

SINDICATURA DE COMPTES  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**AUDITORIA OPERATIVA DELS MENJADORS  
ESCOLARS DELS CENTRES D'EDUCACIÓ  
PRIMÀRIA**

Exercici 2022



## RESUM

El Consell de la Sindicatura de Comptes va acordar incloure en els programes anuals d'actuació de 2022 i 2023 l'auditoria operativa dels menjadors escolars en els centres d'educació primària.

L'objectiu de la fiscalització és avaluar en termes d'eficiència, eficàcia i economia la gestió del servei de menjador escolar en els centres d'educació primària de la Comunitat Valenciana. En particular, analitzem si la gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris s'ha desenvolupat de manera econòmica, eficient i eficaç en l'assoliment dels objectius previstos. En concret, s'han definit els objectius següents, formulats en termes de preguntes:

Objectiu 1: El model implantat a la Comunitat Valenciana garanteix una gestió adequada del servei de menjador i compleix les exigències normatives?

Objectiu 2: Hi ha un sistema adequat de control de la gestió del servei de menjador?

Objectiu 3: El servei de menjador escolar fomenta una alimentació saludable i sostenible?

Objectiu 4: La prestació del servei de menjador escolar beneficia les famílies i els usuaris del servei?

Objectiu 5: La Generalitat Valenciana exerceix algun tipus de control sobre el menjador escolar dels centres concertats?

Entre les conclusions extretes del treball realitzat destaquem les següents:

- El procediment de contractació instruït per la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació (CEUO) no respecta els principis generals de contractació del sector públic, i ignora aspectes essencials previstos en la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic. L'incompliment de principis bàsics en la contractació comporta una elevada variabilitat en el cost del menú pagat als proveïdors. D'altra banda, quant al finançament del servei, la CEUO realitza aportacions periòdiques per a les despeses de funcionament del servei i concedeix les beques individuals de menjador. En el primer cas, l'aportació no arriba a cobrir les despeses de funcionament, mentre que l'import de les subvencions supera el cost de l'activitat subvencionada. A conseqüència de tot això, observem una elevada dispersió de resultats econòmics entre els centres docents.
- La normativa no especifica degudament el sistema de control de la gestió del menjador escolar. La Inspecció d'Educació supervisa el funcionament del menjador, mentre que la Direcció General de Salut Pública (DGSP) revisa la qualitat de l'oferta alimentària dels centres. El compliment de les atribucions dels responsables de la gestió del servei en els centres públics és, en termes generals, adequat, però hi ha algunes debilitats de control intern.



- El grau d'adequació dels menús dels menjadors escolars a les exigències normatives i a les recomanacions sanitàries és elevat, si bé hi ha marge de millora per a aconseguir menús totalment saludables i sostenibles.
- El servei de menjador facilita una alimentació sana, la conciliació familiar, l'equitat educativa, la funció pedagògica, la participació i la transparència. Les activitats educatives programades en l'horari de menjador desenvolupen bons hàbits alimentaris, la salut i la higiene, així com habilitats socials, la cultura, l'esport i l'oci. Les ajudes actuen secundant no sols econòmicament les famílies, sinó també proporcionant a l'alumne un espai segur on pot rebre una alimentació equilibrada que contribueix al seu creixement i benestar general. L'Administració ha d'avançar cap a un sistema universal i gratuït per a l'alumnat en risc de pobresa, en què cada xiquet, xiqueta o adolescent tinga oportunitats per al seu benestar i desenvolupament independentment de la situació familiar i les capacitats de la seua llar.
- Hem de destacar la capacitat limitada de l'Administració autonòmica per a interferir en l'organització i funcionament dels menjadors escolars dels centres concertats. La jurisprudència ha incidit en el diferent marc normatiu aplicable al servei de menjador que ha provocat una limitació a l'abast de la nostra auditoria. No hi ha evidències que la Conselleria haja complert les escasses atribucions de què disposa sobre els menjadors escolars de la xarxa concertada.

Entre les recomanacions que hem inclòs en el nostre informe, la CEUO ha de concloure el disseny d'un procediment que respecte els principis generals de la contractació en el sector públic, garantisca una competència legítima entre els potencials licitadors, facilite l'accés a les petites i mitjanes empreses, fomenti la participació de les empreses d'economia social i solidària, permeta aconseguir l'eficiència en la gestió de recursos públics i pondere bones pràctiques de sostenibilitat mediambiental. Aquest procediment ha d'anar precedit d'una modificació de la normativa que regula la gestió econòmica dels centres educatius, que data de 1995 i que no respon als reptes que la modernització de l'Administració exigeix. A més, la CEUO hauria de realitzar una anàlisi econòmica exhaustiva i redissenyar un sistema just de finançament del servei de menjador a fi de garantir que les beques financen únicament el cost subvencionable.

## **NOTA**

---

Aquest resum pretén ajudar a comprendre els resultats del nostre informe i facilitar la tasca als lectors i als mitjans de comunicació. Recomanem llegir l'informe complet per a conèixer el veritable abast del treball realitzat.



**Auditoria operativa dels menjadors escolars en els centres  
d'educació primària  
Exercici 2022**

Sindicatura de Comptes  
de la Comunitat Valenciana



## ÍNDEX (amb hipervincles)

<b>1. Xifres clau</b>	<b>3</b>
<b>2. Objectius i abast de l'auditoria</b>	<b>4</b>
<b>3. Conclusions</b>	<b>6</b>
<b>4. Recomanacions</b>	<b>11</b>
<b>Apèndix 1. Anàlisi de l'entorn</b>	<b>14</b>
<b>Apèndix 2. Metodologia</b>	<b>24</b>
<b>Apèndix 3. Observacions</b>	<b>26</b>
<b>Glossari de termes</b>	<b>91</b>
<b>Índex d'abreviacions</b>	<b>93</b>
<b>Annex I. Objectius, subobjectius i criteris d'auditoria</b>	<b>94</b>
<b>Tràmit d'al·legacions</b>	<b>98</b>
<b>Aprovació de l'Informe</b>	<b>99</b>
<b>Annex II. Al·legacions presentades</b>	
<b>Annex III. Informe sobre les al·legacions presentades</b>	

### NOTA SOBRE LA UNITAT MONETÀRIA

---

Totes les dades econòmiques d'aquest informe s'expressen en euros. S'ha efectuat un arrodoniment per a no mostrar els cèntims. Les dades representen sempre l'arrodoniment de cada valor exacte i no la suma de dades arrodonides.



## 1. XIFRES CLAU

**8 anys**

Temps transcorregut des que la Sindicatura va recomanar acudir a sistemes per a la racionalització de la contractació: el procediment per a contractar el servei de menjador incompleix els principis generals de la normativa aplicable

**6,30 euros**

Cost unitari del servei de menjador per comensal i dia: mitjana entre els 29 centres visitats amb gestió indirecta. L'únic centre de gestió directa té un cost unitari de 13,02 euros i un dèficit estructural en el balanç de menjador

**13 (sobre 30)** Centres fiscalitzats que sí que disposen dels instruments bàsics de planificació del servei de menjador (projecte educatiu, programa anual i reglament): un 43,3% de la mostra fiscalitzada

**33,1%** Diferència entre el cost mínim (3,08 euros per comensal i dia) i el cost màxim (4,10 euros) en els menús que subministra un mateix proveïdor a diferents centres a València

**84 dies** Termini mitjà durant el qual s'ha prestat el servei sense contracte formalitzat en els 30 centres fiscalitzats (curs 2022-2023)

**10 (sobre 30)** Centres fiscalitzats que tenen un balanç de menjador excessivament desequilibrat (un resultat positiu o negatiu superior al 10% del servei): un 33,3% de la mostra fiscalitzada

**18 (sobre 30)** Centres fiscalitzats en què les ajudes rebudes per al menjador escolar superen àmpliament el cost del servei de menjador imputable als comensals becats: un 60% de la mostra fiscalitzada

**62,2%** Proporció del total de centres públics d'educació primària a la Comunitat Valenciana en què la inspecció educativa ha supervisat el funcionament del servei (entre 2020 i 2022)

**86,2%** Proporció del total de centres públics d'educació primària a la Comunitat Valenciana en què Salut Pública ha avaluat el servei i els menús oferits (entre 2019 i 2022)

**95,2%** Proporció del total de centres públics d'educació primària a la Comunitat Valenciana que ofereixen el servei de menjador escolar (davant d'una mitjana del 74,6% en el conjunt d'Espanya)

**6,75 euros** Preu mitjà del menú en els centres concertats: un 58,8% superior al preu del menú màxim dels centres públics (4,25 euros). La Conselleria no realitza aportacions addicionals a la xarxa de centres concertats per a finançar altres despeses de funcionament del menjador més enllà de les aportacions en concepte de beques



## 2. OBJECTIUS I ABAST DE L'AUDITORIA

L'article 6 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, inclou entre les seues funcions, a més de les referides al control extern de la gestió economicofinancera del sector públic valencià i dels seus comptes, aquelles que d'acord amb l'ordenament jurídic siguen convenients per a assegurar adequadament el compliment dels principis financers, de legalitat, d'eficàcia i d'economia i de transparència, exigibles al sector públic, així com la sostenibilitat ambiental i la igualtat de gènere. D'altra banda, l'article 9.3 de la mateixa llei determina que els informes han de pronunciar-se, entre altres qüestions, sobre si la gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris s'ha desenvolupat de manera econòmica i eficient, i avaluar el grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius previstos.

D'acord amb el paràgraf anterior, el Consell de la Sindicatura de Comptes va acordar incloure en els programes anuals d'actuació de 2022 i 2023 l'auditoria operativa dels menjadors escolars en els centres d'educació primària.

L'objectiu de la fiscalització és avaluar en termes d'eficiència, eficàcia i economia la gestió del servei de menjador escolar en els centres d'educació primària de la Comunitat Valenciana. En particular, analitzem si la gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris s'ha desenvolupat de manera econòmica, eficient i eficaç en l'assoliment dels objectius previstos.

Per a poder avaluar aquesta gestió amb aquests criteris s'han definit els objectius concrets següents, formulats en termes de preguntes:

**Objectiu 1: El model implantat a la Comunitat Valenciana garanteix una gestió adequada del servei de menjador i compleix les exigències normatives?**

**Objectiu 2: Hi ha un sistema adequat de control de la gestió del servei de menjador?**

**Objectiu 3: El servei de menjador escolar fomenta una alimentació saludable i sostenible?**

**Objectiu 4: La prestació del servei de menjador escolar beneficia les famílies i els usuaris del servei?**

**Objectiu 5: La Generalitat Valenciana exerceix algun tipus de control sobre el menjador escolar dels centres concertats?**

Per a facilitar l'obtenció de respostes a aquests objectius, cada un s'ha desglossat en diversos subobjectius i per a cada un s'han definit els criteris d'auditoria, que es resumeixen en l'annex I.

L'àmbit temporal de la fiscalització comprén el curs escolar 2022-2023, si bé alguns dels indicadors que donen resposta a determinats objectius es refereixen al curs escolar anterior o fins i tot a un espai temporal més ampli.



Amb caràcter general, l'àmbit subjectiu es refereix al servei de menjador en els centres d'educació primària de la xarxa pública, perquè gran part del marc normatiu relacionat amb el servei no és aplicable a la xarxa concertada. Aquesta restricció està imposada per determinada jurisprudència que ha incidit en la capacitat limitada de l'Administració pública per a interferir en l'organització i funcionament dels menjadors escolars dels centres concertats, amb independència que les famílies de l'alumnat d'aquests centres sí que poden accedir a les ajudes públiques. Per aquest motiu, la mostra de centres docents sobre els quals s'han realitzat majoritàriament els procediments d'auditoria es refereix a centres públics. En l'objectiu 5 es detalla l'anàlisi dels centres concertats. Queden fora del nostre abast els centres docents privats d'educació primària.

L'apartat 3 d'aquest informe conté les conclusions més rellevants que es formulen per a cada un dels objectius esmentats. L'apartat 4 recull les recomanacions per a millorar la gestió del servei de menjador.

L'Informe inclou també tres apèndixs:

- En l'apèndix 1 es descriu l'activitat auditada.
- L'apèndix 2 resumeix el nostre enfocament metodològic.
- L'apèndix 3 recull les nostres observacions que es formulen per a cada un dels objectius i subobjectius, que suporten les conclusions.

Hem dut a terme el treball de conformitat amb els *Principis fonamentals de fiscalització de les institucions públiques de control extern* i amb les normes tècniques d'auditoria aprovades pel Consell de la Sindicatura, recollides en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes, especialment en la GPF-OCEX 3000 d'aquest manual, "Norma per a l'auditoria operativa", que adapta a les necessitats de la Sindicatura els aspectes rellevants de les normes aprovades per les institucions de control extern sobre la fiscalització operativa, les normes ISSAI 3000 i ISSAI-ES 300.

Per a dur a terme aquesta auditoria operativa, s'ha realitzat prèviament una anàlisi de l'entorn relacionat amb la matèria. Per a això, s'ha consultat i analitzat la documentació que s'ha considerat més rellevant en aquest àmbit, referida bàsicament a la legislació aplicable, informació econòmica pressupostària, estadístiques oficials, informes d'òrgans de control, estudis d'associacions i organitzacions especialitzades i articles d'opinió.

Agraïm la col·laboració prestada en la realització del treball a la Direcció General de Centres Docents (DGCD), a la Inspecció General d'Educació (IGE), als equips directius dels centres educatius que hem fiscalitzat i a la Direcció General de Salut Pública (DGSP).





### 3. CONCLUSIONS

#### 3.1 EN RELACIÓ AMB EL MODEL DE GESTIÓ DEL SERVEI IMPLANTAT

La gestió del servei es fonamenta en l'autonomia que tenen els centres docents. El procediment de contractació instruït per la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació (CEUO) no respecta els principis generals de contractació del sector públic i ignora aspectes essencials previstos en la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic. L'incompliment de principis bàsics en la contractació comporta una elevada variabilitat en el cost del menú pagat als proveïdors. D'altra banda, quant al finançament del servei, la Conselleria realitza aportacions periòdiques per a les despeses de funcionament del servei i concedeix les beques individuals de menjador. En el primer cas, l'aportació no arriba a cobrir les despeses de funcionament mentre que l'import de les subvencions supera el cost de l'activitat subvencionada. A conseqüència de tot això, observem una elevada dispersió de resultats econòmics entre els centres docents.

Aquesta conclusió general es fonamenta en les conclusions parcials següents:

1. La Conselleria només ens ha facilitat la preceptiva<sup>1</sup> autorització d'obertura i funcionament del menjador escolar, degudament formalitzada, del 10% dels trenta centres públics fiscalitzats (vegeu subobjectiu 1.1).
2. Únicament 13 dels 30 centres fiscalitzats disposen de tots els instruments de planificació rellevants (projecte educatiu, programa anual i reglament) i degudament aprovats pel consell escolar (vegeu subobjectiu 1.2).
3. El procediment de contractació del servei de menjador instaurat no és conforme amb la normativa aplicable i no garanteix el compliment de principis bàsics com la lliure competència, principi inspirador del marc jurídic de la contractació pública. La falta de transparència i l'absència de publicitat eleva el risc de limitar la concurrència i de generar desigualtats entre licitadors.

La Sindicatura de Comptes va recomanar<sup>2</sup> en 2015 acudir als sistemes per a la racionalització de la contractació o, alternativament, dividir en lots el servei per districtes escolars, províncies... Huit anys després, la Conselleria encara no ha implementat aquesta recomanació.

En la mostra de centres revisada, s'ha estat prestant el servei una mitjana de 84 dies del curs 2022-2023 sense haver-se formalitzat el contracte. Tan sols en un cas la signatura del contracte ha sigut anterior a l'inici del curs escolar.

---

<sup>1</sup> Ordre 53/2012, de 8 d'agost, de la Conselleria d'Educació, Formació i Ocupació, per la qual es regula el servei de menjador escolar en els centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat dependents de la conselleria amb competència en matèria d'educació.

<sup>2</sup> El Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunió del dia 31 de març de 2015, va aprovar l'informe "Auditoria operativa de l'ensenyament primari: avaluació amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia del programa pressupostari 422.20. Exercici 2009-2013".



Hem observat diferències significatives en els costos del menú, fixats en els contractes signats pels centres i les empreses d'alimentació, fins i tot en el cas que estiguen situats en una mateixa localitat i el servei el preste el mateix proveïdor. També el rang de preus ofert per un mateix proveïdor en una mateixa localitat és major a mesura que augmenta el nombre de centres subministrats (vegeu subobjectiu 1.3).

4. Segons els nostres càlculs, en quatre de cada deu centres fiscalitzats, la quantia de les ajudes per al menjador escolar supera àmpliament (més del 10%) el cost del servei de menjador imputable als comensals becats. Això incompleix l'article 19.2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, que assenyalava que l'import de les subvencions no pot superar el cost de l'activitat subvencionada (vegeu subobjectiu 1.4).
5. Pràcticament en la totalitat dels centres fiscalitzats, l'aportació de la Conselleria per a atendre les despeses de funcionament del servei (compensacions als responsables del menjador i monitors/monitores) per al curs 2021-2022 és inferior al cost econòmic d'aquest (vegeu subobjectiu 1.4).

### 3.2 EN RELACIÓ AMB L'ADEQUACIÓ DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓ

La normativa no especifica degudament el sistema de control de la gestió del menjador escolar. La Inspecció d'Educació supervisa el funcionament del menjador mentre que la DGSP revisa la qualitat de l'oferta alimentària dels centres. El compliment de les atribucions dels responsables de la gestió del servei en els centres públics és, en termes generals, adequat, però hi ha algunes debilitats de control intern.

Aquesta conclusió general està fonamentada en les conclusions parcials següents:

1. L'Ordre 53/2012, norma fonamental que regula el servei de menjador escolar en els centres docents públics, no defineix de manera completa i precisa el sistema de control, encara que sí que assenyalava que la Inspecció d'Educació ha de supervisar el funcionament dels menjadors escolars. El 62,2% dels centres públics d'educació primària que disposen d'aquest servei han sigut supervisats en el període 2020-2022 (vegeu subobjectiu 2.1).
2. La DGSP desenvolupa, des del curs 2016-2017, una supervisió eficaç de la xarxa de menjadors escolars amb l'objectiu de garantir la qualitat de l'oferta alimentària dels centres. En el període 2019-2022, Salut Pública ha avaluat el 86,2% dels centres docents públics d'educació primària amb servei de menjador (vegeu subobjectiu 2.2).
3. L'Ordre 53/2012 també atribueix als consells escolars dels centres atribucions de control del servei de menjador. No en tots els centres fiscalitzats el consell escolar exerceix una supervisió efectiva, que es delega en la direcció del centre i, especialment, en l'encarregat de menjador i en el personal de cuina.



D'altra banda, tan sols 18 dels consells escolars dels centres fiscalitzats han aprovat el balanç de menjador del curs 2021-2022 i tan sols 11 d'aquests 18 ho han fet amb posterioritat a la data de tancament del període que comprén el menjador escolar (vegeu subobjectiu 2.3).

4. Un dels aspectes dèbils del sistema de control és que la supervisió econòmica la realitzen docents que, per regla general, compten amb escassa formació en la matèria, i que no disposen de personal administratiu adscrit als centres que puga exercir les tasques administratives i comptables.

Hem comprovat que no es compleixen íntegrament els requisits sobre la facturació del servei previstos en les instruccions<sup>3</sup> de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador.

Entre els 30 centres fiscalitzats, únicament en quatre el resultat comptable del balanç de menjador reflecteix el resultat real del servei de menjador del curs escolar 2021-2022 (vegeu subobjectius 2.4 i 2.5).

5. L'únic centre d'educació primària que presta el servei de restauració de manera directa<sup>4</sup> a la Comunitat Valenciana, i que hem fiscalitzat, té un cost del servei de menjador de 13,02 euros per comensal i dia, més del doble que la mitjana del cost de la resta de centres fiscalitzats (tots de gestió indirecta) que ascendeix a 6,30 euros. Entre aquests centres, s'observa una variabilitat significativa del cost total, que oscil·la entre els 7,51 i els 5,46 euros (vegeu subobjectiu 2.5).
6. La CEUO no ha adoptat les mesures necessàries per a corregir les incidències assenyalades per la Intervenció General de la Generalitat (IGG) i l'Agència Valenciana Antifrau (AVAF). No ha variat el procediment establert per a la contractació en el curs 2023-2024 i, per tant, es continua incomplint la normativa de contractació administrativa (vegeu subobjectiu 2.6).

### 3.3 EN RELACIÓ AMB EL FOMENT D'UNA ALIMENTACIÓ SALUDABLE I SOSTENIBLE

**El grau d'adequació dels menús dels menjadors escolars a les exigències normatives i a les recomanacions sanitàries és elevat, si bé hi ha marge de millora per a aconseguir menús totalment saludables i sostenibles.**

---

<sup>3</sup> Instruccions de 19 de juliol de 2022, de la Direcció General de Centres Docents, sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador escolar en els centres docents de titularitat de la Generalitat per al curs 2022-2023.

<sup>4</sup> En aquest centre, el subministrament d'aliments el realitza directament el centre, la cuinera està contractada per la Direcció Territorial d'Educació i el servei de vigilància el presta una empresa externa (igual que ocorre en la totalitat de centres d'educació primària). Tan sols hi ha un altre centre públic a la Comunitat Valenciana que gestione directament el subministrament d'aliments, però el servei de cuina està contractat amb una empresa externa.



Aquesta conclusió general està fonamentada en les conclusions parcials següents:

1. Entre les mesures que ha adoptat la Generalitat Valenciana per a millorar la qualitat nutricional i augmentar l'ús d'aliments ecològics en els menús escolars hi ha l'aprovació del Decret 84/2018, de 15 de juny, del Consell, de foment d'una alimentació saludable i sostenible en centres de la Generalitat, i l'aprovació d'una guia d'elaboració de menús escolars (GMME-CV). El Decret té com a objecte fomentar una alimentació saludable i sostenible, i impulsar la incorporació d'aliments de proximitat, de temporada i de producció ecològica. La guia, amb recomanacions per a la planificació de menús, basada en la dieta mediterrània, és la garantia d'una oferta de menús saludables (vegeu subobjectiu 3.1).
2. La Conselleria de Sanitat (CS) s'encarrega de vigilar la qualitat nutricional dels menús dels centres docents públics. Per a això avalua:

L'oferta de productes de proximitat i de producció ecològica (Decret 84/2018): més de huit de cada deu centres escolars públics es proveeixen d'almenys un 40% de fruites i hortalisses fresques de temporada i més de set, d'almenys un 3% d'aliments de producció ecològica.

El grau de compliment de l'Estratègia de la nutrició, activitat física i prevenció de l'obesitat (d'ara en avant, NAOS): un 65,7% dels centres avaluats almenys compleixen quatre de les cinc recomanacions relacionades amb les característiques nutricionals dels menús.

El grau de compliment dels criteris establits en la *Guia per als menús en els menjadors escolars de la Comunitat Valenciana* (d'ara en avant GMME-CV): més de nou de cada deu compleixen les recomanacions de consum de peix, precuinats i salses. No obstant això, menys de tres ofereixen les racions mensuals de verdures i hortalisses, cereals, llegums i fruita fresca recomanades (vegeu subobjectiu 3.2).

3. El preu màxim del menú per comensal i dia és de 4,25 euros davant dels 4,83 de preu mitjà del conjunt de comunitats autònomes. A causa de l'absència d'estudis de costos per part de l'Administració, juntament amb l'evidència observada que en molts centres fiscalitzats el balanç de menjador presenta dèficit, no podem concloure que el preu establert siga suficient per a atendre el cost del menú i la resta dels costos relacionats amb el servei no coberts amb les despeses de manteniment sufragades per la Generalitat.

A més, hi concorren determinades circumstàncies que dificulten que el preu del menú siga actualment suficient per a oferir una alimentació amb la qualitat i varietat desitjada, basada en una dieta saludable i en productes de temporada i de proximitat. Entre altres, la congelació del preu màxim des de 2010 no guarda coherència amb la variació experimentada en els preus dels aliments, especialment durant els últims cursos (vegeu subobjectiu 3.2).



### 3.4 EN RELACIÓ AMB ELS BENEFICIS DE L'ADEQUADA PRESTACIÓ DEL SERVEI

El servei de menjador facilita una alimentació sana, la conciliació familiar, l'equitat educativa i la funció pedagògica. Les activitats educatives programades en l'horari de menjador desenvolupen bons hàbits alimentaris, la salut i la higiene, així com habilitats socials, la cultura, l'esport i l'oci. Les ajudes actuen secundant no sols econòmicament les famílies, sinó també proporcionant a l'alumne un espai segur on pot rebre una alimentació equilibrada que contribueix al seu creixement i benestar general. L'Administració ha d'avançar cap a un sistema universal i gratuït per a l'alumnat en risc de pobresa, en què cada xiquet, xiqueta o adolescent tinga oportunitats per al seu benestar i desenvolupament independentment de la situació familiar i les capacitats de la seua llar.

