referente al **Apartado 4 RECOMENDACIONES**, se informa lo siguiente:

- 1.- Se valora de forma positiva esta recomendación, de forma que a partir de este curso escolar, se incorpore a la página web de la Conselleria la fecha de autorización administrativa de apertura y funcionamiento de los nuevos comedores escolares, pues debido al tiempo transcurrido desde su apertura y las diferentes ubicaciones de los archivos de la Conselleria resulta inviable localizar las autorizaciones de los cerca de 1.500 comedores escolares en activo (entre centros públicos y concertados).
2. Si bien compartimos plenamente esta recomendación, desde este departamento, queremos dejar constancia de la complejidad técnica, normativa y administrativa que una contratación centralizada de esta envergadura supone para la Administración valenciana. Y, además, se ha de insistir en el hecho de que no solo se trata de licitar el servicio de alimentación sino también el servicio de monitores para casi 1.000 centros docentes de titularidad de la Generalitat que prestan su servicio a más de 165.000 comensales diarios.
3. Los fondos que la Conselleria aporta para sufragar el coste del servicio de comedor escolar se reparten de acuerdo al número total de comensales y asistencia al comedor, y como bien recoge el informe elaborado por la Sindicatura de Cuentas, para este curso escolar se han



incrementado las cantidades diarias asignadas por comensal en concepto de gastos de funcionamiento, al objeto de paliar posibles déficits en los centros con un menor número de comensales. Del mismo modo que también se han adoptado medidas con respecto a los gastos de funcionamiento de los centros de Educación Especial - que no son objeto de este informe – debido a las especiales características de su alumnado que requiere de una ratio de monitor-alumno muy inferior a la establecida con carácter general, lo que hasta la entrada en vigor de este cambio normativo provocaba situaciones de déficit económico en el balance de comedor de estos centros.

4.- Compartimos y aceptamos los argumentos ofrecidos por la Sindicatura de Cuentas.

5.- Un certificado en derecho administrativo es un documento público en el que, bajo fe y palabra de la persona que lo confecciona y firma, se hace constar un hecho, acto o estado de las cosas, sin incorporar ningún tipo de declaración de opinión. Las certificaciones, como resultado de la función certificante, son declaraciones de conocimiento, no de voluntad ni de juicio, de la persona que certifica – en este caso, el Secretario - expedidas en los términos y con el contenido que allí se recogen, siendo en este caso, que el proceso de justificación se realiza por la persona que tiene atribuida estas funciones, según lo que dispone el artículo 22 del Decreto 253/2019, de 29 de noviembre, del Consell, de regulación de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil o de Educación Primaria. (DOGV núm. 8689 de 02.12.2019)

6.- Se acepta esta recomendación y este es uno de los aspectos que se está trabajando con el departamento de informática de la Conselleria, al objeto de mejorar el sistema actual.

7.- Progresivamente se han ido ampliando las cuestiones que se recogen en las Instrucciones de la Dirección General de Centros Docentes, con respecto a la gestión económica y el funcionamiento del comedor, quedando todavía pendiente la inclusión de determinados asuntos más complejos que serán objeto de tratamiento en los próximos cursos escolares.

8.- Nos reiteramos en lo ya expuesto en la Primera y Tercera Alegación, en cuanto al establecimiento del precio del menú escolar y la necesidad de realizar un estudio económico que garantice la viabilidad del servicio sin menoscabo de una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

9.- Compartimos y aceptamos los argumentos ofrecidos por la Sindicatura de Cuentas.

10.- Conscientes de que los recursos públicos son limitados y que el comedor escolar es un servicio complementario, y por tanto, no se trata de un derecho inherente aplicable a la

CSV: [REDACTED] URL de validación: [https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=\[REDACTED\]](https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=[REDACTED])

SELO

Registrado el 29/11/2023 a las 14:01
Nº de entrada 3077 / 2023

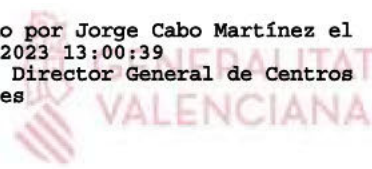


totalidad de alumnos matriculados en un determinado centro, anualmente se establecen unos criterios para determinar qué familias se encuentran en una mayor situación de necesidad económico-social susceptibles de ser beneficiarias de una ayuda de comedor escolar.