Aquesta conclusió general està fonamentada en les conclusions parcials següents:

1. Els percentatges de cobertura i assistència al menjador escolar en els centres públics de la Comunitat Valenciana superen àmpliament la mitjana nacional. Per comunitats, ocupa el tercer lloc en cobertura i el segon en percentatge d'usuaris.

En general, no s'han detectat problemes d'insuficiència de places de menjador en els centres fiscalitzats, no obstant això, hem d'assenyalar la inexistència d'aquest servei en 54 centres públics (vegeu subobjectiu 4.1).

2. L'establiment d'un calendari del procediment de concessió d'ajudes i la complexitat en el procés de baremació de les sol·licituds impedeix a les famílies conèixer la possible quantia que rebran abans del començament del curs escolar (vegeu subobjectiu 4.2).
3. A pesar que la valoració general del personal que atén el menjador siga notable, els equips directius dels centres docents consideren que el nombre mínim de monitors establert per la normativa és insuficient perquè aquests puguin exercir totes les funcions que tenen atribuïdes (vegeu subobjectiu 4.3).
4. Els menjadors escolars són una gran font de contaminació acústica, perquè s'hi arriba als nivells més elevats de soroll que els xiquets poden patir al llarg de tota la jornada. Tots els centres fiscalitzats incompleixen l'objectiu de qualitat acústica recomanat en els menjadors escolars (vegeu subobjectiu 4.3).
5. Els centres públics informen periòdicament les famílies de la programació de menús. Els mitjans utilitzats són diversos i múltiples en la majoria dels casos, i el més utilitzat són les aplicacions informàtiques de les empreses d'alimentació (vegeu subobjectiu 4.4).



### 3.5 EN RELACIÓ AMB EL CONTROL DE LA GENERALITAT VALENCIANA SOBRE EL MENJADOR ESCOLAR DELS CENTRES CONCERTATS

Hem de destacar la **capacitat limitada de l'Administració autonòmica per a interferir en l'organització i funcionament dels menjadors escolars dels centres concertats**. La jurisprudència ha incidit en el diferent marc normatiu aplicable al servei de menjador que ha provocat una limitació a l'abast de la nostra auditoria. No hi ha evidències que la Conselleria haja complert les escasses atribucions de què disposa sobre els menjadors escolars de la xarxa concertada.

Podem concloure, no obstant això, el que segueix:

1. No se'ns ha facilitat l'autorització administrativa vigent per al curs 2022-2023 per a cap dels centres concertats inclosos en la mostra. Aquesta autorització ha de sol·licitar-se, cada curs escolar, segons assenyalat el Decret 128/1986, de 20 d'octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual es regulen les activitats complementàries i de serveis dels centres docents privats en règim de concerts a la Comunitat Valenciana (vegeu subobjectiu 5.1).
2. No correspon a l'Administració educativa fixar ni aprovar els preus del servei de menjador en els centres concertats, encara que sí que té l'obligació de supervisar que el preu no supere el cost real del servei. No hi ha evidències que la Conselleria haja realitzat aquesta supervisió.

El preu mitjà del menú en la xarxa concertada (6,75 euros) supera en el 58,8% el màxim del menú establert per als centres públics (4,25 euros). Part d'aquesta diferència es destina a sufragar les despeses en monitors, en no rebre compensació de la Generalitat per a les despeses de funcionament del menjador (vegeu subobjectiu 5.2).

## 4. RECOMANACIONS

Com a resultat del treball d'auditoria operativa, i d'acord amb el que s'estableix en l'article 12 de la Llei de Sindicatura de Comptes, convé efectuar les recomanacions que s'assenyalen a continuació:

1. Amb l'objectiu d'incrementar la transparència, la guia de centres docents, disponible en el lloc web de la Conselleria, podria detallar la data de l'**autorització administrativa d'obertura i funcionament** del servei de menjador que conste en el Registre de Centres Docents regulat pel Decret 115/1990, de 9 de juliol, del Consell de la Generalitat Valenciana.
2. La CEUO ha de concloure el **disseny d'un procediment** que respecte els principis generals de la contractació en el sector públic, garantisca una competència legítima entre els licitadors potencials, facilite l'accés a les petites i mitjanes empreses, fomenti la participació de les empreses d'economia social i solidària, permeta aconseguir l'eficiència en la gestió de recursos públics i pondere bones pràctiques de sostenibilitat



mediambiental. Aquest procediment ha d'anar precedit d'una modificació de la normativa<sup>5</sup> que regula la gestió econòmica dels centres educatius, que data de 1995 i que no respon al funcionament i necessitats d'un sistema educatiu modern.

3. La CEUO hauria de fixar unes directrius perquè els centres docents adopten mesures correctores en cas de **resultat econòmic excessivament desequilibrat**.
4. La CEUO hauria de realitzar una anàlisi econòmica exhaustiva i redissenyar un sistema just de finançament del servei de menjador, garantint que les **beques financen únicament el cost subvencionable**. En particular, han d'avaluar si és necessari modificar el sistema de finançament i el procediment de control en aquells centres que tenen o opten en el futur per la gestió directa del menjador per a garantir també en aquests centres un servei eficient i eficaç.
5. La modalitat i procediment de **justificació de les ajudes** hauria de reformular-se i no basar-se en un mer certificat del secretari del centre educatiu.
6. La CEUO podria implementar **validacions automàtiques en la principal aplicació informàtica (ITACA)** de manera que constitueixca un mecanisme eficaç de control econòmic del servei de menjador (per exemple, analitzant la coherència dels imports facturats per l'empresa adjudicatària segons els menús servits i les assistències registrades, així com de les quanties de les ajudes i de les aportacions periòdiques per al funcionament que realitza la mateixa Conselleria).
7. Les **instruccions** anuals de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador haurien d'aclarir determinades qüestions, com ara:
  - Recomanacions sobre la **manera de realitzar la supervisió** del servei de menjador pel consell escolar i per la comissió.
  - Promoure que els centres escolars elaboren un **pressupost** del servei de menjador sobre la base del qual es justifique el preu del menú cobrat a les famílies. Aquest pressupost hauria d'anar annex al pla anual del menjador escolar.
  - Possibilitat o no que l'empresa d'alimentació subministre **menús a cost zero**, i si és el cas, en quines condicions.
  - **Procediment de reclamació** de les quantitats impagades i que es fixen les conseqüències d'aquests impagaments.
  - **Criteris d'imputació comptable** dels ingressos i despeses associades al servei de menjador (tant el moment de registrar comptablement les factures i pagaments, així com els comptes comptables necessaris) per a garantir homogeneïtat dels informes econòmics i el compliment de principis comptables.

---

<sup>5</sup> Ordre de 18 de maig de 1995, de la Conselleria d'Educació i Ciència, per la qual es delega en els directors dels centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat Valenciana determinades facultats ordinàries en matèria de contractació i s'aproven les normes que regulen la gestió econòmica d'aquests centres.



8. La Conselleria hauria de realitzar una **memòria economicofinancera** que justifiqui el preu màxim del menú del menjador escolar. Aquest preu no pot ser inamovible, i ha de ser suficient per a oferir menjars amb la qualitat i varietat desitjada, amb aliments propis d'una dieta saludable i basada en productes de temporada i de proximitat.
9. En cas d'insuficiència d'espais per al menjador escolar és preferible realitzar **modificacions estructurals** en els centres per a donar major servei a l'alumnat. Si puntualment cal autoritzar o habilitar espais provisionals on es preste el servei, l'autorització hauria de realitzar-se seguint un **protocol que garantisca les mesures d'higiene i seguretat pertinents**.
10. Els poders públics han d'**incrementar les ajudes de menjador**, i al mateix temps han de revisar i millorar els sistemes de concessió, per a assegurar l'equitat educativa i que tota la infància en situació de risc de pobresa tinga accés gratuït al menjador escolar.





## APÈNDIX 1

### Anàlisi de l'entorn



## 1. DESCRIPCIÓ DE L'ACTIVITAT

### Concepte de servei de menjador escolar

Segons la normativa autonòmica, el servei de menjador escolar comprén:

1. L'alimentació de l'alumnat usuari, la vigilància i l'atenció educativa d'aquest, durant tots els dies lectius del curs escolar.
2. La programació, l'elaboració i la distribució dels menús i totes aquelles actuacions orientades a garantir el compliment dels requisits i controls higienicosanitaris.
3. L'atenció educativa de l'alumnat durant tot l'horari de menjador, que fomentarà la promoció de la salut, els hàbits alimentaris i les habilitats socials de l'alumnat, així com hàbits relacionats amb la cultura, l'esport i l'oci.

### Organització i funcionament

L'Ordre 53/2012 regula:

1. L'organització i el funcionament del servei de menjador escolar. En concret els aspectes següents: autorització administrativa d'obertura i funcionament, cessament d'activitats dels menjadors escolars, ubicació, gestió, usuaris, programació del servei de menjador i normativa interna, calendari de funcionament, elaboració de menús i menús especials o de règim, drets i deures de l'alumnat usuari del servei i de les seues famílies, obligacions de les empreses, normativa de seguretat i higiene, i supervisió.
2. Els responsables de la gestió del servei i personal adscrit a la prestació d'aquest: consell escolar del centre, la comissió de menjador, la direcció del centre docent, el o la responsable del menjador, els monitors i les monitores de menjador i altres qüestions.

### Alimentació saludable i sostenible

La Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició, determina que les autoritats competents vetllaran perquè els menjars servits en escoles infantils i centres docents siguin variats, equilibrats i estiguen adaptats tant a les necessitats nutricionals de cada grup d'edat com a les necessitats especials de l'alumnat quant a intoleràncies, al·lèrgies alimentàries o altres malalties que així ho exigisquen. Per tant, per mitjà del certificat mèdic corresponent, que acredite la impossibilitat d'ingerir determinats aliments que perjudiquen la seua salut, els centres elaboraran menús especials, adaptats a aquestes al·lèrgies o intoleràncies. Es garantiran menús alternatius en cas d'intolerància al gluten.

Així mateix, l'article 58 de la Llei 8/2018, de 20 d'abril, de la Generalitat, de modificació de la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de la Generalitat, de Salut de la Comunitat Valenciana, assenyalava que correspon a la conselleria competent en matèria de sanitat la vigilància i control higienicosanitari dels aliments i del personal dels menjadors escolars, així com l'assessorament i la determinació, si és el cas, dels requisits mínims que han de complir els menús dels menjadors escolars per tal de garantir un nivell alt de protecció de la salut dels



consumidors menors d'edat i el seu dret d'opció respecte a les substàncies que causen al·lèrgies o intoleràncies en els aliments.

El Decret 84/2018 té per objecte fomentar una alimentació saludable i sostenible, i impulsar la incorporació d'aliments de proximitat, de temporada i de producció ecològica, en l'àmbit de la restauració col·lectiva pública de l'Administració de la Generalitat. Indica que es fomentarà la compra de fruites, verdures i hortalisses fresques, aliments de proximitat i de producció ecològica i la compra d'aliments saludables i sostenibles. D'altra banda, s'haurà de poder disposar d'aliments sense gluten.

Aquests menús variats, equilibrats i adaptats tant a les necessitats nutricionals de cada grup d'edat com a les necessitats especials de l'alumnat quant a intoleràncies, al·lèrgies alimentàries o altres malalties que així ho exigisquen, s'emmarquen perfectament en el Decret 104/2018, de 27 de juliol, del Consell, pel qual es desenvolupen els principis d'equitat i d'inclusió en el sistema educatiu valencià.

El compromís de la Conselleria de Sanitat amb el foment d'estils i entorns de vida saludables i amb la prevenció dels problemes de salut que afecten xiquets i xiquetes de la Comunitat Valenciana, com ara l'obesitat infantil, són objecte d'iniciatives contínues. Entre aquestes, cal esmentar la publicació de la *Guia per als menús en menjadors escolars 2018*, que proporciona recomanacions sobre la freqüència alimentària d'aliments oferida en els menjadors, i aposta per menús que inclouen aliments de proximitat, de producció local i ecològics per a realitzar una oferta alimentària saludable en el marc de la dieta mediterrània.

Amb posterioritat a la publicació d'aquesta guia, la Llei 26/2018, de 21 de desembre, de la Generalitat, de drets i garanties de la infància i l'adolescència, determina que "els aliments que es proporcionen en tot tipus de menús i esdeveniments per a la infància o la joventut garantiran la igualtat en la diversitat, ja siga per raons mèdiques, religioses o culturals, i oferir alternatives".

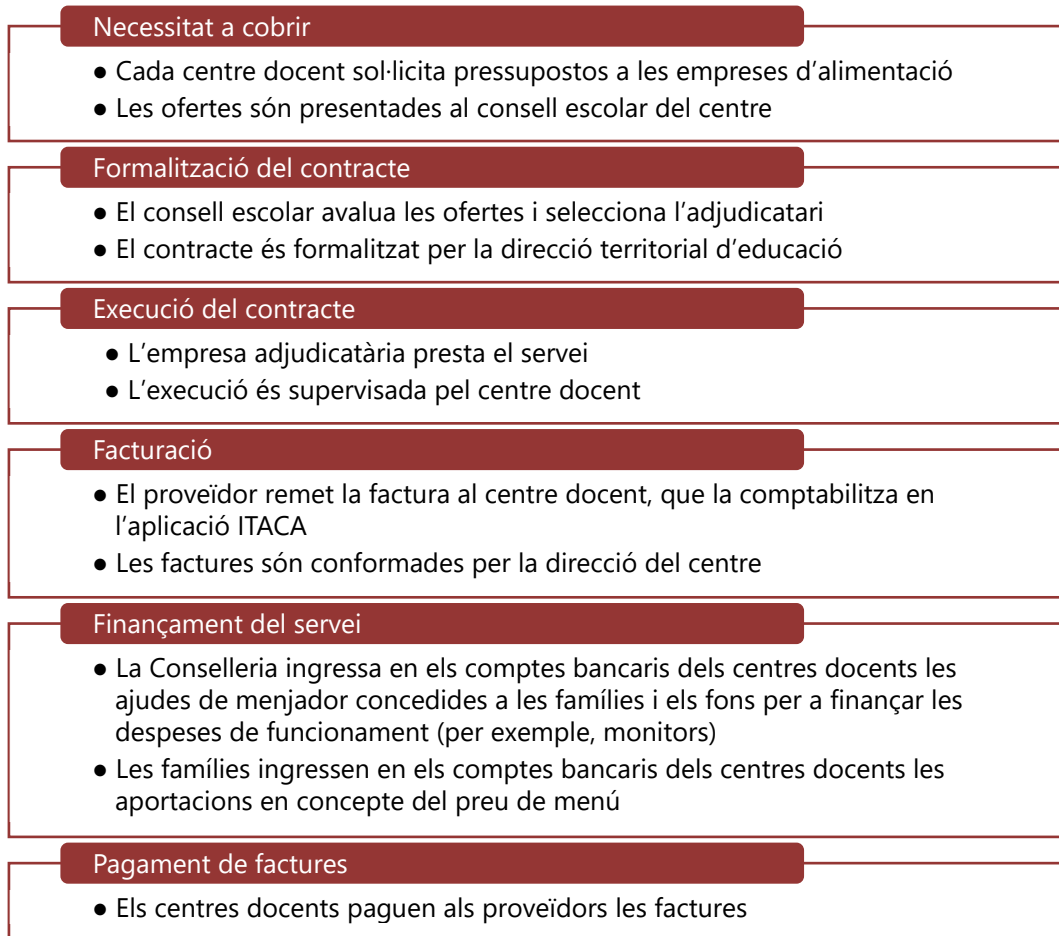
Per al disseny dels menús i de les alternatives esmentades, l'article 81 sobre la qualitat nutricional dels menús infantils, que segueix les mateixes recomanacions tant de la guia com de la normativa esmentades anteriorment, dona orientacions sobre les característiques que han d'oferir aquests menús infantils: "A fi de combatre el sobrepès, l'obesitat infantil i les malalties relacionades, les conselleries amb competències en matèria de salut, educació, esport, joventut i política social s'han de coordinar perquè els programes d'alimentació complisquen les pautes marcades per l'Organització Mundial de la Salut en matèria de nutrició saludable. Els menús han de proporcionar un percentatge adequat de productes frescos, de temporada, locals i, en la mesura que puguin, ecològics. Així mateix, s'han d'eliminar els aliments i les begudes insanes i processats de qualsevol tipus de menú i d'esdeveniments destinats a la infància o la joventut."

### Gestió del servei

En la prestació del servei del menjador participen tant els centres docents com la mateixa Conselleria per mitjà de les direccions territorials d'educació.



## II-lustració 1. Procés del servei de menjador escolar



Font: Elaboració pròpia

## 2. MARC NORMATIU

### Estatal

- Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició.

### Autonòmic

- Llei 8/2018, de 20 d'abril, de la Generalitat, de modificació de la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de la Generalitat, de Salut de la Comunitat Valenciana.
- Decret 84/2018, de 15 de juny, del Consell, de foment d'una alimentació saludable i sostenible en centres de la Generalitat.
- Ordre de 18 de maig de 1995, de la Conselleria d'Educació i Ciència, per la qual es delega en els directors dels centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat Valenciana determinades facultats ordinàries en matèria de contractació i s'aproven les normes que regulen la gestió econòmica d'aquests centres.



- Ordre 53/2012, de 8 d'agost, de la Conselleria d'Educació, Formació i Ocupació, per la qual es regula el servei de menjador escolar en els centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat dependents de la Conselleria amb competència en matèria d'educació.
- Ordre 43/2016, de 3 d'agost, de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, per la qual es modifica l'Ordre 53/2012, de 8 d'agost, de la Conselleria d'Educació, Formació i Ocupació, per la qual es regula el servei de menjador escolar en els centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat dependents de la conselleria amb competència en matèria d'educació.
- Resolució d'1 de juny de 2022, de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, per la qual es convoca la concessió d'ajudes de menjador escolar en els centres educatius no universitaris públics i privats concertats, per al curs escolar 2022-2023.
- Instruccions de 19 de juliol de 2022, de la Direcció General de Centres Docents, sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador escolar en els centres docents de titularitat de la Generalitat per al curs 2022-2023.

### 3. MARC COMPETENCIAL PER A L'ORDENACIÓ I CONTRACTACIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR ESCOLAR

El conseller d'Educació, Universitats i Ocupació és l'òrgan superior de qui depenen els centres educatius no universitaris de la Generalitat. L'ordenació i execució d'actuacions relatives al menjador escolar correspon, segons el Decret 173/2020,<sup>6</sup> a la Direcció General de Centres Docents.

La CEUO, a través de la Direcció General de Centres Docents (Subdirecció General de Centres Docents / Servei de Gestió de Serveis Complementaris de Centres Públics),<sup>7</sup> és el departament del Consell competent per a contractar el servei complementari de menjador escolar en els centres educatius no universitaris de la Generalitat que necessiten aquest servei. Concretament, les persones titulars de les direccions territorials d'educació exerceixen per delegació<sup>8</sup> les facultats en matèria de contractació del menjador escolar en el seu àmbit territorial respectiu i dins dels límits legals i pressupostaris.

Correspon a la conselleria competent en matèria de sanitat (article 58 de la Llei 8/2018) la funció, entre altres, de la vigilància i control higienicosanitari dels aliments i del personal dels menjadors escolars, així com l'assessorament i la determinació, si és el cas, dels requisits mínims que han de complir els menús dels menjadors escolars, i garantir un nivell

---

<sup>6</sup> El Decret 173/2020, de 30 d'octubre, del Consell, d'aprovació del Reglament Orgànic i Funcional de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport (article 7).

<sup>7</sup> Ordre 9/2021, de 7 de maig, de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, de desplegament del Reglament Orgànic i Funcional de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport.

<sup>8</sup> Resolució de data 26 d'octubre de 2016.



alt de protecció de la salut dels consumidors menors d'edat i el seu dret d'opció respecte a les substàncies que causen al·lèrgies o intoleràncies en els aliments.

### La gestió econòmica dels centres educatius públics de la Generalitat Valenciana. Autonomia en la gestió econòmica

A la Comunitat Valenciana, la normativa<sup>9</sup> estableix que els centres disposen d'autonomia en la seua gestió econòmica. Els directors dels centres poden subscriure contractes menors per a l'adquisició de béns i la contractació d'obres, serveis i subministraments, d'acord amb el que es disposa en la legislació vigent en matèria de contractes del sector públic, amb els límits fixats en la normativa corresponent i en les disposicions que establisca l'Administració de la Generalitat. Per delegació també podran adquirir béns i contractar obres, serveis i subministraments que no tinguen la consideració de contractes menors, fins al límit quantitatiu màxim que resulte dels fons transferits a cada centre per a aquestes finalitats.<sup>10</sup>

## 4. MODALITAT DE GESTIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR

### La regulació del servei complementari de menjador escolar en els centres docents públics de la Generalitat Valenciana

A la Comunitat Valenciana, la prestació del servei de menjador escolar es troba regulada en l'Ordre 53/2012. Aquesta ordre regula, d'una banda, l'organització i el funcionament del servei complementari de menjador escolar en els centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat i, d'una altra, els responsables de la gestió del servei i personal adscrit a la prestació d'aquest.

L'Ordre 53/2012 disposa que el servei de menjador escolar comprén tant l'alimentació de l'alumnat usuari com la vigilància i l'atenció educativa d'aquest (article 2) i que el servei pot gestionar-se seguint algun dels models següents (article 6):

- a) Gestió directa prestada pel mateix centre o per qualsevol altre mitjà propi de la Generalitat.
- b) Conveni subscrit amb altres administracions, ens públics o persones jurídiques sense ànim de lucre.
- c) Contractació del servei. Podem distingir dos tipus:
  - el subministrament de menjar elaborat en les cuines centrals i transportat al centre educatiu per l'empresa adjudicatària, o

<sup>9</sup> Decret 253/2019, de 29 de novembre, del Consell, de regulació de l'organització i el funcionament en els centres públics que imparteixen ensenyaments d'Educació Infantil o d'Educació Primària.

<sup>10</sup> Ordre de 18 de maig de 1995 de la que llavors es denominava Conselleria d'Educació i Ciència. Els directors dels centres docents públics poden subscriure obres, subministraments i serveis que no sobrepassen els 6.000 euros o, en el cas de serveis, aquells el termini d'execució dels quals siga superior a un any.



- el subministrament i l'elaboració dels menús al centre educatiu, a càrrec de l'empresa adjudicatària.

Com que el menjador escolar és una competència autonòmica, hi ha variacions entre regions tant en la concepció del model, en les prestacions i ajudes com en la inversió realitzada.

La normativa sobre menjadors escolars a Espanya és complexa, ja que les competències estan descentralitzades, amb l'única excepció dels menjadors de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, que depenen del govern central.

Per tant, cada comunitat té la seua pròpia legislació, si bé l'Ordre de 24 de novembre de 1992 estableix el marc regulador general per als menjadors escolars en centres públics a Espanya i especifica models de gestió possibles: per mitjà de concessió del servei a una empresa del sector, contractant el subministrament diari de menjars, gestió directa del centre i concertació del servei amb ajuntaments o amb un altre tipus d'entitats.

En no poques ocasions, les legislacions fomenten l'oligopolització del sector i llancen a concurs públic licitacions en què la dimensió dels lots impedeix la possibilitat que hi participen les petites i mitjanes empreses. Un altre dels criteris més qüestionats per mares i pares és que el preu més baix siga un criteri per a algunes licitacions, un dels factors que influeixen en la baixa qualitat nutricional dels menús escolars.

Aquest fenomen d'empobriment de la qualitat alimentària en els menjadors escolars és incentivat pels sistemes de contractació de l'Administració pública, que al mateix temps finança campanyes per a promoure l'alimentació saludable i frenar l'obesitat infantil.

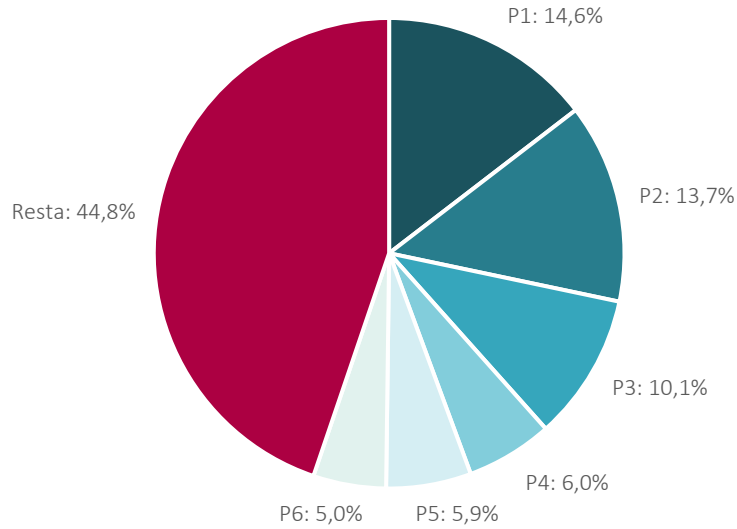
La Llei 9/2017 va introduir modificacions importants en els processos de licitació, com el principi de millor relació qualitat-preu, la introducció de criteris socials i mediambientals i la major transparència. A més, s'inverteix la regla general que s'utilitzava i ara s'obliga a justificar en l'expedient la no divisió del contracte en lots.

L'aplicació d'aquesta llei per part de l'Administració hauria de produir una major diversitat de subcontractistes, una millora en la qualitat alimentària i una política de compres en els menjadors escolars més sostenible socialment i mediambientalment.

### **Proporció de contractes subscrits per a la prestació del servei de menjador per un mateix adjudicatari**

A la Comunitat Valenciana, apreciem un elevat nivell de concentració del servei: sis de les empreses acumulen el 55,2% dels contractes subscrits en el curs 2022-2023.

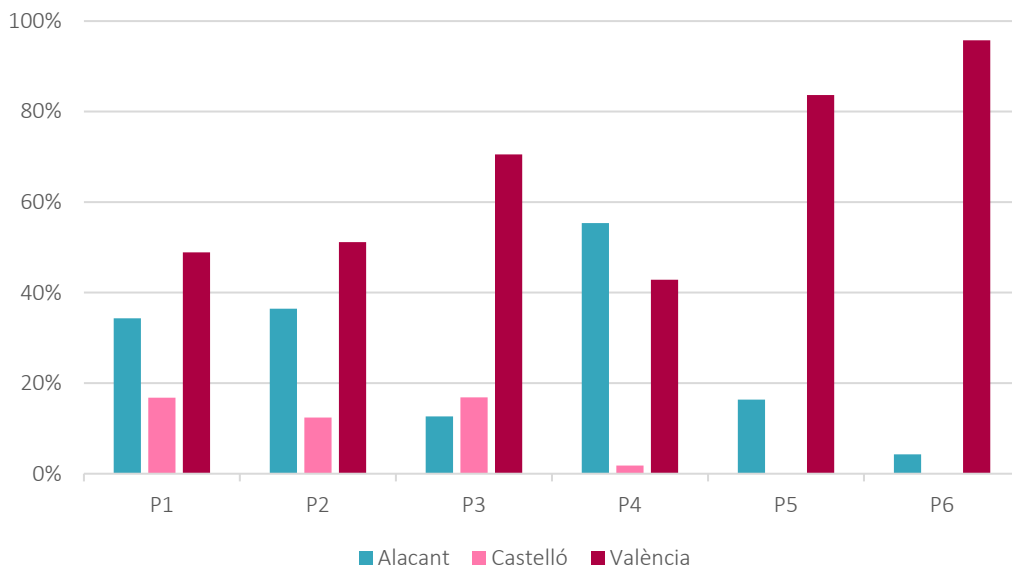
**Gràfic 1. Proporció de contractes subscrits per un sol proveïdor en centres públics de la Comunitat Valenciana. Curs 2022-2023**



Font: Elaboració pròpia basada en la informació remesa per la DGCP

Les tres empreses amb major nombre de contractes tenen presència en les tres províncies.

**Gràfic 2. Àmbit d'actuació de les empreses d'alimentació més implantades a la Comunitat Valenciana. Curs 2022-2023**



Font: Elaboració pròpia basada en la informació remesa per la DGCP

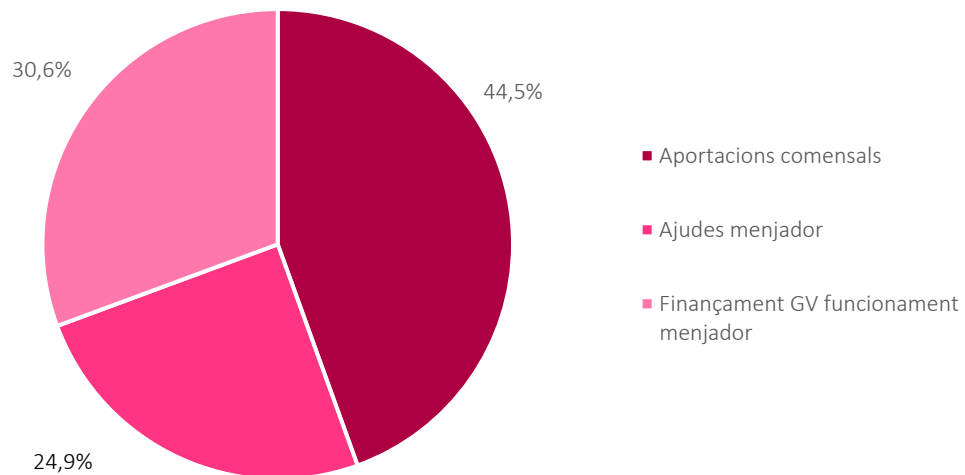




## 5. FINANÇAMENT DEL MENJADOR

El servei de menjador és finançat per l'Administració i per les famílies. En el programa pressupostari 422.20, "Ensenyament primari de la Generalitat Valenciana", es consignen, d'una banda, els crèdits per a finançar les despeses de funcionament dels menjadors escolars (actualment 1,50 euros per comensal i dia) i, d'altra banda, les ajudes a l'alumnat (màxim 4,25 euros per comensal i dia) per a finançar parcialment o totalment el cost del menú i la resta de les despeses associades al servei. La resta dels menús de comensals no becats totalment o parcialment es finança per mitjà de les aportacions directes de les famílies.

**Gràfic 3. Proporció que representen les fonts de finançament del menjador escolar dels 30 centres públics fiscalitzats. Curs 2021-2022**



Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)

## 6. DETERMINACIÓ DE LA MOSTRA DE CENTRES FISCALITZATS

Per a la realització del nostre treball, la DGCD ens ha facilitat dues bases de dades. Una primera que inclou la totalitat de centres d'educació infantil i primària, tant de la xarxa pública com concertada. La segona base de dades facilitada per la DGCD conté la relació d'aquells centres que han contractat el servei de menjador i, en particular, el servei de restauració per al menjador pròpiament dit (aquesta base de dades no inclou, per tant, aquells centres que gestionen de manera directa o mixta el servei de restauració, encara que sí que tinguen contractat el servei de vigilància o cura de l'alumnat).

Després d'encreuar les dues bases de dades i realitzar procediments addicionals d'auditoria, hem determinat que, per al curs 2022-2023, tan sols en 54 centres públics d'educació primària no s'ofereix el servei de menjador, mentre que la resta contracta el



servei de restauració i el servei de vigilància, excepte dos centres que tenen una gestió mixta.<sup>11</sup>

### Quadre 1. Nombre de centres que imparteixen educació primària. Curs 2022-2023

Xarxa	Total	Amb servei de menjador	Sense servei de menjador
Pública	1.001	947	54
Concertada	330	328	2
<b>Total</b>	<b>1.331</b>	<b>1.275</b>	<b>56</b>

Font: Elaboració pròpia

Hem aplicat determinats procediments d'auditoria a una mostra de 30 centres públics, seleccionats sobre la base dels criteris següents: la diversitat de preu de cost ofert per proveïdors amb forta implantació (presta servei a un major nombre de centres) en una mateixa població; el centre amb major cost del menú en cada província, i el menú més econòmic en cada província. Hem completat la nostra mostra amb determinats centres indicats per la Inspecció General Educativa. El disseny d'aquesta mostra ens permet cobrir els riscos següents: diferent cost per a les mateixes condicions de servei, sobrepreu per contraprestacions addicionals, cost inferior a un menú saludable i debilitats en la gestió segons els resultats dels serveis d'inspecció.

D'altra banda, també s'han seleccionat a l'atzar 15 centres concertats que constaven en la base de dades rebuda de la DGCD. L'abast de les proves ha sigut molt limitat en la xarxa concertada a causa de l'escassetat d'informació pública disponible, del diferent marc normatiu aplicable al servei de menjador (imposat per determinada jurisprudència que ha incidit en la capacitat limitada de l'Administració pública per a interferir en l'organització i funcionament dels menjadors escolars dels centres concertats) i de la falta de les mateixes competències d'actuació de la Sindicatura (vegeu objectiu 5).

---

<sup>11</sup> Un dels centres, que està inclòs en la nostra mostra de visites presencials, compra directament els aliments i té contractada una cuinera. L'altre centre compra directament els aliments i el servei de cuina el presta una empresa.

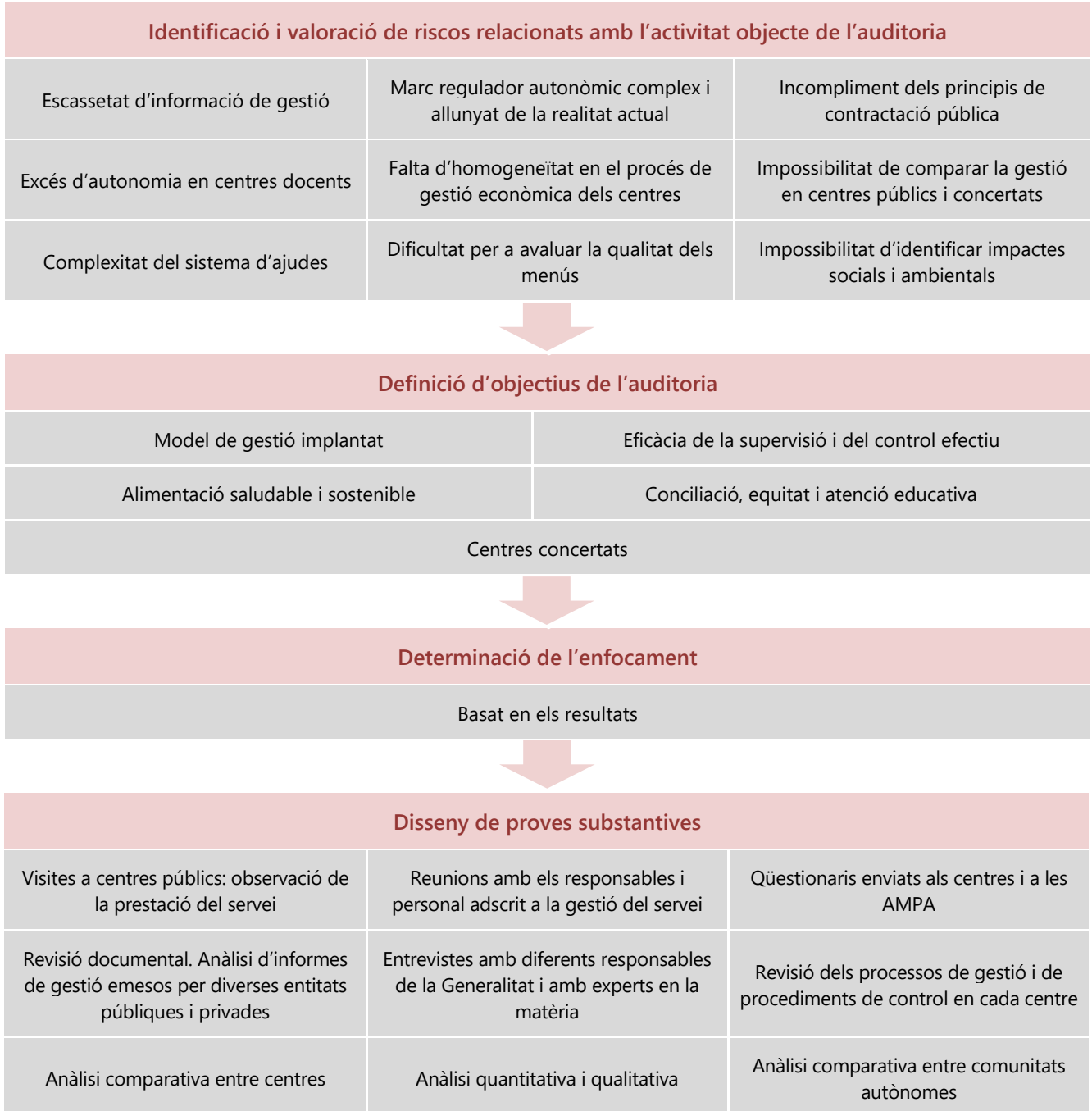


## APÈNDIX 2

### Metodologia



S'indica a continuació esquemàticament l'enfocament metodològic aplicat d'acord amb la GPF-OCEX 3000 del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes, "Norma per a l'auditoria operativa":





## APÈNDIX 3

### Observacions



## **OBJECTIU 1. EL MODEL IMPLANTAT A LA COMUNITAT VALENCIANA GARANTEIX UNA GESTIÓ ADEQUADA DEL SERVEI DE MENJADOR I COMPLEIX LES EXIGÈNCIES NORMATIVES?**

A causa del diferent marc normatiu aplicable a la gestió del servei de menjador en centres públics i concertats, el nostre àmbit subjectiu es refereix principalment als centres d'educació primària de la xarxa pública. Els objectius 1 a 4 se centren en aquests centres públics, mentre que l'objectiu 5 recull les escasses observacions que es poden realitzar sobre la xarxa concertada.

### **Subobjectiu 1.1: El centre docent disposa de l'autorització administrativa d'obertura i funcionament del servei de menjador?**

#### **Proporció de centres docents que disposen d'autorització administrativa emesa per la Direcció Territorial d'Educació**

L'Ordre 53/2012 assenjala que l'obertura i funcionament del servei de menjador requerirà la preceptiva autorització administrativa per part de la direcció territorial competent en matèria d'educació.

La Direcció General de Centres Docents (DGCD) ens ha indicat que, en tots els casos, consta autoritzat el servei de menjador escolar en el Registre de Centres Docents, aspecte que no hem pogut verificar. La DGCD assenjala que, atesa l'antiguitat dels expedients d'autorització, no ha sigut possible localitzar els documents acreditatius que hem sol·licitat. **Tan sols ens ha facilitat l'autorització d'obertura i funcionament del menjador escolar degudament formalitzada del 10% dels centres inclosos en la mostra de centres públics que hem fiscalitzat.**

Amb l'objectiu d'incrementar la transparència, recomanem que s'indique en la guia de centres docents, disponible en la pàgina web<sup>12</sup> de la Conselleria, la data de l'autorització administrativa d'obertura i funcionament del servei de menjador que conste en el Registre de Centres Docents regulat pel Decret 115/1990, de 9 de juliol, del Consell de la Generalitat Valenciana.

### **Subobjectiu 1.2: El model de gestió implantat pel centre docent està adequadament definit?**

El servei de menjador escolar s'insereix en l'àmbit educatiu, aspecte que necessàriament ha de ser tingut en compte, per a ser aprofitat i potenciat. El temps que l'alumnat passa en el centre docent com a usuari d'aquest servei ha de redundar en el seu benefici i en el de les seues famílies. L'alumnat té dret a rebre una alimentació de qualitat i a més a aprofitar aquest temps rebent una formació integral a través d'activitats educatives que el formen en aspectes relacionats amb els hàbits socials, d'alimentació i de vida saludable. Tot això en un clima adequat de respecte i convivència.

---

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



És per això que l'Ordre 53/2012, que regula l'organització i el funcionament del servei de menjador escolar i determina els responsables de la gestió del servei i personal adscrit a la prestació d'aquest, assenyala en el seu article 8 que els centres docents han d'elaborar un projecte educatiu i un programa anual del menjador escolar. El consell escolar és l'òrgan encarregat d'aprovar els dos documents.

Hem verificat el grau de compliment d'aquesta obligació per als 30 centres públics de la mostra.

## Quadre 2. Compliment de la programació del servei de menjador i normativa interna pels centres fiscalitzats

Criteri	Nombre de centres	Compliment (sobre 30)
<b>Sobre el projecte educatiu del menjador escolar</b>		
El centre ha elaborat el projecte educatiu del menjador escolar	25	83,3%
El centre disposa de projecte educatiu de menjador, però està elaborat per l'empresa d'alimentació	3	10,0%
El projecte educatiu està aprovat pel consell escolar	21	70,0%
El projecte educatiu té tot el contingut exigible	18	60,0%
<b>Sobre el programa anual del menjador escolar</b>		
El centre disposa de programa anual del menjador escolar en el curs actual	28	93,3%
El programa anual està aprovat pel consell escolar	25	83,3%
El programa anual té tot el contingut exigible	22	73,3%
<b>Sobre el reglament del menjador escolar</b>		
El centre disposa de reglament de menjador i està integrat en el projecte educatiu del menjador escolar	18	60,0%
El centre disposa de reglament de menjador i és independent del projecte educatiu	11	36,7%
El centre no disposa de reglament de menjador	1	3,3%
El reglament està aprovat pel consell escolar	22	73,3%

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades



### Quadre 3. Contingut del projecte educatiu de menjador escolar (article 8.2, Ordre 53/2012) dels centres fiscalitzats

Aspecte	Nombre de centres	Compliment (sobre 30)
Objectius del servei	25	83,3%
Model de gestió	20	66,7%
Normes d'organització i funcionament del menjador	25	83,3%
Deures dels usuaris, així com les conseqüències del seu incompliment	21	70,0%
<b>Conté tots els aspectes</b>	<b>18</b>	<b>60,0%</b>

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades

### Quadre 4. Contingut del programa anual de menjador escolar (article 8.3, Ordre 53/2012) dels centres fiscalitzats

Aspecte	Nombre de centres	Compliment (sobre 30)
Nombre previst de comensals	22	73,3%
Torns del servei	26	86,7%
Activitats educatives programades	28	93,3%
<b>Conté tots els aspectes</b>	<b>22</b>	<b>73,3%</b>

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades

De les comprovacions realitzades en els centres públics fiscalitzats, les conclusions més rellevants són:

- El 70% dels centres de la mostra (21 de 30) tenen un projecte educatiu degudament aprovat pel consell escolar, i només 18 (60%) contenen tots els aspectes que preveu l'article 8.2 de l'Ordre 53/2012.
- El 83,3% dels centres de la mostra (25 de 30) tenen un programa anual de menjador escolar degudament aprovat pel consell escolar, i 22 (73,3%) contenen tots els aspectes que preveu l'article 8.3 de l'Ordre 53/2012.
- El 73,3% dels centres de la mostra (22 de 30) disposen d'un reglament del menjador escolar que està aprovat pel consell escolar.

En definitiva, únicament 13 dels 30 centres fiscalitzats disposen dels tres documents (projecte educatiu, programa anual i reglament), amb el contingut exigible per l'Ordre 53/2012 i degudament aprovats pel consell escolar.

D'altra banda, la DGCD en les seues instruccions d'inici de curs assenyala quin és el preu màxim del menú diari per comensal, però no especifica si el preu que efectivament cobra





cada centre a les famílies ha d'estar d'alguna manera justificat o aprovat per algun òrgan competent.

El 70% dels centres de la nostra mostra inclou el preu per comensal/dia en el seu programa anual aprovat pel consell escolar.

De cara a millorar la transparència i publicitat del servei, considerem que des de la DGCD s'hauria de promoure que els centres escolars elaboraren un pressupost en el qual es detallen les diferents despeses i ingressos del servei de menjador i que així es justifique el preu cobrat a les famílies. Aquest pressupost hauria d'anar annex al pla anual del menjador escolar (hem observat que aquesta bona pràctica sí que s'observa en 11 dels centres fiscalitzats).

### **Subobjectiu 1.3: En el cas de prestació indirecta del servei, es compleixen els principis generals de la contractació en el sector públic?**

El Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunió del dia **31 de març de 2015**, va aprovar l'informe "Auditoria operativa de l'ensenyament primari: avaluació amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia del programa pressupostari 422.20. Exercicis 2009-2013". Entre altres recomanacions, indicàvem que "a fi de donar compliment al principi d'economia, i al mateix temps, millorar la transparència en l'adjudicació dels serveis de menjador i de monitors, es recomana acudir als **sistemes per a la racionalització de la contractació** definits en l'article 194 i següents del Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic, com la utilització d'acords marc o la centralització de la contractació (per exemple, per districtes escolars, províncies, etc.)".

Huit anys després de la publicació de l'informe esmentat, la Conselleria no ha implementat aquesta recomanació i **la tramitació dels contractes del servei de menjador segueix sense respectar la normativa aplicable a la contractació en el sector públic.**

L'Ordre de 18 de maig de 1995, de la Conselleria d'Educació i Ciència, delega en les direccions dels centres docents no universitaris de titularitat de la Generalitat Valenciana determinades facultats ordinàries en matèria de contractació i aprova les normes que regulen la gestió econòmica d'aquests centres.

A l'empara d'aquest marc regulador, els centres disposen d'autonomia en la gestió econòmica,<sup>13</sup> en els termes establits en les lleis de pressupostos de la Generalitat i en la normativa complementària per la qual es regula i desenvolupa l'activitat i autonomia de la gestió econòmica dels centres docents públics no universitaris.

El procediment instruït per la Conselleria parteix de l'autonomia esmentada en la gestió dels centres docents perquè siga el consell escolar el que propose l'empresa adjudicatària basant-se, almenys, en tres ofertes. Tots els centres de la mostra han rebut tres o més

---

<sup>13</sup> Article 123 de la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (LOE).



ofertes, però tan sols el 86,2% les ha analitzat i valorat prèviament en comissió específica i en set d'aquests centres no s'estén acta d'aquesta reunió.

Després d'analitzada la documentació presentada pels centres, són els directors territorials els que formalitzen el contracte anual gràcies a la delegació conferida pel titular de la Conselleria.

El procediment de contractació del servei de menjador es caracteritza per assimilar-se en alguns aspectes a la configuració d'un contracte menor i en uns altres a un negociat sense publicitat. En cap cas compleix l'articulat previst per a un procediment obert, que en la nostra opinió hauria de ser l'aplicat per la Conselleria.

**El procediment seguit no és conforme amb la normativa de contractació, pel fet que:**

- Els contractes subscrits atenen necessitats de caràcter recurrent, permanent i previsible.
- Els llindars del contracte menor són clarament inferiors al cost anual contractat de mitjana<sup>14</sup> per cada centre escolar.
- El procediment actual pot resultar àgil des d'un punt de vista de la gestió, però presenta un dèficit de transparència, ja que no té publicitat, i corre el risc de limitar la concurrència i de generar desigualtats entre licitadors.
- En la mostra de centres revisada, s'ha estat prestant el servei una mitjana de 84 dies del curs 2022-2023 sense haver-se formalitzat el contracte. Només en un cas la signatura del contracte ha sigut anterior a l'inici del curs escolar.

**En definitiva, el procediment seguit ignora aspectes essencials previstos en la Llei 9/2017, perquè no garanteix la lliure competència, principi inspirador de la normativa de contractació pública.**

A pesar que l'article 6.c de l'Ordre 53/2012 indica que, en cas de contractació del servei de menjador, "es convocarà un procediment de licitació de conformitat amb el que es disposa en la normativa aplicable a la contractació en el sector públic", hem d'assenyalar l'incompliment reiterat d'aquesta normativa.

Aquesta irregularitat ha sigut recollida en nombroses ocasions en l'informe del Compte General de la Generalitat en els últims anys per part de la Sindicatura de Comptes, així com en l'Informe d'auditoria operativa sobre l'ensenyament primari, aprovat al març de 2015 i al qual hem fet referència a l'inici d'aquest subobjectiu. En el mateix sentit es manifesten la Intervenció General de la Generalitat i l'Agència Valenciana Antifrau (vegeu subobjectiu 2.6).

---

<sup>14</sup> Segons els registres comptables facilitats per la CEUO corresponents al curs 2021-2022, l'import comptabilitzat en concepte d'alimentació de l'alumnat usuari i d'atenció i cura d'aquest per part de monitors ascendeix a més de 143 milions d'euros (aproximadament una mitjana de 160.000 euros per centre docent i any).



## Anàlisi dels preus

En el cas de la contractació del servei d'alimentació de l'alumnat usuari del menjador escolar en els centres públics de la Comunitat Valenciana, hem observat que **hi ha diferències significatives entre els costos del menú (els preus contractats pels centres), fins i tot en el cas que estiguen situats en una mateixa localitat i el servei siga prestat pel mateix proveïdor.**

La Conselleria considera que l'existència de diferències entre els preus dels diferents centres docents està motivada fonamentalment per la disparitat de centres i les seues característiques pròpies (ubicació, grandària, tipologia de l'alumnat, franja horària del servei, nombre de comensals, existència de cuina pròpia en el centre, etc.), de manera que hi ha molts elements que són determinants per a la individualització del preu. No obstant això, hem observat que hi ha també variabilitat de preus de menús subministrats pel mateix proveïdor per a centres situats en la mateixa localitat i amb característiques semblants ja que són centres d'educació primària, disposen de cuina pròpia i tenen un nombre similar de comensals.

### *Un mateix proveïdor en una mateixa localitat*

Per exemple, i a efectes il·lustratius, en el quadre següent reflectim els costos del menú vigents en el curs 2022-2023 en dèsset centres situats a València, que són subministrats pel mateix proveïdor. El preu mínim és de 3,08 euros per comensal i dia, i el preu màxim de 4,10 euros, la qual cosa representa un rang de preus ofert per un mateix proveïdor en la mateixa localitat del 33,1%.