Entre estos criterios, con el objetivo de que las ayudas lleguen realmente a las familias que más lo necesitan prima el criterio de la renta per cápita sumado a determinadas circunstancias socio-familiares, entendiendo que de esta forma apoyamos a aquellas familias con menos recursos económicos o cuya situación presenta una mayor vulnerabilidad socioeconómica, contribuyendo de esta forma a la equidad en la educación, priorizando que las familias con más carencias puedan acceder con garantías al sistema educativo.

El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

Firmado por Jorge Cabo Martínez el
29/11/2023 13:00:39
Cargo: Director General de Centros
Docentes



CSV: [REDACTED] URL de validación: [https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=\[REDACTED\]](https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=[REDACTED])

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

INFORME ALEGACIONES SINDICATURA DE CUENTAS_firmado

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



ANEXO III

Informe sobre las alegaciones presentadas



ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS AL BORRADOR DE LA AUDITORÍA OPERATIVA DE LOS COMEDORES ESCOLARES EN LOS CENTROS DE EDUCACIÓN PRIMARIA. EJERCICIO 2022

La Intervención General de la Generalitat (IGG) remitió el 29 de noviembre de 2023 las alegaciones efectuadas por la Dirección General de Centros Docentes, de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo.

Se han analizado las referidas alegaciones y con respecto a estas, se informa lo siguiente:

Primera alegación

Apartado 3, "Conclusiones", subapartado 3.1, párrafo primero y siguientes

Comentarios

Detallan el procedimiento de contratación del servicio de comedor implantado, pero no aportan información adicional a la ya obtenida en la auditoría.

Justifican la variabilidad del coste del menú en la disparidad de centros y sus características propias, elementos que según alegan escapan al análisis de los datos.

A título orientativo, detallamos a continuación el precio máximo, el mínimo y el promedio de los menús facturados a centros ubicados en la ciudad de València por los tres proveedores con mayor proporción de contratos suscritos en la Comunitat Valenciana (véase gráfico 5 del borrador).

Por ejemplo, el proveedor P1 suministra en València a seis centros con cocina propia, con un tamaño similar (entre 100 y 199 comensales), y el precio oscila entre 3,20 euros y 3,86 euros, es decir, más del 20% de diferencia.

Cuadro 1. Costes del menú. Curso 2022-2023. Centros suministrados por el proveedor P1 en València

Tramos de comensales	Nº de centros	Catering				Cocina propia				
		Mínimo	Máximo	% dif. máx.- mín.	Promedio	Nº de centros	Mínimo	Máximo	% dif. máx.- mín.	Promedio
0-99	2	3,79	4,02	--	3,91	5	3,40	4,10	20,6%	3,68
100-199	2	3,51	3,92	11,7%	3,72	6	3,20	3,86	20,6%	3,62
200-299	1	3,63	3,63	0,0%	3,63	5	3,43	3,67	7,0%	3,52
300-399	0	--	--	--	--	3	3,41	3,93	15,2%	3,60
400-499	0	--	--	--	--	3	3,08	3,32	7,8%	3,22



Cuadro 2. Costes del menú. Curso 2022-2023. Centros suministrados por el proveedor P2 en València