**Quadre 5. Costos del menú. Curs 2022-2023. Centres subministrats pel mateix proveïdor a València**

Codi postal	Nombre de comensals	Cost del menú	Diferència absoluta respecte a cost mínim	Diferència relativa respecte a cost mínim
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%

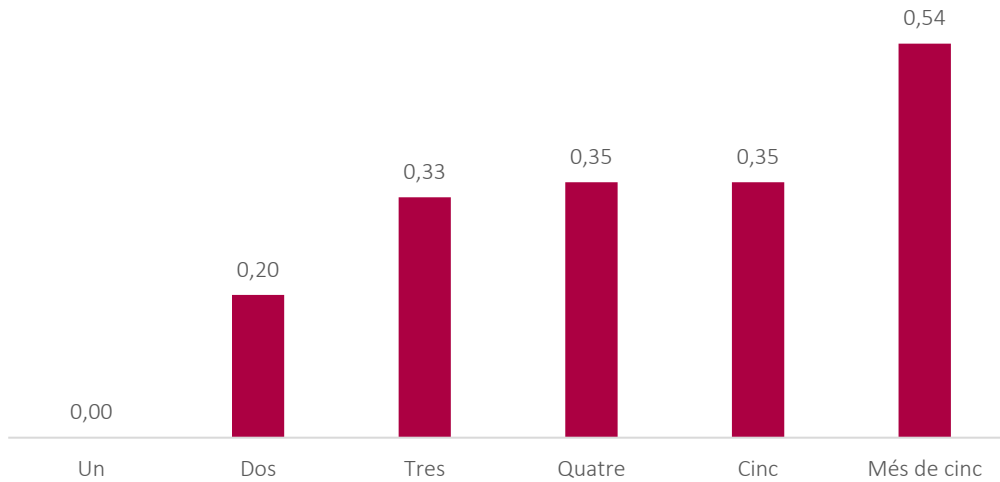
Font: Elaboració pròpia a partir de base de dades facilitada per la CEUO

Hem observat que el rang de preus oferits per un mateix proveïdor als centres docents d'una mateixa localitat és major a mesura que augmenta el nombre de centres subministrats. Hi ha major variabilitat de preus com més centres docents subministra el mateix proveïdor. Per exemple, els proveïdors que subministren a cinc centres docents en



una mateixa localitat presenten ofertes de menú que oscil·len entre 3,24 i 3,59 (diferència de 0,35 euros per comensal i dia).

**Gràfic 4. Diferència entre el cost màxim i el cost mínim per menú. Mitjana per proveïdor. Curs 2022-2023. Segons el nombre de centres que subministra un mateix proveïdor en la mateixa localitat**



Font: Elaboració pròpia a partir de base de dades facilitada per la CEUO

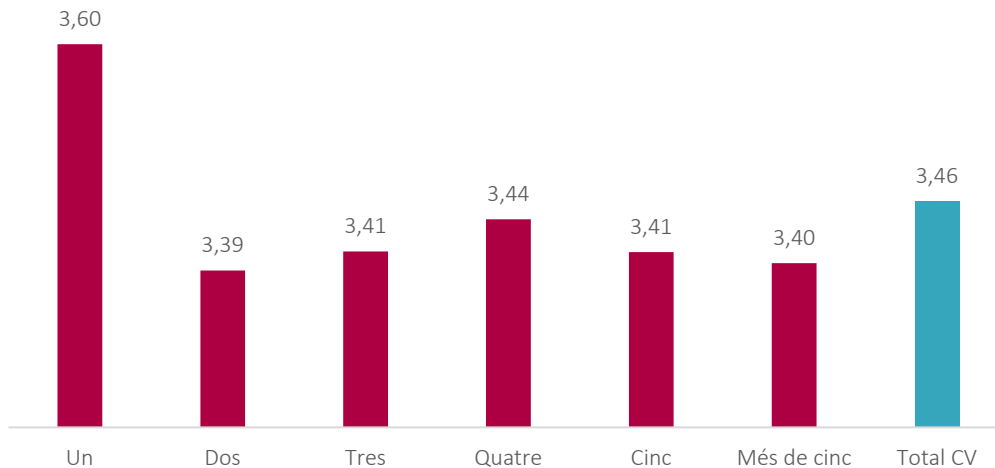
#### *Diversos proveïdors en una mateixa localitat*

El cost mitjà del menú contractat pels centres docents situats en municipis on solament concorre un proveïdor<sup>15</sup> va ser de 3,60 euros per comensal i dia, davant dels 3,46 euros de mitjana en el conjunt de centres docents de tota la Comunitat Valenciana.

No obstant això, no hi ha diferències significatives quan s'incrementa la competència, i són pràcticament idèntics els costos mitjans amb independència del nombre de proveïdors que concorren en una mateixa localitat.

<sup>15</sup> És el cas de 223 municipis en què hi ha només un centre i el de 10 municipis en què hi ha entre 2 i 4 centres.

**Gràfic 5. Costos mitjans per menú. Mitjana per localitat. Curs 2022-2023. Segons el nombre de proveïdors que subministren en la mateixa localitat**



Font: Elaboració pròpia a partir de base de dades facilitada per la CEUO

La Comissió Nacional de Competència (CNC)<sup>16</sup> va publicar al febrer de 2011 la *Guía sobre contratación pública y competencia*.<sup>17</sup> En aquest document, la CNC descriu alguns indicadors sobre els preus presentats en una licitació que poden ser indicatius de l'existència d'acords col·lusoris. Un d'aquests indicadors és l'existència de **diferències significatives en els preus que una mateixa empresa ofereix per a un contracte similar davant diferents òrgans adjudicadors** o davant entitats privades.

Aquesta circumstància (diferents preus per a prestacions similars) pot ser indicatiu d'ineficiència en la gestió de recursos públics, perquè no sembla justificat que un mateix servei coste més a un centre que a un altre, estant situats en la mateixa localitat i sent subministrat per la mateixa empresa d'alimentació.

En conclusió, la CEUO ha de concloure el disseny d'un procediment que respecte els principis generals de la contractació en el sector públic, que garantisca una competència legítima entre els potencials licitadors i que permeta aconseguir l'eficiència en la gestió de recursos públics.

#### Antiguitat de l'empresa prestadora del servei d'alimentació

Com veiem en el gràfic següent s'ha constatat la permanència de les empreses d'alimentació en els centres de la mostra: l'antiguitat supera els 5 anys en el 72,4% dels centres fiscalitzats.

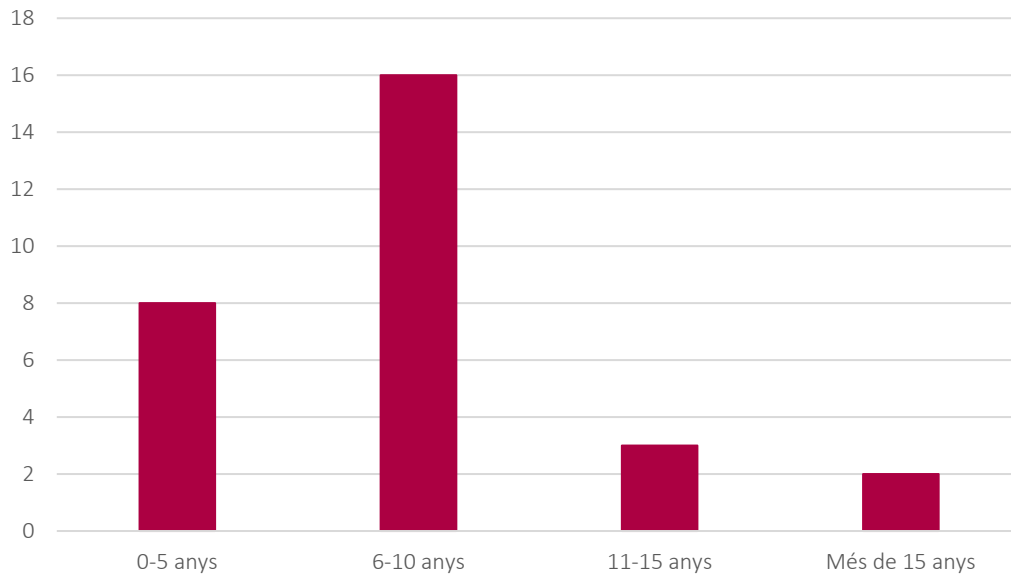
Aquesta resistència al canvi és deguda, tal com ens han confirmat en les visites realitzades, al fet que el consell escolar prioritza la seguretat que proporciona el coneixement previ del

<sup>16</sup> Des de 2013, la CNC està integrada en la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC).

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

funcionament i l'adaptació de les empreses a les seues necessitats. Tan sols en el cas que hagueren tingut problemes importants amb la gestora del servei o els presenten una oferta molt avantatjosa es plantegen la necessitat del canvi.

**Gràfic 6. Antiguitat de l'empresa prestadora del servei en els centres fiscalitzats**



Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades

#### **Subobjectiu 1.4: La contribució econòmica de la Generalitat és suficient per a finançar les despeses de funcionament dels menjadors escolars?**

La Generalitat Valenciana ingressa periòdicament als centres públics un import per a finançar part de les despeses de funcionament dels menjadors escolars (actualment 1,50 euros per comensal i dia) i les ajudes de menjador concedides a determinats usuaris d'aquest (vegeu apèndix 1). Analitzem en aquest subobjectiu si la contribució de la Generalitat Valenciana és suficient per al manteniment d'un servei de menjador adequat.

##### **El resultat econòmic del menjador escolar està equilibrat?**

El resultat econòmic del servei de menjador és la diferència entre els ingressos i les despeses afectes, tots els quals comptabilitzats en el que es denomina balanç de menjador i l'àmbit temporal del qual transcorre des de l'inici del curs escolar (1 de setembre) al final d'aquest (31 d'agost de l'any natural següent).

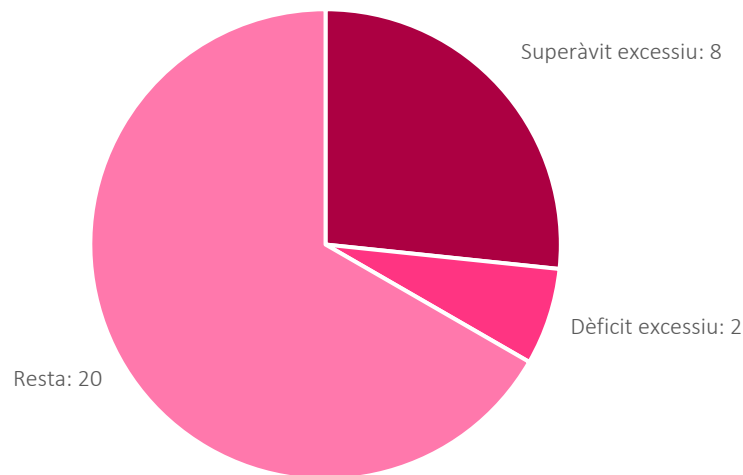
Els ingressos del menjador haurien d'estar destinats al servei que financen. Considerem que s'incompleix el principi d'equitat quan una família paga per un servei i el benefici obtingut redunda en el conjunt de l'alumnat del centre escolar, siga o no usuari del servei. D'altra banda, un resultat econòmic negatiu del servei de menjador és insostenible en el temps i podria requerir que la direcció estiguera obligada a llevar fons genèrics del centre docent.



Després de realitzar els ajustos per a garantir que el balanç de menjador reflecteix el corrent real de béns i serveis que els ingressos i despeses representen, hem observat que un de cada tres centres que hem fiscalitzat té un resultat econòmic excessivament<sup>18</sup> desequilibrat.

En el cas de l'únic centre de gestió directa del servei de restauració, el dèficit de menjador sobre el cost total del servei, després de la realització dels ajustos corresponents, ascendeix a un 43,5%. La direcció d'aquest centre ha sol·licitat la intervenció de la Conselleria des de 2011, amb la finalitat que es tinguen en compte les seues característiques especials i s'atenga la regularització de la seua situació, atés el caràcter estructural del seu dèficit de funcionament. No ens consta que aquestes sol·licituds hagen sigut ateses per part de la Conselleria.

**Gràfic 7. Resultat econòmic (ingressos menys despeses) imputables al servei del menjador. Curs escolar 2021-2022. Nombre de centres fiscalitzats**



*Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)*

El motiu fonamental de la variabilitat de resultats és que els ingressos dels centres docents (bé per aportacions dels comensals, bé per les aportacions de la Conselleria en concepte d'ajudes del menjador i de finançament de despeses de funcionament) estan determinats per les normes de l'Administració autonòmica (que fixa el preu màxim del menú i estableix la quantia unitària que finança els monitors i compensacions dels responsables), mentre que les despeses depenen de la capacitat negociadora de la direcció dels centres docents, sobre la qual recau la responsabilitat de la contractació.

Mentre no es modifiqui el procediment actual i no s'acudisca a algun sistema per a la racionalització de la contractació, la Direcció General de Centres Docents, juntament amb les direccions territorials d'educació i els serveis d'inspecció educativa, haurien de fixar unes

<sup>18</sup> A l'efecte de les nostres observacions, considerem un resultat econòmic excessivament desequilibrat si el balanç de menjador presenta un superàvit o un dèficit superior al 10% del cost del servei).





directrius perquè els centres docents adopten mesures correctores en cas de resultat econòmic excessivament desequilibrat.

#### Quadre 6. Propostes d'accions correctives segons el resultat econòmic del menjador

Si el centre té un superàvit excessiu	Si el centre té un dèficit excessiu
Podria reduir-se el preu de menú (l'import a cobrar a les famílies)	Hauria d'incrementar-se el preu del menú (import a cobrar a les famílies)
Podria millorar-se el menú contractat, augmentat el cost del menú a pagar al contractista	Hauria d'ajustar-se el cost del menú a pagar al contractista
	Hauria de sol·licitar-se a la Conselleria un finançament extraordinari si no foren possibles altres opcions

Font: Elaboració pròpia

#### L'import de la beca supera el cost de l'activitat subvencionada?

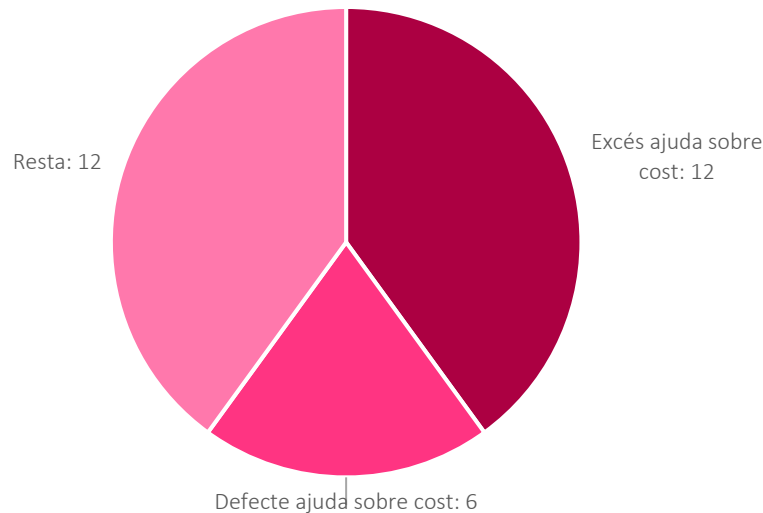
Al final del curs, la secretaria de cada centre educatiu receptor d'ajudes de menjador envia a la direcció territorial corresponent un certificat que acredita que el procés de percepció i aplicació de les ajudes durant tot el curs s'ha realitzat correctament. Hem rebut la totalitat dels certificats dels centres docents inclosos en la mostra corresponents al curs 2021-2022 (apartat 16.5 de la convocatòria de les ajudes).

Aquest certificat no és suficient mitjà d'acreditació per a garantir el compliment de l'article 19.2 de l'LGS, que assenyala que l'import de les subvencions en cap cas podrà ser de tal quantia que, aïlladament o en concurrència amb altres subvencions, ajudes, ingressos o recursos, supere el cost de l'activitat subvencionada.

Segons els nostres càlculs, **en quatre de cada deu centres que hem fiscalitzat, la quantia de les ajudes per al menjador escolar supera àmpliament (més del 10%) el cost del servei de menjador imputable als comensals becats.**



**Gràfic 8. Diferència entre l'import total de les ajudes rebudes pel centre i el cost imputable del servei de menjador.<sup>19</sup> Curs escolar 2021-2022. Nombre de centres fiscalitzats**



Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)

Tal com disposen altres òrgans concedents d'ajudes, la Direcció General de Centres Docents, juntament amb les direccions territorials d'educació, hauria d'establir unes instruccions més completes sobre la justificació de les ajudes, i en particular per a assegurar que l'import subvencionat no supere el cost de l'activitat subvencionada.

#### **L'aportació de la Conselleria és suficient per a atendre les despeses de funcionament del servei de menjador?**

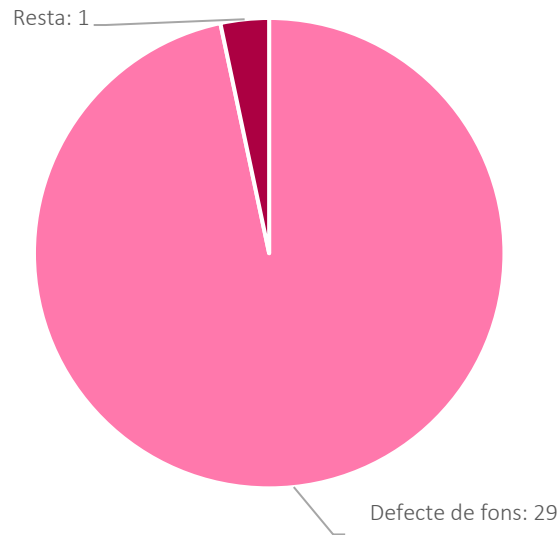
La Conselleria realitza una aportació diària d'1,50 euros per alumne usuari del servei en els centres docents d'educació primària. Segons l'apartat 4 de les instruccions emeses per la Direcció General de Centres Docents sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador, aquesta aportació ha d'atendre les despeses corresponents a les compensacions econòmiques que reben les persones responsables del menjador (director, secretari i encarregat de menjador) i les persones contractades que exerceixen la funció de monitor/monitora.

**Pràcticament en la totalitat dels centres fiscalitzats, l'import concedit per la Conselleria per al curs 2021-2022 és inferior al cost econòmic del funcionament.**

<sup>19</sup> Per a aquest indicador, el cost del servei del menjador és la part imputable als comensals becats de totes les despeses del menjador (menú, monitors, compensacions econòmiques als responsables, altres despeses), nets dels fons aportats per la Conselleria per a despeses de funcionament i nets de les aportacions addicionals realitzades pels comensals becats.



**Gràfic 9. Diferència entre l'import total de les aportacions de la Conselleria per a despeses de funcionament i el cost econòmic d'encarregats i monitors. Curs escolar 2021-2022. Nombre de centres fiscalitzats**



Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)

Per al curs 2023-2024, l'aportació diària per persona usuària del servei en concepte de despeses de funcionament del servei de menjador es realitzarà per trams en funció del nombre mitjà de comensals del centre durant el curs anterior. Els imports variaran entre els 1,50 euros (250 comensals o més) i els 1,80 euros (menor o igual a 100 comensals).<sup>20</sup>

En qualsevol cas, la Conselleria hauria de realitzar una anàlisi econòmica exhaustiva i redissenyar un sistema just de finançament del servei de menjador, de manera que les beques únicament financen el cost subvencionable.

El model de gestió establert per la normativa valenciana està focalitzat en la contractació del subministrament diari de menjars (gestió indirecta). La CEUO hauria de plantejar-se els canvis necessaris tant en el finançament com en el procediment de control per a fer factible un servei eficient i eficaç en centres que tinguen o opten en el futur per la gestió directa.

## **OBJECTIU 2. HI HA UN SISTEMA ADEQUAT DE CONTROL DE LA GESTIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR?**

La prestació de qualsevol servei públic realitzat per agents externs a l'Administració ha d'estar subjecta a un règim eficaç de vigilància i control, que garantisca el compliment de les obligacions i la consecució dels objectius perseguits amb l'actuació pública.

<sup>20</sup> Segons les instruccions de la Direcció General de Centres Docents sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador escolar en els centres docents d'educació infantil i primària i instituts d'educació secundària, de titularitat de la Generalitat per al curs 2023-2024.



La norma fonamental que regula el servei de menjador escolar en els centres docents públics no defineix de manera completa i precisa el sistema de control. Tan sols l'article 13 de l'Ordre 53/2012 assenyalava que la Inspecció d'Educació haurà de supervisar el funcionament dels menjadors escolars, vetllant pel compliment de l'ordre i de la resta de normativa educativa vigent en aquesta matèria.

### Subobjectiu 2.1: La inspecció educativa supervisa el funcionament dels menjadors escolars?

En el pla pluriennal d'actuació de la Inspecció d'Educació de la Comunitat Valenciana per al període 2019-2023<sup>21</sup> s'estableixen com a actuacions prioritàries la supervisió de la gestió econòmica dels centres públics de titularitat de la Generalitat, que inclou la gestió del menjador escolar.

#### Nombre d'informes emesos per la inspecció educativa

La Inspecció d'Educació ha supervisat la gestió econòmica de 1.062 centres docents públics de totes les etapes i ensenyaments, d'un total de 1.534 centres de la Comunitat (69,2%). L'anàlisi ha comprés els exercicis comptables dels anys 2020 a 2022.

Aquestes intervencions formen part d'un procés de millora contínua en què la Inspecció realitza la supervisió comptable, assessora els equips directius i detecta necessitats en matèria de formació. Com a resum dels aspectes analitzats en els informes d'inspecció s'elaboren informes anuals amb les principals conclusions i recomanacions obtingudes.

**Quadre 7. Nombre de centres públics supervisats per la Inspecció General d'Educació. Període 2020-2022. Detall per províncies**

Exercici comptable	Alacant	Castelló	València	Total
2020	70	29	125	224
2021	130	53	149	332
2022	200	87	219	506
<b>Total centres revisats</b>	<b>400</b>	<b>169</b>	<b>493</b>	<b>1.062</b>

*Font. Elaboració pròpia amb la informació rebuda de la Inspecció General Educativa (informes de supervisió de la gestió econòmica 2020 a 2022)*

En relació amb la matèria objecte de la nostra fiscalització, la Inspecció General d'Educació ha supervisat la gestió del menjador del 62,2% dels centres públics d'educació primària que disposen d'aquest servei corresponent a algun dels anys comptables assenyalats.

<sup>21</sup> Els objectius s'estableixen per als cursos 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 i 2022-2023.



**Quadre 8. Nombre de centres amb educació primària i amb servei de menjador avaluats per la Inspecció General d'Educació. Període 2020-2022**

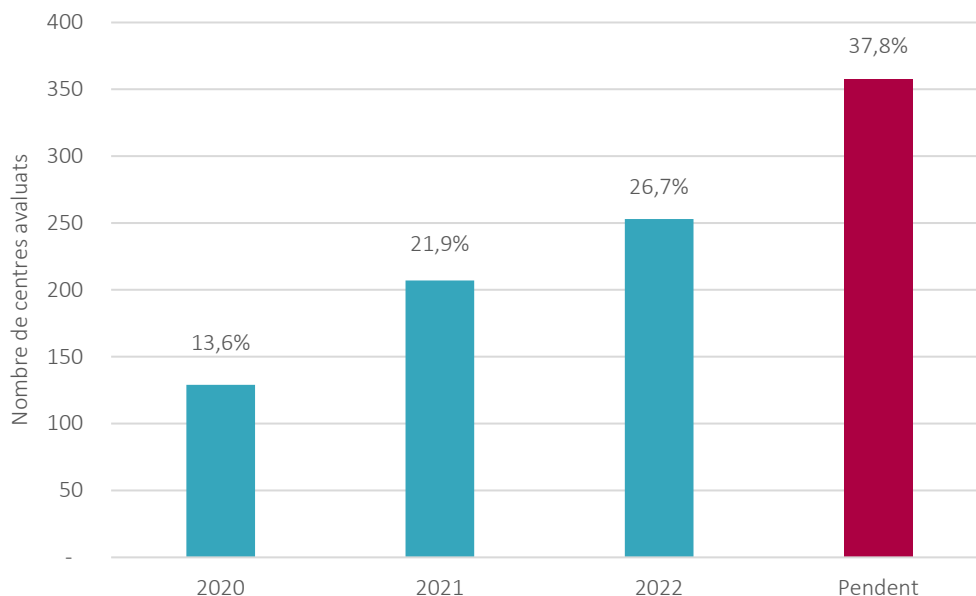
Exercici comptable	Alacant	Castelló	València	Total
2020	43	18	68	129
2021	80	36	91	207
2022	65	45	143	253
<b>Total centres revisats</b>	<b>188</b>	<b>99</b>	<b>302</b>	<b>589</b>
<b>Total centres</b>	<b>340</b>	<b>140</b>	<b>467</b>	<b>947</b>
<b>Percentatge de revisió</b>	<b>55,3%</b>	<b>70,7%</b>	<b>64,7%</b>	<b>62,2%</b>

Font. Elaboració pròpia amb la informació rebuda de la Inspecció General Educativa

El nombre d'actuacions realitzades no aconsegueix un hipotètic objectiu d'inspeccionar anualment el 25% de centres, si bé el pla pluriennal no ha establert un calendari de la supervisió a realitzar entre els quatre anys que comprén el pla.

La Inspecció General d'Educació, juntament amb les inspeccions territorials, haurà de fer un esforç addicional per a completar les actuacions en la resta dels centres, amb la finalitat d'aconseguir l'objectiu de supervisar el 100% de centres una vegada concloga l'exercici comptable 2023 (últim del període pluriennal previst en el pla esmentat).

**Gràfic 10. Nombre d'avaluacions realitzades per la Inspecció General d'Educació en el període 2020-2022 i percentatge de cobertura aconseguit**



Font. Elaboració pròpia amb la informació rebuda de la Inspecció General Educativa



La Inspecció General d'Educació ha emés les recomanacions següents respecte al servei de menjador:

- Realitzar un pressupost de menjador que siga aprovat pel consell escolar.
- Actualitzar el compte de menjador a 1 de setembre (inici del nou curs escolar).
- El preu per a comensals habituals i esporàdics ha de ser el mateix i han d'évitar-se les gratuïtats.
- El superàvit de menjador ha de destinar-se a la reducció del preu del menú que paguen les famílies.
- Les factures han d'ajustar-se als contractes i períodes facturats.
- Han de conciliar-se els menús facturats mensualment i el nombre de comensals introduïts en ITACA pel centre.

La Inspecció ha de continuar amb aquesta actuació prioritària que millora la qualitat de la gestió, el funcionament dels centres en detectar les desviacions de la norma i la difusió de bones pràctiques de gestió.

## **Subobjectiu 2.2: La Conselleria de Sanitat supervisa els menjadors dels centres escolars?**

La Llei 10/2014, de Salut de la Comunitat Valenciana, defineix el Pla de Seguretat Alimentària (d'ara en avant, PSA) com un instrument en què es concreta el conjunt d'accions de caràcter interdepartamental adreçades a garantir la salut i seguretat dels consumidors en matèria alimentària.

El PSA de la Comunitat Valenciana 2021-2025 (aprovat pel Decret 61/2016, de 20 de maig, del Consell) és l'instrument estratègic de planificació en què es concreta el conjunt d'anàlisis, objectius, línies d'actuació, programes i accions de caràcter interdepartamental adreçades a garantir la salut i seguretat de les persones consumidores en matèria alimentària en què es descriuen els controls oficials que es realitzaran durant aquest període, pels diferents departaments competents de la Generalitat, a fi de garantir el compliment de la legislació al llarg de tota la cadena alimentària, des de la producció primària fins als punts de venda al consumidor final.

En l'àmbit educatiu de la Comunitat Valenciana, **la DGSP ha desenvolupat, des del curs 2016-2017, actuacions de control dels centres educatius amb servei de menjador.** El seu objectiu és garantir la qualitat de l'oferta alimentària de centres escolars. Per a això s'avalua la composició del menú en una mostra de centres escolars i la incorporació a aquest de productes vegetals frescos i de temporada i d'aliments de producció ecològica. A més, s'assegura la implantació d'accions correctives per a adequar l'oferta alimentària a la normativa.



El seu abast comprén els centres d'educació primària i secundària obligatòria de la Comunitat Valenciana, de qualsevol titularitat, amb cuina pròpia o sense.

L'avaluació de l'oferta alimentària s'ha realitzat respecte a dos referents: el *Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos* (Ministeri de Sanitat. Estratègia NAOS. 2010) i la *Guia per als menús en els menjadors escolars de la Comunitat Valenciana*. Vegeu subobjectiu 3.2.

### Nombre d'informes emesos per la DGSP en centres d'educació primària

La DGSP ha avaluat el 86,2% dels centres docents públics d'educació primària amb servei de menjador en el període 2019 a 2022. Alguns han sigut visitats en diverses ocasions.

**Quadre 9. Nombre de centres amb educació primària i amb servei de menjador avaluats per la Direcció General de Salut Pública. Període 2019-2022**

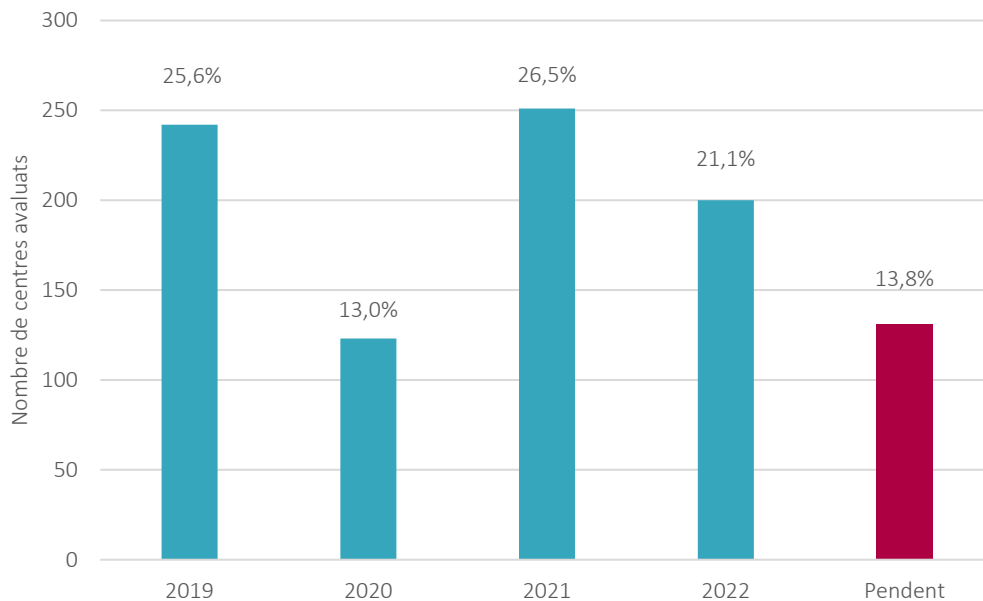
Exercici comptable	Alacant	Castelló	València	Total
2019	86	33	123	242
2020	39	38	46	123
2021	83	47	121	251
2022	86	6	108	200
<b>Total centres revisats</b>	<b>294</b>	<b>124</b>	<b>398</b>	<b>816</b>
<b>Total centres</b>	<b>340</b>	<b>140</b>	<b>467</b>	<b>947</b>
<b>Percentatge de revisió</b>	<b>86,5%</b>	<b>88,6%</b>	<b>85,2%</b>	<b>86,2%</b>

Font. Elaboració pròpia amb la informació rebuda de la Direcció General de Salut Pública

No ens consta que s'haja establert un calendari de les avaluacions que està duent a terme la DGSP. El grau de cobertura de les actuacions de control del servei de menjador en centres públics d'educació primària és molt elevat, i l'evolució observada en el període 2019-2022 (tan sols l'any 2020 per motius de la pandèmia es va reduir significativament el nombre de visites) ens permet concloure que s'està realitzant una eficaç supervisió de la xarxa de menjadors escolars en matèria d'oferta alimentària.



**Gràfic 11. Nombre d'avaluacions realitzades per la Direcció General de Salut Pública en el període 2019-2022 i percentatge de cobertura aconseguit**



Font. Elaboració pròpia amb la informació rebuda de la Direcció General de Salut Pública

Hem resumit en el subobjectiu 3.2 algunes de les conclusions obtingudes per la DGSP. Destaquem a continuació algunes de les observacions sobre les avaluacions realitzades en els centres públics amb educació primària:

- El 85,2% té completament externalitzada la gestió del menjador escolar i en el 12,3% s'externalitza parcialment.
- El 64,7% dels menús s'elaboren en les cuines del centre.
- El menú servit el dia de la visita d'inspecció presenta característiques similars al programat.

Segons la memòria anual de 2022, en el 88,4% dels menjadors de centre escolar se serveixen diàriament menús especials per motius de salut (al·lèrgies, intoleràncies, diabetis...). En el 75,9% de centres se serveixen menús especials per raons culturals o religioses. Alguns centres també disposen de menús especials per a vegetarians (30,5%) i de menús especials per a vegans (24%).

### **Subobjectiu 2.3: El consell escolar del centre participa en la supervisió del servei de menjador escolar?**

L'autonomia que els centres tenen conferida quant al servei de menjador es veu reflectida no sols en la gestió d'aquest per part de la comunitat educativa i especialment per part de l'equip directiu, sinó també en els aspectes quotidians del seu funcionament.





## Nombre de centres el consell escolar dels quals exerceix funcions en relació amb la supervisió del servei de menjador escolar

El capítol II de l'Ordre 53/2012 regula en el seu articulat els diferents responsables de la gestió del servei i personal adscrit a la prestació d'aquest. En concret, l'article 15 enumera les diferents atribucions que el consell escolar del centre té encomanades.

Hem verificat el grau de compliment d'aquestes atribucions per als 30 centres públics de la mostra.

### Quadre 10. Proporció de centres fiscalitzats el consell escolar dels quals exerceix funcions de supervisió de la gestió del servei

Aspecte de control <sup>22</sup>	Nombre de centres	Compliment (sobre 30)
Supervisa l'organització i activitat general del menjador escolar, així com els aspectes administratius i funcionals del servei	29	96,7%
Supervisa els menús servits en el menjador escolar quant a qualitat i varietat d'aliments i comprova que contribueixen a una alimentació sana i equilibrada de l'alumnat	16	53,3%
Aprova el balanç de menjador del curs 2021-2022	18	60,0%
Analitza els informes de la Inspecció de Sanitat (resultat del control del servei de menjador realitzat des de 2019)	12	41,4% <sup>23</sup>

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades

No en tots els centres el consell escolar exerceix una supervisió efectiva del servei de menjador, especialment pel que fa a la supervisió dels menús servits, aquesta es delega en la direcció del centre i, especialment, en l'encarregat de menjador i en el personal de cuina.

**Tan sols el 60% dels consells escolars dels centres fiscalitzats han aprovat el balanç de menjador corresponent al curs 2021-2022.** Considerem que aquest balanç hauria de ser aprovat una vegada finalitzat el període al qual correspon,<sup>24</sup> ja que, en cas de superàvit, tal com estableix l'apartat 7 de les Instruccions de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador, aquest es pot destinar, per mitjà d'acord del consell escolar, a atendre altres despeses del centre. **Dels 18 centres que han aprovat el balanç de menjador, 11 l'han aprovat amb posterioritat al 31 d'agost, data de tancament del període que comprén el menjador escolar.**

<sup>22</sup> Les dues primeres corresponen a dues atribucions de l'article 15; la tercera respon a una bona pràctica de rendició de comptes, i la quarta a una tasca de transparència que considerem important per part de l'equip directiu quant a la comunicació de les inspeccions sanitàries realitzades.

<sup>23</sup> Percentatge de compliment sobre 29 centres, atés que la DGSP no ha supervisat un dels centres de la nostra mostra.

<sup>24</sup> El balanç de menjador es refereix al curs escolar, és a dir, des del 01-09-2021 fins al 31-08-2022.



### Comissió específica menjador<sup>25</sup>

Un altre òrgan que té responsabilitat sobre la gestió del servei és la comissió de menjador, tal com estableix l'article 16 de l'Ordre 53/2012, a qui s'encarrega la funció de dirimir les possibles qüestions que puguen sorgir en el funcionament del servei de menjador escolar.

S'ha constatat l'existència d'una comissió específica<sup>26</sup> en tots els centres públics inclosos en la mostra excepte un, el qual no té aquesta obligació.<sup>27</sup> D'aquests, el 13,3% dels centres no deixa evidència per mitjà d'acta de les decisions preses en les seues reunions.

Considerem que la DGCD hauria d'incloure en les seues instruccions anuals recomanacions sobre la manera de realitzar la supervisió del servei de menjador pel consell escolar i per la comissió.

Les famílies i les associacions de mares i pares d'alumnes<sup>28</sup> (AMPA) són una part molt important de la comunitat educativa. Per a conèixer la seua opinió sobre la prestació del servei de menjador en els seus centres, hem elaborat i remés un qüestionari a aquestes associacions. Volem conèixer la seua opinió, entre altres qüestions, respecte a si des del consell escolar es promou la transparència i participació pel que fa al funcionament del servei de menjador.

A més, s'ha preguntat també a les associacions sobre les funcions de supervisió de l'organització del servei i dels menús, i les respostes són similars a les recollides a través dels qüestionaris remesos als centres (vegeu quadre 9).

---

<sup>25</sup> És la comissió pedagògica, d'activitats extraescolars i complementàries i de serveis complementaris de menjador i transport. L'article 30 del Decret 253/2019, de 29 de novembre, del Consell, de regulació de l'organització i el funcionament dels centres públics que imparteixen ensenyaments d'Educació Infantil o d'Educació Primària, estableix l'obligació de constituir aquesta comissió del consell escolar.

<sup>26</sup> L'article 30.6 del Decret 253/2019 assenyalava que la comissió estarà integrada, almenys, per les persones titulars de la direcció i de la secretaria, la persona encarregada de menjador, una persona representant del professorat del centre i una persona representant de les mares, pares o representants legals, triats, si és el cas, entre els membres del consell escolar per cada un dels sectors respectius.

<sup>27</sup> L'article 30.3 del Decret 253/2019 estableix que en els centres de menys de sis unitats no es constituïran comissions, que se substitueixen pel consell escolar. El centre al qual fem referència es troba en aquesta situació.

<sup>28</sup> El consell escolar dels centres públics està integrat, entre altres per "sis representants de mares, pares o representants legals de l'alumnat, dels quals un serà designat per l'associació de mares i pares de l'alumnat més representativa del centre" (article 25.1 del Decret 253/2019).



### Quadre 11. Respostes de les AMPA dels centres fiscalitzats en relació amb les preguntes formulades

Pregunta formulada	Respostes afirmatives	Compliment (sobre 29)
Es facilita la informació necessària per a la valoració de les empreses en la comissió específica de menjador?	28	96,6%
El consell escolar supervisa l'organització i activitat general del menjador escolar, així com els aspectes administratius i funcionals del servei?	26	89,7%
El consell escolar supervisa els menús servits en el menjador escolar quant a qualitat i varietat d'aliments i comprova que contribueixen a una alimentació sana i equilibrada de l'alumnat?	21	72,4%
El consell escolar ha rebut algun informe de la Inspecció de Sanitat com a resultat de les seues actuacions de control del servei de menjador realitzades des de 2019?	16	55,2%
S'ha previst la possibilitat de provar el menú pels representants de les famílies en el consell escolar?	21	72,4%
Poden accedir les famílies a les instal·lacions de menjador i cuina?	23	79,3%

Font. Elaboració pròpia basada en les contestacions remeses per les AMPA

De les respostes facilitades, considerem que els centres sí que promouen la participació i transparència en relació amb el servei de menjador escolar, i a més confirmen que el consell escolar sí que exerceix funcions de supervisió de la gestió del servei, excepte per la rendició dels informes de la Inspecció de Sanitat.

#### Subobjectiu 2.4: La direcció del centre docent supervisa les condicions d'execució del contracte amb les empreses adjudicatàries?

L'obligació de supervisió de les condicions d'execució del contracte amb les empreses adjudicatàries recau, segons l'article 17 de l'Ordre 53/2012, en la direcció del centre. No s'elaboren de manera habitual informes sobre la supervisió econòmica que es reten davant el consell escolar. Hem comprovat que no es compleixen íntegrament els requisits previstos en les instruccions emeses per la Conselleria sobre el contingut de les factures, la qual cosa resta eficàcia a la supervisió del contracte, que és exercida per personal docent, amb escassa formació en gestió econòmica i comptable. Les instruccions haurien d'aclarir la possibilitat o no que l'empresa d'alimentació subministre menús a cost zero.

#### Nombre d'informes elaborats per la direcció del centre docent en relació amb la supervisió de l'execució del contracte

Dels 30 centres de la mostra tan sols dos indiquen que la direcció del centre elabora informes en relació amb la supervisió de l'execució del contracte; en concret, per al curs 2021-2022 han realitzat un informe cada un. De les entrevistes realitzades amb l'equip directiu dels centres podem concloure que la resta dels centres sí que realitza aquesta



supervisió, però no en deixa constància en cap informe. És una supervisió diària i àgil del servei de menjador.

Un dels aspectes dèbils del sistema de control és que la supervisió econòmica és realitzada per docents que, per regla general, compten amb escassa formació en la matèria, i que no disposen de personal administratiu adscrit als centres que puguin exercir les tasques administratives i comptables.

### Compliment dels requisits de facturació previstos

Les Instruccions de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador per al curs 2022-2023, en la seua clàusula 9, detallen els requisits referents a la facturació del servei. **Hem verificat que en cap dels 30 centres de la mostra es compleixen íntegrament aquests requisits.**

#### Quadre 12. Grau de compliment dels criteris de facturació definits en les instruccions en els centres fiscalitzats

Criteri	Nombre de centres	Compliment (sobre 29 o 30) (a)
<b>Factura menús (a)</b>		
Indica el nombre de menús servits	29	100,0%
Indica el cost del menú	29	100,0%
Indica el període del servei facturat	11	37,9%
Inclou gratuïtats (b)	14	48,3%
Diferència entre menús d'alumnes i de professors (b)	11	37,9%
<b>Factura monitors</b>		
Indica el nombre de monitors	30	100,0%
Indica nombre d'hores contractades	16	53,3%
Indica el període del servei facturat	12	40,0%
<b>Altres</b>		
No inclouen altres conceptes que no siguin exclusivament els previstos en el contracte	18	60,0%
L'anotació comptable indica expressament el concepte	25	83,0%
L'anotació comptable indica expressament el període facturat	4	13,3%

(a) El percentatge de compliment en relació amb les factures de menús s'ha realitzat sobre 29, ja que en un dels centres la prestació del servei és de gestió directa.

(b) Aquests aspectes no estan previstos en la Instrucció, però considerem que són un aspecte fonamental en la revisió de les factures.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació obtinguda dels centres fiscalitzats



Un altre dels requisits establits en la clàusula 9 és que les factures han d'estar degudament conformades per la direcció del centre. Hi ha presumpció que tota factura introduïda en l'aplicació comptable està acceptada prèviament, però no hem pogut obtenir evidència de si la factura ha sigut aprovada per la direcció (amb caràcter general el tràmit de conformar la factura és fa a través de signatura electrònica, però no disposem dels registres electrònics que ho atesten).

Tan sols en 11 centres es diferencia en la factura els menús corresponents als alumnes i als professors, circumstància que dificulta l'acarament posterior entre els menús facturats i les assistències introduïdes en l'aplicació.

En les factures de 12 centres s'inclouen altres conceptes diferents<sup>29</sup> al recollit en el contracte signat entre les direccions territorials i les empreses subministradores. Aquesta pràctica no està permesa, tal com s'indica en les Instruccions.

### Gratuïtats

A pesar que no es preveja en el contracte signat la possibilitat de gratuïtats (menús facturats a zero euros), hem constatat que sí que figuren en les factures de 14 centres. Aquestes gratuïtats van destinades, amb caràcter general, a oferir el menú gratuït per a personal del centre (director, cap d'estudis, secretari i encarregat de menjador) o com a beques dirigides a alumnes en situacions desfavorides. No tenim evidència de si un altre personal docent ha sigut beneficiat amb menús gratuïts.

Considerem que aquestes gratuïtats no haurien d'oferir-se en cap cas, ja que aquestes millores en les ofertes podrien ser el que determinara la selecció d'una empresa i a més suposa una desigualtat de les condicions aplicables entre els diferents centres, així com una possible deterioració del menú genèric. L'informe de la Intervenció General Educativa de 2022 assenyalava que han d'evitar-se les gratuïtats. Les situacions desfavorides han de ser cobertes pel mecanisme previst per a això, les ajudes de menjador, les quals poden ser sol·licitades al llarg de tot el curs escolar.

Quant a les gratuïtats oferides per al personal del centre, considerem que la DGCD hauria d'homogeneïtzar-ne la inclusió dins dels contractes formalitzats amb les empreses prestadores del servei. Atés que l'article 17.5 de l'Ordre 53/2012 estableix que la direcció del centre docent ha d'"assegurar la presència d'un membre de l'equip directiu i del responsable de menjador durant el temps de duració de la prestació del servei de menjador", considerem que els menús de les dues persones haurien de considerar-se com a contraprestació necessària per a l'exercici de les seues funcions.

### Subobjectiu 2.5: Es designa un responsable de menjador que exercisca una supervisió efectiva?

El consell escolar dels centres designa un docent del centre com a persona responsable del menjador escolar. L'article 18 de l'Ordre 53/2012 enumera les competències que té

---

<sup>29</sup> Matèria primera extra, serveis prestats diversos i cànon de personal.



encomanades, entre les quals es troba la de "realitzar la gestió econòmica del servei de menjador, així com verificar el cobrament de les quantitats del preu del servei als usuaris del menjador, i efectuar els cobraments i pagaments autoritzats per la direcció del centre".

### Controls bàsics interns

La càrrega de treball que origina la gestió del servei de menjador és molt significativa. El procediment informàtic és lent, poc àgil i molt laboriós. Això, unit al desconeixement de les possibilitats reals del programa informàtic ITACA, provoca que a vegades s'acudisca a la utilització de registres auxiliars que poden provocar errors i alenteixen una labor ja per si mateixa ímproba.

A falta d'instruccions específiques respecte a la forma en què s'ha de dur a terme aquesta gestió econòmica, cada centre té establits els procediments de gestió que més se'ls adequen, de manera que observem una notòria falta d'homogeneïtat que dificulta les funcions de control.

Per a valorar en quina mesura la supervisió realitzada és efectiva, hem identificat una sèrie d'aspectes que considerem com a bones pràctiques i que haurien de constituir-se com a controls bàsics interns.

#### Quadre 13. Aspectes de control intern sobre la gestió econòmica del servei de menjador en els centres fiscalitzats

Criteri	Respostes afirmatives	Compliment (sobre 30)
El resultat comptable del balanç de menjador reflecteix el resultat real del servei de menjador del curs escolar 2021-2022	4	13,3%
No hi ha en la data de fer el nostre treball (maig de 2023) rebuts pendents de pagament corresponents a menús servits a l'octubre de 2022	18	60,0%
Es cobra el mateix preu als comensals habituals i als esporàdics	30	100,0%
El preu del menú al setembre de 2022 i juny de 2023 és igual al d'un altre mes del curs escolar 2022-2023	30	100,0%
Es cobra el mateix preu als alumnes i als professors	25	83,3%
En cas d'absències convenientment justificades, es retorna el 100% dels serveis no prestats	27	90,0%
No es cobren quantitats en efectiu	26	86,7%

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades



De la revisió realitzada, destaquem el següent:

- Atesa la falta de criteris homogenis i les mancances en formació específica en gestió comptable, hem hagut de realitzar ajustos<sup>30</sup> i reclassificacions<sup>31</sup> extracomptables per a quantificar el resultat d'acord amb el corrent real de béns i serveis associats al menjador escolar. En 26 dels 30 centres fiscalitzats, el resultat comptable no reflecteix el resultat real del servei de menjador del curs escolar 2021-2022, amb diferències més que significatives (superiors al 10%) entre les dues quanties.
- En el moment de fer el nostre treball de camp (maig de 2023), 12 dels 30 centres tenien quantitats pendents corresponents a menús servits a l'octubre de 2022; si bé aquestes quantitats no són significatives, la reclamació d'aquests imports suposa un treball addicional per a l'equip directiu. A més, resulta necessari que des de la DGCD es donen instruccions del procediment a seguir per a la reclamació de les quantitats impagades i es fixen les conseqüències d'aquests impagaments.
- El preu del menú dels professors ha de ser l'aprovat pel consell escolar, sense que càpia la diferenciació entre usuaris del servei. En cinc centres fiscalitzats, el preu cobrat al professorat és inferior al que es cobra a l'alumnat.
- En tres centres no es retorna la totalitat dels serveis no prestats en cas d'absència justificada. Aquesta pràctica ha de ser eliminada tal com s'indica en l'apartat 3 de les instruccions de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament, segons el qual, en cas d'una falta d'assistència degudament justificada, no està permès el cobrament a la persona usuària de cap quantitat en concepte de monitors o despeses indirectes.

Recomanem que el cobrament es realitzi a mes vençut, perquè només així es cobrarien els serveis realitzats, sense que fora necessari efectuar regularitzacions posteriors.

#### Quadre 14. Modalitat de cobrament dels rebuts mensuals en els centres fiscalitzats

Modalitat de cobrament	Nombre de centres
Mes vençut	22
A compte	4
Altres (*)	4

(\*) En dos casos el centre no gira els rebuts, són les famílies les qui paguen mitjançant transferència cada mensualitat i els altres dos prorrategen l'import anual en funció dels dies lectius

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades

<sup>30</sup> Per exemple, en alguns centres hem detectat factures emeses per les empreses d'alimentació que no estaven comptabilitzades.

<sup>31</sup> Per exemple, en alguns centres hem detectat que totes les factures de menús i monitors han sigut comptabilitzades en el mateix compte.