Tramos de comensales	Nº de centros	Catering				Cocina propia				
		Mínimo	Máximo	% dif. máx.- mín.	Promedio	Nº de centros	Mínimo	Máximo	% dif. máx.- mín.	Promedio
0-99	1	3,57	3,57	0,0%	3,57	0	--	--	--	--
100-199	3	3,19	3,58	12,2%	3,41	4	3,25	3,52	8,3%	3,38
200-299	1	3,36	3,36	0,0%	3,36	3	3,35	3,52	5,1%	3,46
300-399	0	--	--	--	--	2	3,09	3,33	7,8%	3,21
400-499	0	--	--	--	--	1	3,49	3,49	0,0%	3,49
500-599						1	3,47	3,47	0,0%	3,47

Cuadro 3. Costes del menú. Curso 2022-2023. Centros suministrados por el proveedor P3 en València

Tramos de comensales	Nº de centros	Catering				Cocina propia				
		Mínimo	Máximo	% dif. máx.- mín.	Promedio	Nº de centros	Mínimo	Máximo	% dif. máx.- mín.	Promedio
0-99	0	--	--	--	--	0	--	--	--	--
100-199	5	3,45	3,75	8,7%	3,57	6	3,32	3,79	14,2%	3,52
200-299	1	3,45	3,45	0,0%	3,45	4	3,25	3,66	12,6%	3,45
300-399	0	--	--	--	--	3	3,27	3,47	6,1%	3,39
400-499	0	--	--	--	--	4	3,24	3,49	7,7%	3,34
500-599	0	--	--	--	--	3	3,22	3,42	6,2%	3,33

Al margen de estas justificaciones nosotros también señalamos que las diferencias de precio del menú podrían ser indicativas de ineficiencia en la gestión de recursos públicos o incluso de la existencia de acuerdos colusorios.

Consecuencias en el Informe

Incluir después del primer párrafo del inciso "Análisis de los precios" en el apartado del subobjetivo 1.3 del apéndice 3 la siguiente redacción:

"La Conselleria considera que la existencia de diferencias entre los precios de los distintos centros docentes está motivada fundamentalmente por la disparidad de centros y sus características propias (ubicación, tamaño, tipología del alumnado, franja horaria del servicio, número de comensales, existencia de cocina propia en el centro, etc.), de tal forma que hay muchos elementos que son determinantes para la individualización del precio. Sin embargo, hemos observado que hay también variabilidad de precios de menús suministrados por el mismo proveedor para centros ubicados en la misma localidad y con características semejantes en tanto en cuanto son centros de educación primaria, disponen de cocina propia y tienen un número similar de comensales."



Segunda alegación

Apartado 3, "Conclusiones", subapartado 3.2, párrafo primero y siguientes

Comentarios

Comparten la necesidad de actualizar la normativa en vigor que, desde 2012, regula la gestión y organización del servicio de comedor escolar.

Consecuencias en el Informe

Mantener la redacción del borrador del Informe.

Tercera alegación

Apartado 3, "Conclusiones", subapartado 3.3, párrafo primero y siguientes

Comentarios

Señalan la elaboración de un decreto que no fue aprobado y del que ya informamos en el borrador. Indican que la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo, junto con otros departamentos del Consell, trabajará para garantizar una alimentación variada, equilibrada y adaptada a las necesidades del alumnado.

Comparten la necesidad de realizar un estudio económico que justifique el precio máximo del menú, recomendación en el borrador.

Consecuencias en el Informe

Mantener la redacción del borrador del Informe.

Cuarta alegación

Apartado 3, "Conclusiones", subapartado 3.4, párrafo primero y siguientes

Comentarios

- a) Debido a que la concesión de las ayudas de comedor escolar está en función de la renta disponible de la unidad familiar, la calendarización del procedimiento está supeditada a la finalización de los periodos de presentación del impuesto sobre la renta y de matriculación.

Entendemos que podrían anticiparse los datos mediante declaración en la solicitud, siendo ratificados con posterioridad al terminar ambos procesos.



A pesar de la justificación ofrecida, sigue siendo totalmente cierta nuestra afirmación de la página 10 del borrador: "La calendarización del procedimiento de concesión de ayudas y la complejidad en el proceso de baremación de las solicitudes impide a las familias conocer la posible cuantía que recibirán antes del comienzo del curso escolar."