### Fiabilitat del nombre d'assistències

Tal com assenyala l'apartat 9.7 de les instruccions de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament, "la fiabilitat de les dades introduïdes en ITACA és fonamental per a garantir que la facturació emesa per les empreses s'ajusta a les condicions pactades en els respectius contractes i a les dades d'assistència de l'alumnat introduïdes pels centres".

Per a l'acompliment d'aquesta tasca és molt important que es faci un control adequat de les assistències de l'alumnat usuari del servei de menjador. Això requereix dues tasques: d'una banda, un control de les assistències diàries dels comensals (que realitzen els monitors) i un abocament posterior d'aquestes dades a l'aplicació ITACA (que realitza l'encarregat del menjador o el secretari). Aquesta última dada és l'utilitzada per al càlcul de l'import a percebre pels centres tant en concepte de despeses de funcionament com d'ajudes de menjador.

Hem dut a terme una anàlisi de raonabilitat de la informació gravada en ITACA, verificant si el nombre d'assistències del mes d'octubre de 2022<sup>32</sup> és coherent amb els fulls de control<sup>33</sup> emplenats pels monitors i amb els menús pagats<sup>34</sup> al proveïdor que figuren en les factures comptabilitzades.

Hem detectat debilitats de control intern (absència de comprovació prèvia dels conceptes facturats, errors en la introducció manual de les assistències en el programa, falta de revisió posterior de les dades introduïdes i falta de formació sobre l'aplicació ITACA a les persones responsables d'exercir aquestes tasques en els centres docents) que deriven en l'existència de **diferències entre les assistències gravades en ITACA i les fonts auxiliars d'informació acarades**. No obstant això, aquestes diferències són rellevants (més del 10%) únicament en tres centres respecte a les assistències acreditades pels monitors en els seus fulls de control i en un centre respecte als menús facturats.

---

<sup>32</sup> Hem seleccionat octubre de 2022 com a període per a realitzar aquesta prova, ja que és un mes on l'afluència de comensals s'assembla a la resta del curs pel fet que la resolució de la concessió d'ajudes ha sigut resolta.

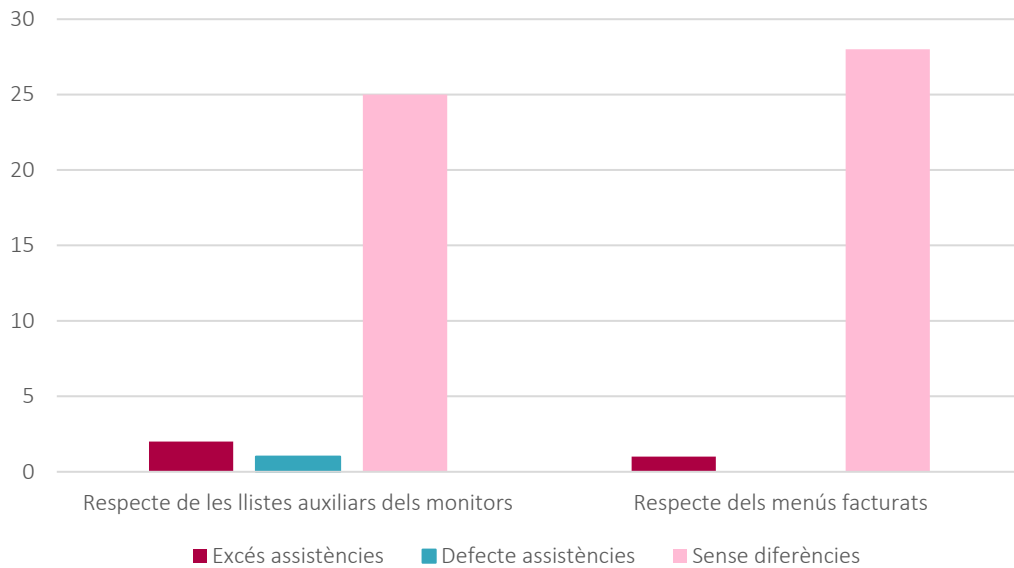
<sup>33</sup> En dos dels 30 centres de la mostra no s'ha pogut dur a terme ja que no conservaven les llistes dels monitors sol·licitats.

<sup>34</sup> Aquesta prova no ha sigut realitzada en el centre que té gestió directa en la prestació del servei.





**Gràfic 12. Diferències rellevants en les assistències gravades en ITACA respecte d'altres fonts d'informació. Octubre de 2022. Nombre de centres fiscalitzats**

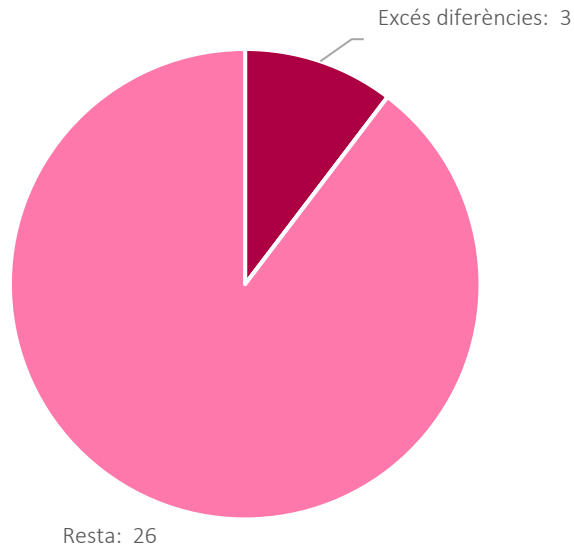


Font: Elaboració pròpia a partir de la informació obtinguda dels centres visitats i informació facilitada per la DGCD

Hem estés a la totalitat del curs 2021-2022 el procediment d'auditoria anterior, perquè l'existència de diferències entre el nombre d'assistències declarades respecte al nombre de menús pagats al proveïdor pot implicar el cobrament per part dels centres docents de fons de la Conselleria, en concepte de beques i despeses de funcionament, superior al que li correspondria.



**Gràfic 13. Diferències rellevants entre assistències declarades respecte al nombre de menús servits segons factures. Curs escolar 2021-2022. Nombre de centres fiscalitzats**



*Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)*

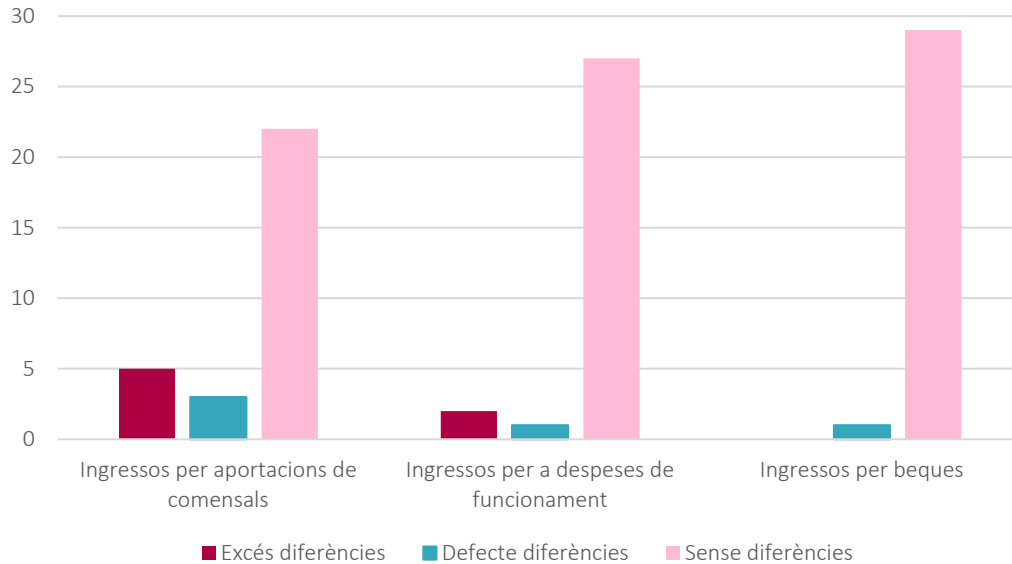
Si bé per a l'agregat de les assistències del curs 2021-2022 hem observat en tres centres que hi ha diferències rellevants entre les **declarades en ITACA i els menús pagats al proveïdor**, amb caràcter general les assistències gravades es corresponen amb menjars realment servits.

#### **Fiabilitat dels ingressos comptabilitzats**

Hem dut a terme una anàlisi de raonabilitat dels ingressos comptabilitzats en concepte de beques del menjador, les aportacions de la Conselleria per al funcionament del menjador i les aportacions de les famílies. Aquests ingressos depenen de les assistències enregistrades en ITACA, que tal com hem vist en els gràfics anteriors són raonablement similars a les assistències reals.



**Gràfic 14. Diferències rellevants entre els ingressos comptabilitzats i els que correspondria segons les assistències. Curs escolar 2021-2022. Nombre de centres fiscalitzats**



Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)

Les diferències que hem observat i que no han sigut justificades pels responsables dels centres són:

- En huit centres les quanties comptabilitzades com a aportacions de comensals no són coherents amb el nombre d'assistències (en cinc d'aquests centres l'import comptabilitzat com a aportacions és superior a l'import que seria raonable en funció de les assistències declarades, i en tres centres, al revés).

Tal com assenyalen les instruccions no està permès el cobrament de cap quantitat en cas de falta justificada. Hi ha centres que no segueixen aquesta pràctica i existeix el problema afegit del control d'assistència en el cas dels usuaris becats (vegeu subobjectiu 4.2).

- En tres centres les quanties comptabilitzades com a aportacions de la Conselleria en concepte de despeses de funcionament no són coherents amb el nombre d'assistències (dues per excés i una per defecte).
- En un centre l'import comptabilitzat com a ajudes del menjador és inferior a l'import que seria raonable en funció de les assistències declarades).

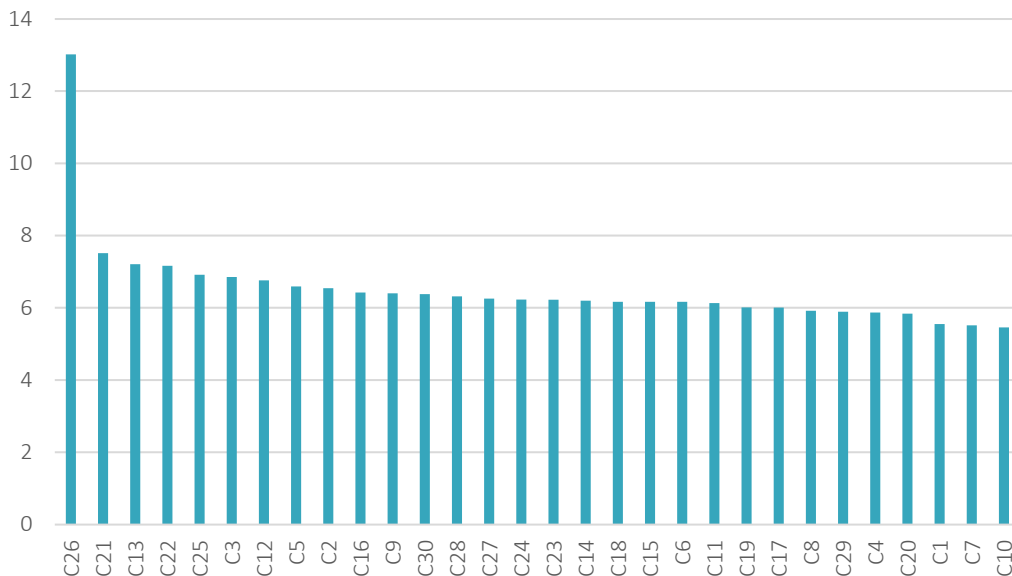
La introducció en ITACA de les assistències, realitzades per personal del centre docent i que serveix de base per al finançament del servei de menjador per part de la CEUO, és un aspecte clau del finançament del servei. Si bé les diferències no són generalitzades, la **Conselleria podria analitzar la possibilitat que l'aplicació esmentada configure un mecanisme de control automatitzat de la facturació realitzada per l'empresa**

adjudicatària respecte als menús servits, i de les ajudes de menjador respecte de les assistències dels alumnes.

### Cost unitari del servei de menjador

A fi de realitzar una anàlisi de raonabilitat de les despeses comptabilitzades relacionades amb el servei de menjador, hem comparat el cost unitari<sup>35</sup> del servei de menjador entre els 30 centres fiscalitzats.

Gràfic 15. Cost unitari del servei de menjador en els centres fiscalitzats. Curs escolar 2021-2022. Euros per comensal i dia



Font: Elaboració pròpia a partir dels moviments comptables del curs 2021-2022 (després d'ajustos)

El centre C26, únic CEIP amb gestió directa del servei de restauració (la vigilància la presta una empresa externa, igual que en la resta dels centres) a la Comunitat Valenciana, té un cost del servei de menjador de 13,02 euros per menú i dia,<sup>36</sup> més del doble<sup>37</sup> que la mitjana del cost de la resta de centres fiscalitzats (en tots, el servei de restauració és de gestió indirecta) que ascendeix a 6,30 euros. Entre aquests centres, s'observa una variabilitat significativa del cost total, que oscil·la entre els 7,51 euros per comensal i dia i els 5,46 euros. Tal com hem assenyalat en el subobjectiu 1.4, la Conselleria hauria d'adoptar les

<sup>35</sup> Quocient de la suma de tots els costos (cost dels menús, despeses de monitors, compensacions econòmiques als responsables del menjador i altres despeses de funcionament) dividit pel nombre de menús servits en el curs escolar.

<sup>36</sup> L'altre centre a la Comunitat Valenciana que compra directament els aliments, encara que la cuinera no està contractada directament per l'Administració, sinó que pertany a una empresa del sector, té un cost total del servei de menjador de 7,30 euros).

<sup>37</sup> De la revisió de l'estructura de costos dels centres fiscalitzats, observem que no hi ha diferències rellevants entre el cost pel servei de vigilància. La diferència és deguda a un major cost del servei de restauració d'aquest centre (compra d'aliments i despeses de personal de cuinera) davant del cost per menú que tenen els centres de gestió indirecta.



mesures oportunes per a garantir el compliment del principi d'economia, i, en conseqüència, del d'eficiència, en la totalitat de centres, amb independència del tipus de gestió.

### Compensacions econòmiques als responsables del menjador

Segons l'apartat 6 de les instruccions de la DGCD sobre la gestió econòmica i funcionament, les persones responsables encarregades del servei de menjador escolar, director del centre, encarregat de menjador i secretari percebran una compensació econòmica. No obstant això, aquest últim podrà percebre-la en el cas que el servei de menjador no siga deficitari.

L'Ordre 53/2012 preveu com a responsables de la gestió del servei de menjador: el consell escolar del centre, comissió de menjador, direcció del centre docent (director, cap d'estudis i secretari) i el responsable del menjador. No s'atribueix cap responsabilitat executiva en particular al secretari del centre, relacionada amb la gestió del servei de menjador, més enllà de les tasques administratives que té atribuïdes. Per això, qüestionem aquesta mesura punitiva cap al secretari, perquè ens resulta complex relacionar com les seues atribucions poden millorar o empitjorar el servei.

En qualsevol cas, hem verificat que en set dels deu centres que presenten dèficit el secretari sí que ha percebut compensació econòmica durant el curs 2022-2023,<sup>38</sup> fet que incompleix les instruccions assenyalades. En sentit contrari, en quatre dels 20 centres amb superàvit no han abonat la compensació econòmica al secretari (encara que de la redacció de les instruccions concloem que el pagament d'aquestes gratificacions és potestatiu i no obligatori per al cas del secretari).

Aquestes incidències evidencien que la supervisió de la gestió econòmica del servei de menjador presenta debilitats: una adequada aprovació en temps del balanç de menjador mitigaria aquests riscos.

### Subobjectiu 2.6: La Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació ha esmenat les incidències detectades per altres òrgans de control?

Tal com assenyalem en el subobjectiu 1.3, el procediment seguit per a la contractació del servei de menjador en els centres públics no és conforme amb la normativa de contractació. La IGG i l'AVAF també s'han manifestat en aquest sentit.

**No tenim constància que la Conselleria haja implantat mesures efectives per a resoldre les observacions realitzades per aquests dos òrgans de control.**

La IGG<sup>39</sup> assenjala en el seu informe emés en 2020, tal com s'ha advertit en exercicis anteriors, que la CEUO segueix sense establir procediments de licitació pública de

<sup>38</sup> Per a la realització de la prova s'ha tingut en compte el resultat de menjador calculat per la Sindicatura i per a la comprovació de la percepció, els moviments comptables de setembre a desembre, inclosos, del curs 2022-2023.

<sup>39</sup> Informe definitiu de control financer específic sobre centres docents públics no universitaris titularitat de la Generalitat Valenciana. Exercici econòmic 2018 (signat en 2020).



concurrència competitiva concordes amb el marc normatiu de la contractació en l'àmbit administratiu per a la prestació del servei de menjador escolar, i que el sistema de contractació actual és ineficient, mancat de transparència i de control, la qual cosa comporta deficiències importants en l'ús dels fons públics i que els preus contractats siguen d'una injustificada variabilitat en cada un dels centres docents de titularitat pública.

La DGCD no ha remés contestació a la IGG ni ha detallat cap mesura implantada davant les incidències assenyalades en l'informe de la IGG signat en 2020.

Així mateix, segons resolució<sup>40</sup> de l'AVAF de 2022, la CEUO està formalitzant anualment contractes per al servei de menjador escolar que, per la seua quantia i prestació continuada en el temps, requereixen licitació pública de concurrència competitiva concorde amb el marc normatiu de la contractació en l'àmbit administratiu i als principis inspiradors d'aquesta consagrats en l'article primer de la Llei 9/2017.

En resposta d'11 de novembre de 2022, la DGCD contesta a l'AVAF que atén el requeriment formulat iniciant la tramitació d'un acord marc per a la contractació del servei de menjador en els centres educatius no universitaris de titularitat de la Generalitat, dependents de la CEUO, per procediment obert i amb pluralitat de criteris, que es troben en fase de redacció els plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques, on es defineixen els requisits bàsics, condicions d'execució i estàndards de qualitat necessaris per a la prestació dels serveis de menjador escolar i de l'atenció i cura de l'alumnat. No tenim constància que s'haja avançat en aquest procés.

La segona recomanació de l'AVAF indicava que s'ha d'instruir el procediment per a establir el preu públic del servei de menjador escolar d'acord amb les disposicions del Decret 103/2014, de 4 de juliol, del Consell. La DGCD respon que, una vegada licitat l'expedient de contractació mencionat, es procedirà a regular aquest preu públic per mitjà de l'aprovació d'un decret del Consell.

Finalment es recomana aplicar la bonificació del 10% a la quota que paguen les famílies pel servei de menjador escolar, per a mitigar l'impacte de la inflació en les llars, d'acord amb el Decret Llei 2/2022, de 22 d'abril, del Consell. La DGCD assenyala que aquestes exaccions afecten un gran nombre de prestacions i serveis subministrats per la Generalitat, sense que entre aquestes s'incloga el preu que paguen les famílies pel cost del servei de menjador escolar. Una mesura com la que es planteja es podrà aplicar fins que es determine el caràcter de preu públic d'aquest concepte, i d'acord amb la normativa que el regule.

---

<sup>40</sup> Resolució 611, de 13 de juliol de 2022, emesa per l'Agència Valenciana Antifrau.



## Quadre 15. Implantació de mesures proposades per la IGG i l'AVAF

Entitat	Mesures proposades per a corregir incidències detectades	Resposta de la DGCD
GG	Millorar la raonabilitat de les dades introduïdes en ITACA, qüestionable en alguns centres docents en existir diferències amb els menús facturats	Cap
	Corregir la disparitat de preus aplicats per les diferents empreses, tant en els preus del menú com el preu dels monitors.	Cap
	Millorar el control en la facturació dels monitors del menjador, ja que en alguns centres no s'ajusta a les condicions pactades en els contractes	Cap
AVAF	Ha d'instruir-se un procediment de licitació pública del servei de menjador escolar dels CEIP complint la normativa contractual	Redactant els plecs de l'acord marc
	El preu públic del servei de menjador escolar s'ha d'establir d'acord amb el Decret 103/2014, de 4 de juliol, del Consell, pel qual es regulen els preus públics	S'aprovaran per decret del Consell després de licitació de l'acord marc
	Aplicar la bonificació del 10% a la quota que paguen les famílies pel servei de menjador escolar, per a mitigar l'impacte de la inflació en les llars, d'acord amb el Decret Llei 2/2022, de 22 d'abril, del Consell	No aplicable segons la DGCD

Font: Elaboració pròpia amb la informació remesa per la DGCD

En resum, respecte a les mesures adoptades per a corregir les incidències assenyalades per la IGG i l'AVAF cal assenyalar que la Conselleria no ha variat el procediment establert per a la contractació en el curs 2023-2024<sup>41</sup> i, per tant, es continua incomplint la normativa de contractació administrativa

### OBJECTIU 3. EL SERVEI DE MENJADOR ESCOLAR FOMENTA UNA ALIMENTACIÓ SALUDABLE I SOSTENIBLE?

Les administracions públiques poden tindre un paper clau en la promoció d'aliments ecològics i de proximitat, incloent en els processos de contractació pública criteris de producció ecològica, de proximitat i economia social. Al seu torn, les empreses operadores dels serveis de menjador, al costat del seu personal de cuina, poden ser motors de transformació dels menús escolars.

Els menjadors escolars són un àmbit idoni per a crear circuits curts, ja que en tindre un volum fix d'usuaris poden adquirir un compromís de compra amb els productors locals. A més, gràcies a les necessitats de proveïment dels menjadors escolars, es poden

<sup>41</sup> De manera resumida, el procés és el següent: el consell escolar tria l'empresa prestadora del servei basant-se, almenys, en tres ofertes rebudes. Les direccions territorials signen els contractes (la duració dels quals és anual) a proposta dels centres educatius. Les factures són emeses a nom dels centres escolars i no de la direcció territorial.



programar els cultius i tancar preus justos per a tota la cadena alimentària. És a dir, els menjadors escolars poden ser un motor de potenciació de la producció d'aliments a escala local i la consolidació de circuits curts de comercialització.

La salut i el benestar de la població en edat escolar estan profundament condicionats pel tipus d'alimentació rebuda i el manteniment d'un pes saludable. L'aplicació del Decret 84/2018, del Consell, de l'Estratègia de la nutrició, activitat física i prevenció de l'obesitat i de les recomanacions de la *Guia per als menús en els menjadors escolars de la Comunitat Valenciana* (GMME-CV) contribuiria a una dieta més saludable dels nostres escolars i a la sostenibilitat dels menjadors escolars.

Els menús escolars han de proporcionar un percentatge adequat de productes frescos, de temporada, locals i, en la mesura que siga possible, ecològics.

### **Subobjectiu 3.1: La Generalitat Valenciana ha adoptat mesures destinades a millorar la qualitat nutricional i augmentar l'ús d'aliments ecològics en els menús escolars?**

A escala nacional, la Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició (d'ara en avant Llei 17/2011), estableix el marc legal bàsic per a la consecució d'hàbits nutricionals i de vida saludables. Aquesta llei incorpora la NAOS, que estableix els objectius nutricionals i d'activitat física per a la població, i fixa els indicadors i les eines que permeten realitzar el seguiment del progrés i avaluar la seua capacitat per a aconseguir els objectius plantejats. També prioritza les mesures dirigides a la infància i assenyala que les autoritats competents vetllaran perquè els menjars servits en els centres escolars siguen variats, equilibrats i estiguen adaptats a les necessitats nutricionals de cada grup d'edat. I imposa l'elaboració de menús especials, adaptats a al·lèrgies o intoleràncies i garanteix menús alternatius en el cas d'intolerància al gluten.

La Llei 17/2011 estableix mesures especials dirigides a l'àmbit escolar relacionades amb la qualitat dels menús, l'obligació de proporcionar informació sobre aquest tema als responsables dels comensals i l'obligatorietat de facilitar menús especials a l'alumnat amb al·lèrgies o intoleràncies alimentàries, diagnosticades per especialistes. En la mateixa línia es desenvolupa la normativa autonòmica, considerant, a més, aspectes de sostenibilitat en l'oferta alimentària a la població escolar.

A la Comunitat Valenciana es defensa el dret a una alimentació adequada assegurant la qualitat nutricional dels menús que s'ofereixen a la població escolar. Les competències relacionades amb el servei de menjador escolar s'atribueixen a la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació, mentre que les actuacions de control corresponen a la Conselleria de Sanitat (d'ara en avant CS). També aquesta última és l'encarregada de promoció d'hàbits de vida saludables entre la població.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Article 56 de la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de la Generalitat, de Salut de la Comunitat Valenciana, modificada per la Llei 8/2018, de 20 d'abril, de la Generalitat.





Les xifres d'obesitat infantil<sup>43</sup> obliguen a implantar mesures que contribuïsqen reduir-la. A la Comunitat Valenciana més d'un quart de la població infantil i adolescent, entre 2 i 17 anys, pateix obesitat o sobrepés.<sup>44</sup> Aquestes patologies comporten comorbiditats que deterioren la qualitat de vida de les persones i augmenten el risc de mortalitat en l'edat adulta.

Així mateix, un elevat nombre de la població escolaritzada realitza un dels principals menjars diaris al menjador escolar. Les evidències científiques mostren que la desnutrició adquireix rellevància per les seues conseqüències físiques, funcionals i socials entre els col·lectius vulnerables.

**Entre les mesures que ha adoptat la Generalitat Valenciana per a millorar la qualitat nutricional i augmentar l'ús d'aliments ecològics en els menús escolars, cal esmentar l'aprovació del Decret 84/2018 i l'aprovació de la *Guia per als menús en els menjadors escolars* (GMME-CV).**

**La GMME-CV va ser editada en 2018 per la CS i conté recomanacions per a la planificació de menús saludables.** L'aplicació d'aquestes recomanacions s'analitza per la mateixa conselleria amb competències en salut pública (vegeu subobjectiu 3.2).

**El Decret 84/2018, aplicable als centres docents titularitat de la Generalitat, té com a objecte fomentar una alimentació saludable i sostenible, i impulsar la incorporació d'aliments de proximitat, de temporada i de producció ecològica, en l'àmbit de la restauració col·lectiva pública de l'Administració de la Generalitat.**

En el cas de concursos públics, el Decret 84/2018 assenyala l'obligatorietat de detallar com a objecte del contracte que es tracta de la contractació d'un servei de restauració prestat conformement a criteris de seguretat alimentària, i alimentació saludable i sostenible. També en els plecs s'inclouran especificacions tècniques i criteris d'adjudicació relacionats amb l'alimentació saludable i sostenible i s'establiran criteris d'adquisició de determinats aliments de compliment obligat per a l'empresa adjudicatària.

**La garantia d'una oferta de menús saludables es materialitza en basar-se aquests en la dieta mediterrània i en la guia d'elaboració de menús confeccionada per la conselleria amb competències en salut pública, que s'encarregarà de vigilar la qualitat nutricional dels menús de la restauració col·lectiva pública.**

El Pla de Salut 2022-2030 i el Pla de Seguretat Alimentària 2021-2025 tenen com a objectiu promoure entorns educatius saludables, segurs i sostenibles, així com l'impuls de la qualitat nutricional i el control d'aquesta en els menjadors escolars. Pel que fa a això, la DGSP realitza actuacions d'avaluació i foment de la qualitat nutricional de l'oferta alimentària en centres escolars (vegeu subobjectius 2.2 i 3.2).

---

<sup>43</sup> En el grup d'edat de 6 a 12 anys la prevalença d'obesitat és del 16,1% a Espanya.

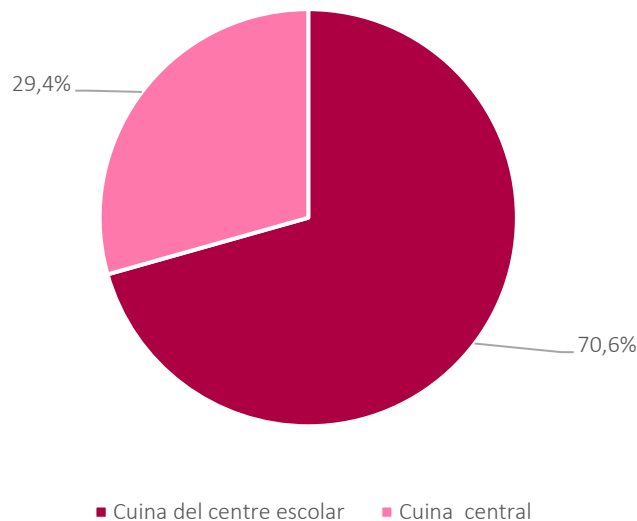
<sup>44</sup> Dada de 2022 inclosa en el Pla Salut 2022-2030.

Actualment, es troba en tramitació un projecte de decret que té per objecte establir els criteris per a garantir una oferta alimentària saludable i sostenible en serveis de restauració col·lectiva dependents de la Comunitat Valenciana. La seua finalitat és fomentar una alimentació saludable i sostenible impulsant la incorporació d'aliments de proximitat, de temporada i de producció ecològica, basats en la dieta mediterrània, en l'àmbit de la restauració dirigida a una col·lectivitat de consumidors. El dictamen del Consell Jurídic Consultiu<sup>45</sup> ha formulat una sèrie d'"observacions essencials" al text projectat. Entre aquestes, assenyalava la necessitat que siga acompanyat d'una memòria que efectue una anàlisi de la situació actual i de la incidència econòmica que suposa la norma proposada.

### Proporció de menjadors escolars amb servei de càtering davant de cuines tradicionals

L'estudi *Los comedores escolares en España*,<sup>46</sup> en analitzar el nombre de centres que tenen cuines *in situ* o de càtering, assenyalava la tendència cap a la generalització del càtering. Segons les dades oferides per nou comunitats autònomes, en el 63,6% dels casos el menjar es porta ja al col·legi preparat. Aquesta situació difereix respecte a la de la Comunitat Valenciana, on en el 70,6% dels centres escolars elaboren els menús en cuines instal·lades al mateix col·legi (tan sols Galícia presenta una situació similar a la valenciana en elaborar, segons l'estudi, el 69,5% dels centres els seus menús a les cuines del centre escolar).

**Gràfic 16. Lloc d'elaboració dels menús escolars en els centres visitats per la Direcció General de Salut Pública en el període 2019-2022**



Font: Elaboració pròpia basada en la informació rebuda de la DGSP. Centres visitats en 2019 a 2022

<sup>45</sup> Dictamen 400/2023 de 24 de maig de 2023.

<sup>46</sup> Estudi *Los comedores escolares en España* de l'associació sense ànim de lucre Del Campo al Cole, setembre de 2018, <http://delcampoalcole.org>. Només inclou dades de nou comunitats autònomes: Andalusia, Aragó, Balears, Cantàbria, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Galícia, Múrcia i La Rioja. No inclou dades de la Comunitat Valenciana.



Compartim el que s'assenyala en l'estudi esmentat *Los comedores escolares en España*: és important que la cuina estiga en el centre escolar, ja que contribueix a una major "complicitat entre la cuina, la representació de les famílies i l'equip directiu perquè es millore la qualitat del servei", a més de tindre beneficis mediambientals perquè requereix menys necessitats d'envasos i de transport.

### **Subobjectiu 3.2: Els menús dels menjadors escolars s'adeqüen a les recomanacions de la Conselleria de Sanitat?**

Els menjadors escolars públics han de garantir una oferta de menús saludables basats en la dieta mediterrània. La conselleria amb competències en matèria de salut pública ha de vigilar la qualitat nutricional dels menús i fomentar l'existència d'una oferta de menús saludables.<sup>47</sup> A aquest efecte, la Conselleria de Sanitat (CS) ha elaborat una guia que serveix de base per a l'elaboració de menús en els menjadors escolars (ja assenyalada com a GMME-CV).

Una correcta programació, elaboració i distribució dels menús garanteix el compliment dels requisits i controls higienicosanitaris.

En la compra pública d'aliments i begudes realitzada directament per l'Administració o per les empreses adjudicatàries del servei de menjador<sup>48</sup> s'ha de fomentar la compra de fruites, verdures i hortalisses fresques, aliments de proximitat i de producció ecològica, i l'adquisició d'aliments saludables i sostenibles. S'ha de poder disposar d'aliments sense gluten que permeten elaborar menús adaptats a les necessitats de les persones amb malaltia celíaca.

**El grau d'adequació dels menús dels menjadors escolars a les exigències normatives i a les recomanacions sanitàries és elevat, si bé existeix marge de millora per a aconseguir menús totalment saludables.**

#### **Adequació al Decret 84/2018, de 15 de juny, de foment d'una alimentació saludable i sostenible en centres de la Generalitat**

En els contractes model signats per al curs 2022-2023 s'inclou l'obligació de l'empresa de complir els mínims assenyalats en l'article 7 del Decret 84/2018, que imposa que l'empresa adjudicatària per a elaborar els menús es proveirà obligatòriament de:

- a) Almenys d'un 40% de fruites i hortalisses fresques de temporada a la Comunitat Valenciana.
- b) Productes ecològics en un percentatge d'almenys un 3% del total de les compres.

---

<sup>47</sup> Article 9 del Decret 84/2018.

<sup>48</sup> Article 6 del Decret 84/2018.



- c) Aliments que permeten elaborar menús adaptats a les necessitats de les persones amb malaltia celíaca.

Excedeix el nostre abast i competències l'anàlisi de les adquisicions de les empreses adjudicatàries; no obstant això, la CS, per mitjà de la DGSP, sí que efectua una sèrie de comprovacions sobre els criteris de compliment obligat assenyalats en l'article 7 del Decret 84/2018.

Segons la informació continguda en les memòries elaborades per la CS,<sup>49</sup> els principals resultats sobre l'oferta de productes de proximitat i de producció ecològica obtinguts en les visites del curs 2021-2022 són els següents:

- El 85,8% dels centres de titularitat de la Generalitat Valenciana amb servei de menjador visitats es proveeix, almenys, d'un 40% de fruites i hortalisses fresques de temporada.
- El 75,8% de centres es proveeix, almenys, d'un 3% d'aliments de producció ecològica.

Respecte al punt c de l'article 7, cal assenyalar que hem comprovat que els trenta centres visitats, excepte un, disposen de menús per a celíacs.

D'altra banda, la disposició addicional del decret assenyala que en la fixació del preu diari del servei de menjador escolar per la conselleria competent en matèria d'educació, es tindran presents les seues exigències en matèria d'aliments ecològics de proximitat i temporada. Atés que el preu màxim del menú que fixa la Conselleria no ha sigut alterat per l'entrada en vigor del decret (està invariable des del curs 2010-2011), l'aplicació de la disposició addicional té conseqüències que es tradueixen en un augment de preu a pagar per les famílies, en la disminució de marge de les empreses d'alimentació o en una menor qualitat d'altres productes.

### Adequació a les recomanacions de l'Estratègia NAOS

La DGSP també avalua<sup>50</sup> anualment el grau de compliment de les recomanacions de l'Estratègia NAOS, segons la qual els menús en els menjadors escolars han de complir cinc característiques nutricionals, quant a nombre de racions per setmana de fruita fresca, verdura, llegums, peix i plats precuinats.

---

<sup>49</sup> Memòria DGSP 2022. Avaluació i foment de la qualitat nutricional de l'oferta alimentària en centres escolars. Curs 2021-2022.

<sup>50</sup> Seguint la metodologia proposada en el document *Evaluación y seguimiento de la Estrategia NAOS: conjunto mínimo de indicadores*, producte d'un treball col·laboratiu entre l'Agència Espanyola de Seguretat Alimentària i Nutrició (AESAN) i representants de diverses administracions i institucions del sector públic i privat.



**Quadre 16. Compliment de les recomanacions de l'Estratègia NAOS. Proporció (%) de centres escolars que compleix cada criteri. Curs 2021-2022. Per titularitat del centre**

<b>Criteri: nombre de racions per setmana</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Concertada</b>	<b>Total</b>
Mínim 4 racions de fruita fresca	76,8	70,8	72,5	75,5
Mínim 4 racions de verdura	44,7	37,5	35,9	42,3
Mínim 1 ració de llegums	95,2	87,5	93,9	94,6
Mínim 1 ració de peix	98,5	95,8	100	98,7
Màxim 1 ració de plats precuinats	84,1	83,3	73,3	81,5

*Font: Memòria de la Direcció General de Salut Pública 2022 (Avaluació i foment de la qualitat nutricional de l'oferta alimentària en centres escolars. Curs 2021-2022)*

No es troben diferències significatives entre centres per raó de titularitat per al compliment de les recomanacions de l'estratègia NAOS.

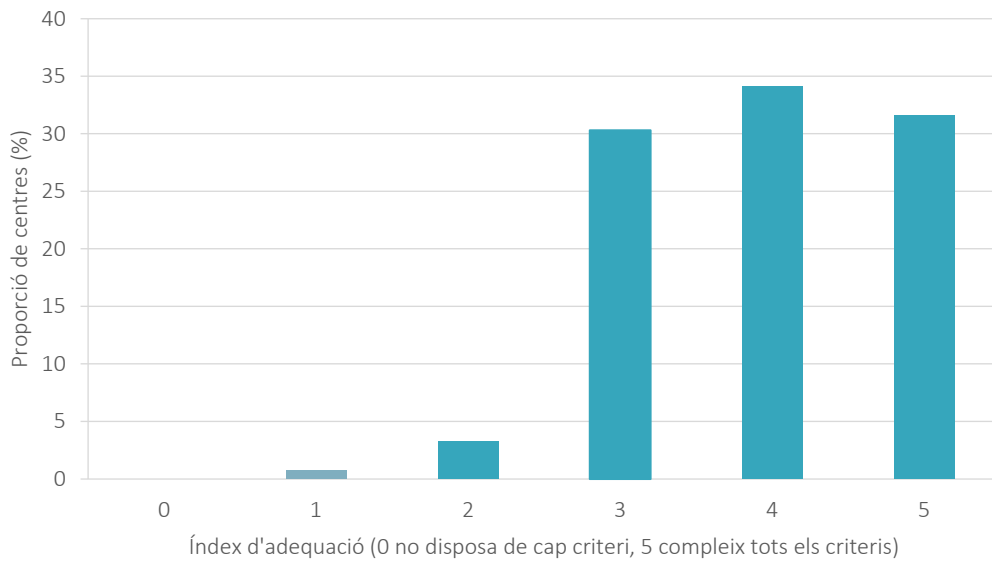
El percentatge de centres escolars que ofereixen un menú en què, almenys, se servisquen quatre racions de verdura per setmana, és significativament baix. Per contra, és quasi òptim el compliment que se servisca una vegada per setmana llegums i peix.

Amb la finalitat de mesurar el grau d'adequació dels menús oferits pels menjadors escolars als indicadors establits en l'estratègia NAOS, la DGSP utilitza un "índex d'adequació NAOS" on s'estableix una escala de valoració de 0 a 5, en què 0 representa els menjadors escolars els menús dels quals no compleixen cap dels cinc criteris i 5 els que els compleixen tots.

**Un 65,7% dels centres avaluats per la DGSP han aconseguit un índex d'adequació NAOS major o igual a quatre** (almenys compleixen quatre de les cinc recomanacions de l'Estratègia NAOS relacionades amb les característiques nutricionals dels menús).



Gràfic 17. Índex d'adequació NAOS. Proporció de centres escolars. Curs 2021-2022



Font: Elaboració pròpia basada en la memòria de la Direcció General de Salut Pública (Avaluació i foment de la qualitat nutricional de l'oferta alimentària en centres escolars. Curs 2021-2022)

#### Adequació a les recomanacions de la guia per als menús en els menjadors escolars

La GMME-CV fixa com a criteris d'alimentació saludable un conjunt de recomanacions basades en un nombre mínim/màxim de racions mensuals dels diferents grups d'aliments.

Durant el curs escolar 2021-2022 la DGSP ha avaluat el grau de compliment dels criteris establits en la GMME-CV en 551 centres escolars d'educació primària i/o secundària obligatòria i de qualsevol titularitat.



### Quadre 17. Compliment de les recomanacions de la GMME-CV. Proporció de centres escolars que compleix cada criteri. Curs 2021-2022

Grups d'aliments	Criteri (nre. racions/mes)	Compliment (%)
Verdures i hortalisses	≥18	26,1
Cereals	≤8	8,0
Creïlles	≤4	60,4
Llegums	≥8	28,7
Carns	≤8	39,7
Peix	≥4	96,0
Precuinats	≤6	90,6
Fritades	≤5	87,8
Ous	4-8	83,5
Salses	≤4	97,6
Lactis	≥4	83,3
Fruita fresca	≥18	28,3

Font: Taula IV.IV.1.4. Compliment de les recomanacions de la GMME-CV del document "Avaluació i foment de la qualitat nutricional de l'oferta alimentària en centres escolars 2021-2022" remès per la DGSP. Memòria 2022

Com a aspecte positiu, destaquem que més del 90% de centres compleixen les recomanacions de consum de peix, precuinats i salses. No obstant això, s'observa un baix nivell de compliment (inferior al 30%) de les recomanacions de consum de verdures i hortalisses, cereals, llegums i fruita fresca.

No apareixen diferències significatives entre centres per raó de titularitat per a les recomanacions de la GMME-CV.

### Subobjectiu 3.3: El preu màxim fixat per la Conselleria garanteix una adequada qualitat i varietat en la composició i estructura dels menús?

El preu màxim del menú escolar diari es fixa, per a cada curs lectiu, en la convocatòria anual d'ajudes de menjador. Per al curs acadèmic 2022-2023<sup>51</sup> el preu de la minuta per comensal i dia que han d'abonar les persones usuàries del servei de menjador escolar no pot ser superior a 4,25 euros en educació primària. Aquest preu s'ha mantingut fix des del curs 2010-2011<sup>52</sup> i tampoc s'ha modificat per al 2023-2024.

<sup>51</sup> Resolució d'1 de juny de 2022, de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, per la qual es convoca la concessió d'ajudes de menjador escolar en els centres educatius no universitaris públics i privats concertats, per al curs escolar 2022-2023.

<sup>52</sup> Fixat en 4,25 euros per al curs 2010-2011 per la Resolució de 31 de maig de 2010, de la Direcció General d'Ordenació i Centres Docents, per la qual es convoca la concessió d'ajudes de menjador escolar en els centres educatius no universitaris de titularitat de la Generalitat per al curs escolar 2010-2011.



En la nostra opinió, hi ha **circumstàncies que dificulten que el preu siga suficient per a oferir un menú amb la qualitat i varietat desitjada**, amb aliments que componguen una dieta saludable i basada en productes de temporada i de proximitat. Entre aquestes circumstàncies, destaquem que:

- El marge de maniobra dels centres docents per a apujar els preus és limitat: pràcticament tots els consells escolars han fixat el preu a pagar per les famílies en el límit marcat per la Conselleria.
- No hi ha marge disponible entre el preu pagat per les famílies i el preu a pagar als proveïdors. Si bé hem calculat que el marge pot ser superior al 15% en la majoria dels centres, aquest marge també està finançant part de les despeses del funcionament dels menjadors.
- El preu màxim del menú fixat per la Conselleria no està justificat amb una memòria economicofinancera, de manera que hi ha dubtes sobre la suficiència de l'import.
- A més, el preu màxim del menú està congelat des de 2011, per la qual cosa l'increment continuat en els preus dels aliments no ha tingut una translació en el preu màxim que fixa la Conselleria.
- La Comunitat Valenciana és la quarta comunitat autònoma amb el preu màxim regulat més baix.

#### Proporció de centres docents que han acordat el preu del menú diari igual al preu màxim legal

El 92,5% dels centres de la xarxa pública fixen preus del menú que han d'abonar les famílies igual al màxim legal previst, per la qual cosa **no poden traslladar un possible major cost de l'alimentació**. Únicament en 68 centres el preu per a les famílies és inferior als 4,25 euros.

#### Marge unitari per menú en els centres públics<sup>53</sup>

Mes del 80% dels centres d'educació primària<sup>54</sup> tenen un marge superior a 0,64 euros (equivalent a un 15% respecte el preu màxim fixat per l'Administració).

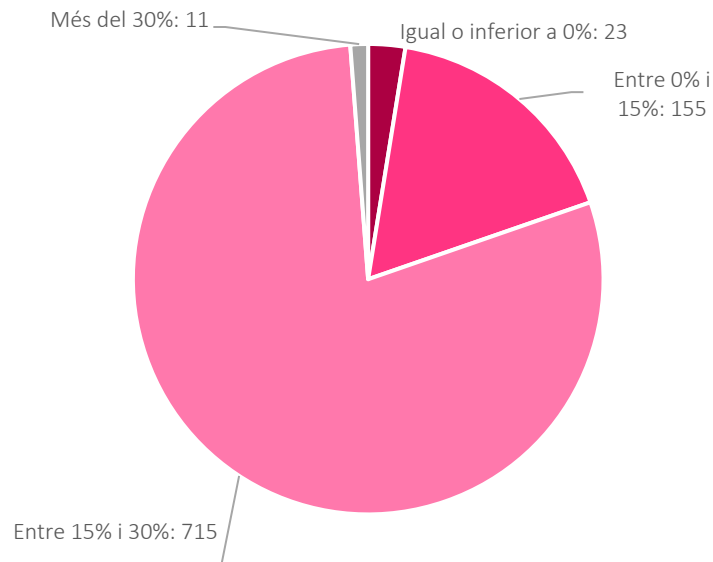
---

<sup>53</sup> Diferència entre el cost del menú (preu a pagar al proveïdor) i el preu màxim del menú (import a pagar per les famílies).

<sup>54</sup> No considerats els centres rurals agrupats (CRA) a causa de les seues peculiaritats.



**Gràfic 18. Marge percentual entre el preu màxim (4,25 euros) i el cost del menú contractat. Nombre de centres públics d'educació primària**



Font: Elaboració pròpia basada en la documentació rebuda de la DGCD

#### Preu màxim establert per al menú diari

El preu públic del menú del menjador escolar no ha sigut establert d'acord amb les disposicions de la norma reguladora dels preus públics de la Generalitat,<sup>55</sup> ja que no consta una **memòria economicofinancera que justifique el seu import** i el grau de cobertura financera dels costos corresponents ni s'ha aprovat per ordre o decret del Consell.

Tal com hem assenyalat en el subobjectiu 1.4, l'import transferit als centres per a despeses de funcionament és insuficient per a cobrir els costos de monitors i gratificacions, per la qual cosa cal entendre que el preu màxim també inclou altres costos més enllà del mateix cost del menú subministrat per l'empresa d'alimentació.

**A causa de l'absència d'estudis de costos per part de l'Administració, no podem concloure<sup>56</sup> que els 4,25 euros siguin suficients per a atendre el cost del menú i la resta dels costos relacionats amb el servei no coberts amb les despeses de manteniment.**

#### Evolució del preu màxim establert per al menú diari

El preu màxim establert per al menú diari va ser revisat anualment entre els cursos 2003-2004 i 2010-2011, a partir del qual ha continuat invariable.

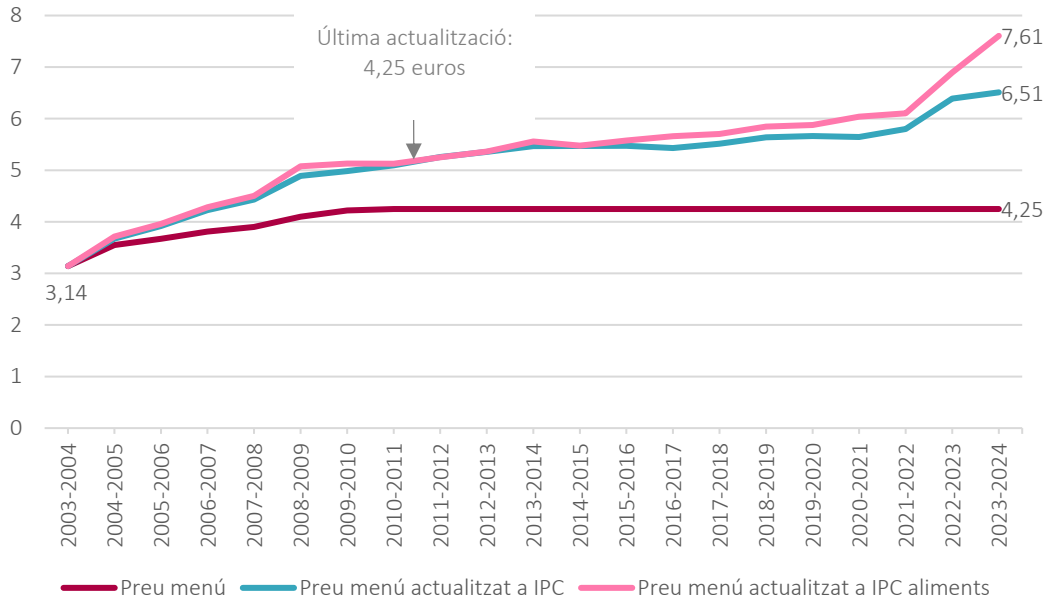
<sup>55</sup> L'article 3 del Decret 103/2014, de 4 de juliol, del Consell, pel qual es regulen els preus públics de la Generalitat, estableix el règim general aplicable als preus públics de la Hisenda de la Generalitat Valenciana.

<sup>56</sup> Entre els 30 centres que hem fiscalitzat, 10 (33,3%) van tindre un resultat negatiu en el balanç del menjador del curs 2021-2022.



La congelació del preu màxim des de 2010 no guarda coherència amb la variació experimentada en els preus dels aliments. La variació de l'índex general de preus des de setembre de 2010 fins a juny de 2023 ha sigut del 28,2%, i els preus del grup d'aliments i begudes no alcohòliques han pujat en aquest període un 48,1%.