- b) Respecto al número mínimo de monitores señalan la posibilidad de reducir la ratio, siempre que se cuente con informe favorable de la inspección educativa.

En las páginas 10 y 87 transmitimos la inquietud manifestada por los equipos directivos de la muestra de colegios públicos fiscalizados sobre el número mínimo de monitores establecido por la normativa.

Consecuencias en el Informe

Mantener la redacción del borrador del Informe.

Quinta alegación

Apartado 3, "Conclusiones", subapartado 3.5, párrafo primero y siguientes

Comentarios

La DGCD confirma que la jurisprudencia limita la capacidad de actuación y el control de la Administración sobre los centros concertados, pero señala que estos han de "incorporar al programa informático que la Conselleria determine al efecto los datos relativos al precio de la minuta por comensal/día que deberá abonar el alumnado usuario del servicio de comedor escolar" para que se pueda efectuar el seguimiento de los precios en la red concertada.

En base a la normativa señalada en la alegación, solicitamos a la DGCD información sobre los precios en la red concertada. Del análisis de la información recibida se han extraído las conclusiones sobre el precio promedio y la frecuencia en determinados intervalos de precios en centros concertados señaladas en las páginas 92 y 93 del borrador (apéndice 3, subobjetivo 5.2).

Consecuencias en el Informe

Mantener la redacción del borrador del Informe.



Sexta alegación

Apartado 4, "Recomendaciones", desde el párrafo segundo, recomendaciones 1 a 10

Comentarios

Se valoran, aceptan y comparten en líneas generales las recomendaciones incluidas en el apartado 4 de nuestro borrador de informe y se añaden determinadas apreciaciones para las siguientes alegaciones (según la numeración con la que figuran en el apartado 4).

1. Se incorporará a la web de la Conselleria la fecha de autorización administrativa de apertura y funcionamiento de los nuevos comedores escolares.
2. Quieren dejar constancia de la complejidad técnica, normativa y administrativa que supone una contratación del servicio de comedor centralizada.
3. Tal y como señalamos en el borrador, se han incrementado las aportaciones de la Conselleria en concepto de gastos de funcionamiento al objeto de paliar posibles déficits de comedor.
5. Aclaran la validez del certificado del secretario, para justificar las ayudas de comedor, como declaración de conocimiento de la persona que certifica y que la normativa le atribuye.

Seguimos opinando que debería reformularse la modalidad y el procedimiento de justificación de las ayudas.

6. Se está trabajando ya al objeto de mejorar el sistema actual.
7. Respecto a la gestión económica y el funcionamiento del comedor, se incluirán en los próximos cursos determinados asuntos en las Instrucciones de la Dirección General de Centros Docentes.
8. Confirman la necesidad (señalada ya en la tercera alegación) de realizar un estudio económico que garantice la viabilidad del servicio sin menoscabo de una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.
10. Debido a que los recursos públicos son limitados, se establecen unos criterios para determinar qué familias se encuentran en una mayor situación de necesidad económico-social y son susceptibles de ser beneficiarias de una ayuda de comedor escolar.

Consecuencias en el Informe

Mantener la redacción del borrador del Informe.



Documento bajo custodia en Sede Electrónica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Auditoría operativa comedores escolares primaria_2022_cas - SEFYCU 4738802

Puede acceder a este documento en formato PDF - PAdES y comprobar su autenticidad en la Sede Electrónica usando el código CSV siguiente:



URL (dirección en Internet) de la Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Código Seguro de Verificación (CSV): KUAC J44T MCCD 2AE7 AVZ7

En dicha dirección puede obtener más información técnica sobre el proceso de firma, así como descargar las firmas y sellos en formato XAdES correspondientes.

Resumen de firmas y/o sellos electrónicos de este documento

Huella del documento
para el firmante

Texto de la firma

Datos adicionales de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Firma electrónica avanzada - ACCV - 10/01/2024 8:37
VICENT CUCARELLA TORMO