**Gràfic 19. Evolució del preu màxim del menú i del preu del curs 2003-2004 actualitzat segons IPC general i l'IPC d'aliments. Per curs escolar**

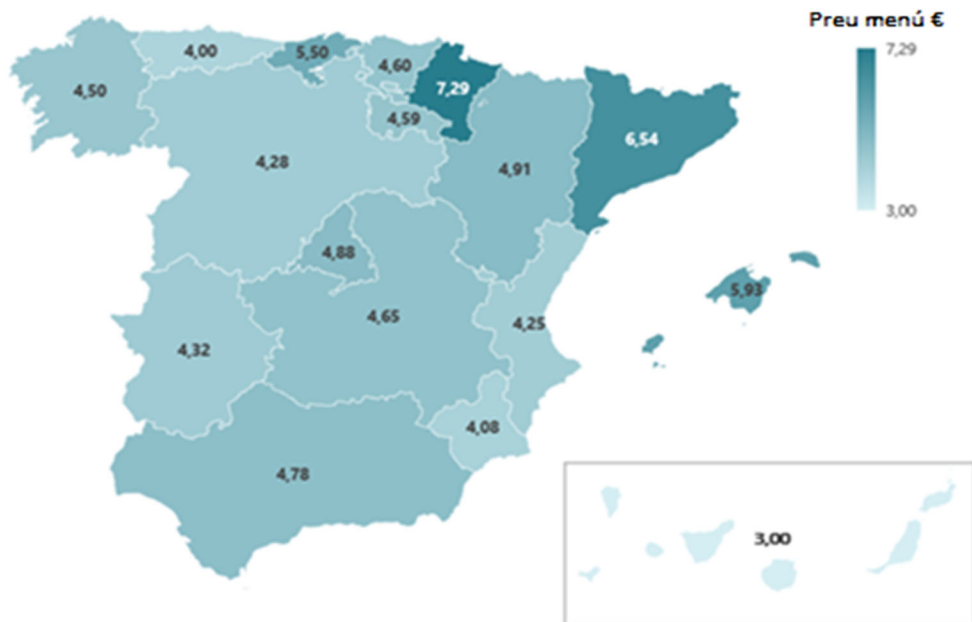


Font: Elaboració pròpia a partir dels preus màxims públics publicats en les convocatòries anuals d'ajudes de menjador i l'índex de preus de consum segons INE

### Comparatiu del preu màxim per comunitat autònoma

Només en tres comunitats autònomes el preu màxim per comensal i dia és menor que a la Comunitat Valenciana. El preu mitjà del conjunt de comunitats és de 4,83 euros.

Gràfic 20. Preu màxim del menú en menjadors escolars públics per comunitats autònomes. Curs 2022-2023



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació dels diaris oficials o facilitada per les CA

Tan sols en sis comunitats autònomes s'ha incrementat el preu del menú en el curs 2022-2023 respecte del curs anterior (Andalusia, Cantàbria, Catalunya, Extremadura, La Rioja i Múrcia).

#### OBJECTIU 4. LA PRESTACIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR ESCOLAR BENEFICIA LES FAMÍLIES I ELS USUARIS DEL SERVEI?

Una adequada prestació del servei de menjador, complint els principis de participació i transparència, no sols impulsa una alimentació sana, sinó que també fomenta la conciliació familiar, l'equitat educativa i la funció pedagògica.

Les activitats educatives programades per al període d'alimentació desenvolupen hàbits relacionats amb l'alimentació, la salut i la higiene. Les corresponents a la resta de l'horari de menjador afavoreixen la integració de tot l'alumnat i el desenvolupament d'habilitats socials, així com hàbits relacionats amb la cultura, l'esport i l'oci, tal com assenyalava l'article 2 de l'Ordre 53/2012, quan desenvolupa el concepte de menjador escolar.

Les ajudes de menjador contribueixen al fet que els alumnes amb pocs recursos puguin tindre una nutrició més completa i saludable, la qual cosa també té un clar impacte en el seu rendiment escolar. Actuen donant suport no sols econòmic a les famílies, sinó també proporcionant un espai segur on poden rebre una alimentació equilibrada que contribueix al seu creixement i benestar general. Ha d'augmentar-se l'abast d'aquestes ajudes perquè cap xiquet o xiqueta es quede arrere per motius econòmics.



## Subobjectiu 4.1: El dimensionament del servei de menjador escolar afavoreix una millor conciliació de la vida laboral, educativa i familiar?

Tal com assenyala el preàmbul de l'Ordre 53/2012, la societat valenciana reclama cada vegada més l'esforç de les administracions públiques per a facilitar l'accés a l'educació i que s'establisquen mesures que afavorisquen la conciliació de la vida laboral i familiar, facilitant així la incorporació d'homes i dones al món del treball en igualtat de condicions.

La universalitat del menjador escolar és sinònim d'equitat: si un centre escolar no disposa de servei o les places oferides són insuficients, les famílies no podran accedir a un recurs fonamental que contribuísca a la conciliació de la vida laboral, educativa i familiar.

### Cobertura i assistència al menjador escolar

La Comunitat Valenciana aconsegueix, en la xarxa pública, una **cobertura** del 95,2% (proporció de centres educatius que tenen i ofereixen el servei de menjador escolar, independentment del tipus de gestió i de si hi ha, o no, instal·lació de cuina dins del recinte educatiu) i **supera àmpliament la mitjana nacional** (74,6%). Segons les estadístiques del Ministeri d'Educació i Formació Professional de l'últim curs disponible (2021-2022), l'alumnat de 48<sup>57</sup> centres a la Comunitat Valenciana que imparteixen educació primària no té possibilitat d'assistir al menjador, independentment de la seua situació econòmica, familiar o social.

També la situació de la Comunitat Valenciana, quant a **assistència** (proporció de l'alumnat que fa ús dels serveis de menjador en els centres de primària), és sensiblement millor (64,3% en la xarxa pública) que la mitjana nacional (35,2%).

Per comunitats, la Comunitat Valenciana ocupa el tercer lloc en cobertura (només superada pel País Basc i la Comunitat de Madrid) i el segon en percentatge d'usuaris (després del País Basc).

---

<sup>57</sup> Hi ha una petita discrepància entre les dades del Ministeri referides al curs 2021-2022 (48 centres) i la informació que ens ha facilitat la Conselleria, referida al curs 2022-2023 (54 centres). No podem conciliar les dues dades perquè no disposem de la relació individualitzada del Ministeri.



**Quadre 18. Cobertura i assistència al menjador escolar en centres d'educació primària.<sup>58</sup>  
Curs 2021-2022. Per comunitat/ciutat autònoma i per tipus de centre**

Comunitat/ciutat autònoma	Cobertura		Assistència	
	Centres públics	Centres privats	Centres públics	Centres privats
Andalusia	79,6%	66,8%	33,4%	21,6%
Aragó	71,5%	100,0%	30,7%	56,2%
Astúries (Principat de)	73,9%	91,5%	37,1%	56,0%
Balears (Illes)	78,6%	93,9%	16,2%	45,8%
Canàries	80,6%	52,9%	54,5%	33,9%
Cantàbria	91,8%	96,2%	25,5%	38,8%
Castella-la Manxa	60,2%	84,2%	20,2%	26,9%
Castella i Lleó	74,2%	96,5%	34,4%	23,7%
Catalunya	47,1%	97,4%	9,3%	56,6%
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>95,2%</b>	<b>89,1%</b>	<b>64,3%</b>	<b>28,1%</b>
Extremadura	51,7%	89,1%	19,4%	11,9%
Galícia	85,5%	93,5%	46,4%	49,8%
Madrid (Comunitat de)	99,0%	98,5%	50,3%	72,5%
Múrcia (Regió de)	59,2%	71,5%	15,0%	20,3%
Navarra (Comunitat Foral de)	75,1%	95,8%	31,0%	43,7%
País Basc	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%
<b>Total</b>	<b>74,6%</b>	<b>88,1%</b>	<b>35,2%</b>	<b>46,3%</b>

Nota: La informació corresponent als centres privats no es troba desagregada en funció de l'existència o no de concert.

Font: Ministeri d'Educació i Formació Professional (Estadístiques de l'Educació).

La DGCD ens ha facilitat informació més actualitzada per al càlcul de la cobertura del servei de menjador escolar, corresponent al curs 2022-2023, distingint entre la xarxa pública i la xarxa concertada. D'aquesta informació es desprén que:

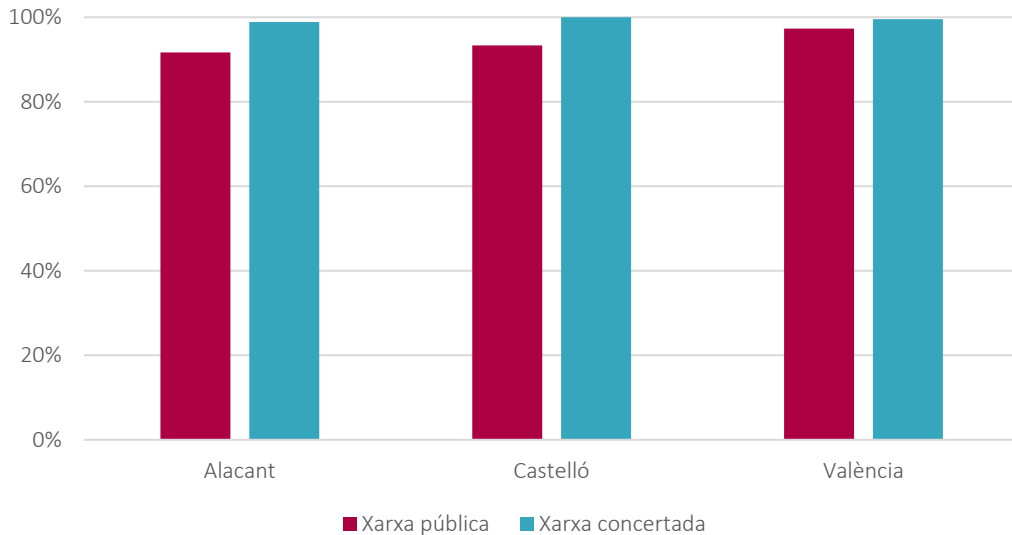
- 54 centres públics que imparteixen educació primària a la Comunitat Valenciana no disposen de menjador.

<sup>58</sup> Inclous en l'anàlisi els CRA.



- No hi ha diferències rellevants en cobertura entre les tres províncies.
- La cobertura és menor en la xarxa pública (94,6%) en comparació amb la xarxa concertada, en la qual pràcticament tots els centres disposen de menjador (99,4%<sup>59</sup>).

**Gràfic 21. Cobertura del servei de menjador en centres d'educació primària. Curs 2022-2023. Per províncies i per xarxa**



Font: Elaboració pròpia a partir de base de dades facilitada per la CEUO

Quant a l'assistència, les dades facilitades per la DGCD mostren que el percentatge de l'alumnat usuari del servei de menjador escolar sobre els matriculats en 2022-2023 arriba al 58,3%. No disposem d'informació sobre la xarxa concertada.

### Habilitació d'espais

És evident que no tots els centres públics tindrien possibilitat d'oferir el servei a la totalitat d'alumnes matriculats. No obstant això, en general, no hem detectat problemes d'insuficiència de places de menjador.

El consell escolar, en els casos en què ha sigut necessari, ha definit els criteris d'assignació de les places de menjador (en superar les sol·licituds el nombre de places oferides, tal com assenyalava la normativa). No obstant això, sempre que ha sigut possible, s'han habilitat espais alternatius per a augmentar el nombre de places oferides i cobrir les necessitats, encara que aquests no sempre han sigut supervisats o autoritzats per les autoritats sanitàries.

<sup>59</sup> Aquesta proporció és significativament major respecte de la proporció indicada en el quadre 18 per al conjunt de centres concertats i privats (89,1%). La Conselleria no disposa d'informació sobre quins centres privats ofereixen el servei de menjador.



Així, en 13 dels 30 centres fiscalitzats es desenvolupa el servei de menjador en espais que podrien no complir, en tots els casos, la normativa tecnicosanitària aplicable als menjadors col·lectius (principalment aules d'educació infantil, aules d'educació especial, sala de música, biblioteca, etc.).

Segons la DGCD, l'autorització d'espais addicionals no és una mesura prevista en el curs 2022-2023. Correspon a la Direcció Territorial d'Educació, en coordinació amb la Conselleria de Sanitat, autoritzar l'obertura i funcionament del menjador escolar.

L'Administració autonòmica ha d'analitzar en cada cas la necessitat d'autoritzar espais alternatius amb les mesures d'higiene i seguretat pertinents o de planificar modificacions estructurals per a donar major servei a l'alumnat.

#### Proporció de dies lectius en què hi ha menjador escolar en el curs acadèmic (cobertura temporal) i suficiència de la cobertura horària del menjador (cobertura horària)

Hem constatat que el servei de menjador escolar en la totalitat dels centres fiscalitzats comprén l'alimentació de l'alumnat usuari, la vigilància i l'atenció educativa d'aquest, durant tots els dies lectius del curs escolar 2022-2023 (Ordre 43/2016), depenent l'horari del tipus de jornada del centre (contínua o partida).

### Subobjectiu 4.2: L'Administració autonòmica contribueix a l'equitat educativa per mitjà d'ajudes econòmiques a les persones en situacions desfavorables?

Per a gran part de l'alumnat, l'accés al menjador escolar només és possible a través de les ajudes de menjador. A Espanya, el 27,8%<sup>60</sup> de la infància es troba per davall del llindar de pobresa monetària (el 30,6% a la Comunitat Valenciana) i només l'11%<sup>61</sup> accedeix a una beca o ajuda de menjador que moltes vegades no cobreix tot el cost d'aquest.

Els responsables polítics haurien de realitzar una major inversió en beques i ajudes, així com revisar i millorar els sistemes de concessió per a assegurar l'equitat educativa i que tota la infància en situació de risc de pobresa tinga accés gratuït al menjador escolar. L'Administració ha d'avançar cap a un sistema universal i gratuït en què cada xiquet, xiqueta o adolescent tinga oportunitats per al seu benestar i desenvolupament independentment de la situació familiar i les capacitats de la seua llar.

#### Gestió d'ajudes

Les comunitats autònomes són les que, amb càrrec als seus pressupostos, regulen i gestionen el sistema de beques i ajudes de menjador. El règim de concessió de les ajudes

---

<sup>60</sup> Dada corresponent a l'any 2022. Font: Enquesta de condicions de vida 2023 (Institut Nacional d'Estadística).

<sup>61</sup> Segons l'ONG Educo.



difereix en les comunitats autònomes, que pot ser per concessió directa<sup>62</sup> o en règim de concurrència competitiva (l'estudiant, encara que complisca els requisits, pot quedar sense ajuda si el pressupost és insuficient).

Cada comunitat autònoma estableix els requisits i procediments per a accedir a ajudes o bonificacions del menjador escolar i les seues quanties, cosa que dona lloc a grans diferències.

Els requisits econòmics que fixen el dret a rebre una ajuda de menjador han de ser iguals o superiors als llindars de pobresa definits segons l'Institut Nacional d'Estadística.

A la Comunitat Valenciana, el principal requisit per a accedir a ajudes de menjador escolar és estar per davall d'un nivell d'ingressos en la unitat familiar. Hem constatat que els llindars de renda inclosos en la convocatòria d'ajudes de menjador (curs 2022-2023) coincideixen amb els de les ajudes estatals,<sup>63</sup> que són superiors als llindars de pobresa.

En les convocatòries s'assenyala una sèrie de beneficiaris als quals se'ls atorga la gratuïtat del servei de menjador: alumnat destinatari de la renda valenciana d'inclusió, educació especial, escolaritzat obligatòriament en un centre d'un municipi diferent del de la seua residència, víctimes de violència de gènere o de terrorisme i situació d'acolliment familiar o residencial.

Per a la resta dels alumnes de centres públics i privats concertats la quantia de l'ajuda està vinculada a la puntuació obtinguda sobre la base del barem aplicable (renda disponible *per capita* i altres circumstàncies sociofamiliars que faciliten arribar a altres perfils vulnerables). El crèdit pressupostari assenyalat en la convocatòria es prorratejarà en funció d'aquesta puntuació.

La direcció general competent en matèria de centres docents determinarà la puntuació mínima a partir de la qual es concediran les ajudes de menjador de caràcter assistencial, en funció del crèdit assignat en la convocatòria i de les puntuacions obtingudes per les persones sol·licitants.

Una debilitat de l'atorgament de les ajudes a la Comunitat Valenciana és que no s'emeten les resolucions de concessió d'ajudes amb anterioritat a l'inici del curs escolar.

### Anàlisi del sistema d'ajudes

La complexitat dels processos de baremació dificulta a les famílies i als ens de supervisió comprendre i controlar el sistema d'ajudes. Les famílies han de conèixer quines són les possibilitats d'accés i atorgament de les ajudes, perquè això els permetria prendre decisions en conèixer la disponibilitat o no d'aquestes.

---

<sup>62</sup> Incorpora un dret subjectiu a les beques per als qui complisquen els requisits econòmics i se'ls concedeix de manera directa, sense límit pressupostari.

<sup>63</sup> Reial Decret 154/2022, de 22 de febrer, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i ajudes a l'estudi per al curs 2022-2023.





La millora del sistema d'ajudes hauria de propiciar que les famílies conegueren la quantia de l'ajuda que els correspondria amb anterioritat a l'inici del curs. Seria aconsellable l'accessibilitat dels resultats de la seua sol·licitud via web oficial.

Per a valorar el sistema d'ajudes de menjador en la seua efectivitat, eficiència i inclusivitat, i marcar un horitzó d'oportunitats de millora que assegure la realització efectiva de l'objectiu pel qual es creen, hem analitzat deu aspectes fonamentals perquè el sistema siga efectiu.

Per a donar les nostres valoracions hem tingut en compte la totalitat del procediment analitzat i les diferents proves realitzades en l'auditoria, el que representa una visió de conjunt. Hem valorat sobre la base de la normativa de l'última convocatòria<sup>64</sup> d'ajudes de menjador.

#### Quadre 19. Valoració del sistema d'ajudes de menjador a la Comunitat Valenciana

Criteri	Valoració		
	Alt	Mitjà	Baix
Són un dret de tots els xiquets i xiquetes independentment del nivell educatiu i tipus de centre		X	
Arriben a tota la població en risc de pobresa	X		
Asseguren la gratuïtat per a la població en risc de pobresa		X	
Hi ha ajudes parcials per a famílies que estan eixint de la pobresa però que segueixen en situacions precàries		X	
Cobreix la diversitat de models de famílies i llars		X	
Tenen en compte les situacions de malaltia, dependència i discapacitat d'algun membre familiar		X	
Simplicitat: la tramitació és simple i amb els mínims requisits possibles		X	
Transparència: són atorgades amb sistemes transparents, fàcils de comprendre i de tramitar		X	
Agilitat: poden ser renovades anualment amb mecanismes àgils (automatitzats)		X	
Concessió basada en calendaris de sol·licitud, concessió i pagament adequats			X

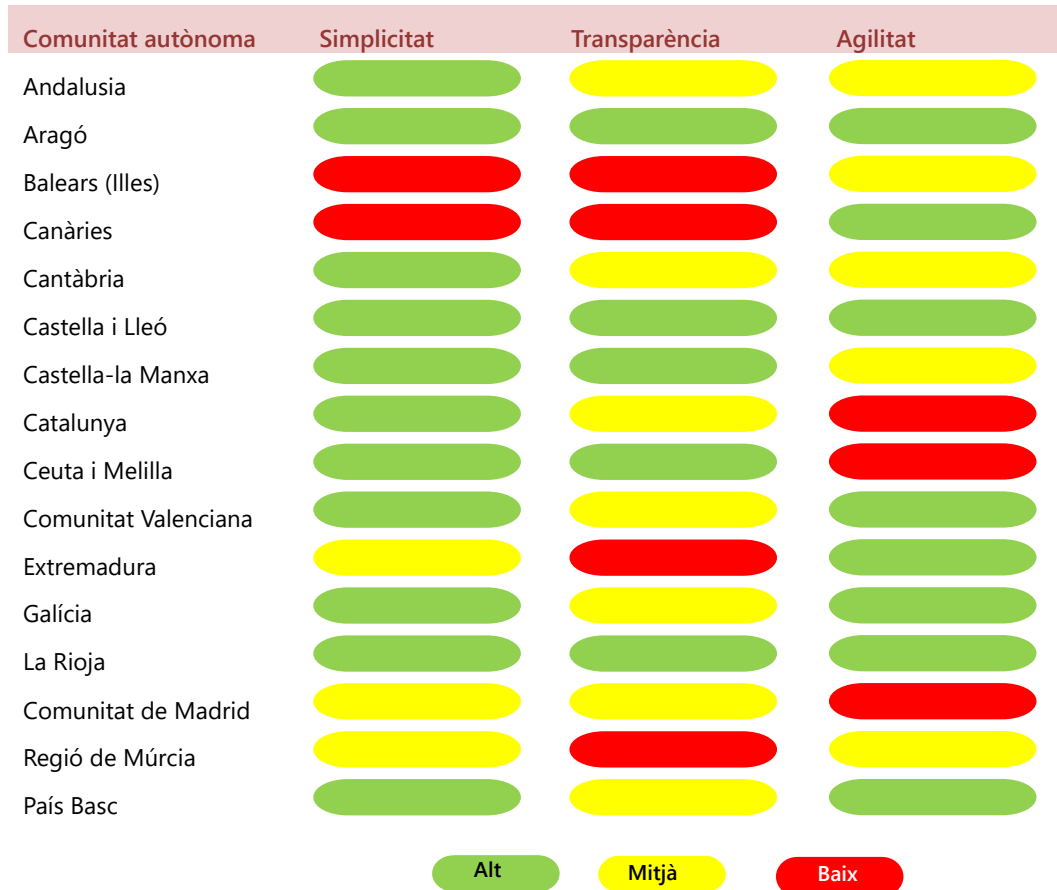
Font: Elaboració pròpia

<sup>64</sup> Resolució d'1 de juny de 2022, de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, per la qual es convoca la concessió d'ajudes de menjador escolar en els centres educatius no universitaris públics i privats concertats, per al curs escolar 2022-2023 (DOGV, 7 de juny de 2022).



Tres dels aspectes abans assenyalats (simplicitat, transparència i agilitat) han sigut valorats per Educo.<sup>65</sup> Els resultats es mostren a continuació.

**Quadre 20. Valoració d'Educo sobre la qualitat de la tramitació de les ajudes per les comunitats autònomes**



Font: Educo & Political Watch (2023)

### Evolució de l'import destinat a ajudes de menjador escolar

En el pressupost de la CEUO s'han imputat les ajudes de menjador<sup>66</sup> a l'alumnat d'educació infantil, educació primària i educació especial en centres públics i privats concertats.

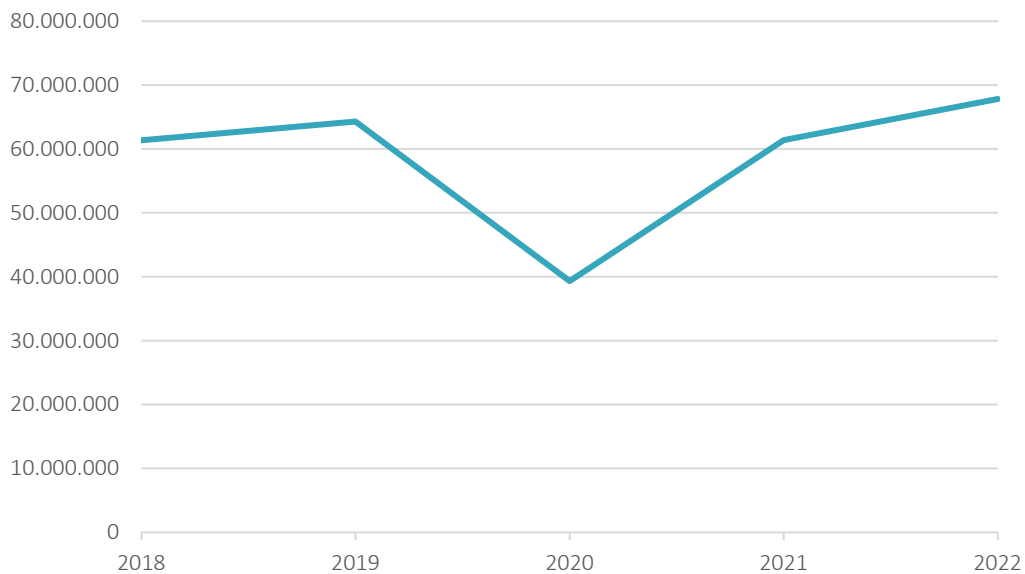
L'evolució de les obligacions reconegudes està marcada pel descens de l'activitat presencial en 2020 a conseqüència de la pandèmia de COVID-19.

<sup>65</sup> Organització no governamental centrada en la protecció de la infància i que és present en més de 70 països.

<sup>66</sup> Concepte 48001 Menjadors escolars. Ajudes individualitzades. Línia de subvenció T0829. Programa 422.20, Orgànica 09.02.01.



**Gràfic 22. Evolució de les obligacions reconegudes. Concepte 480.01, línia S0829 Menjadors escolars. Euros**

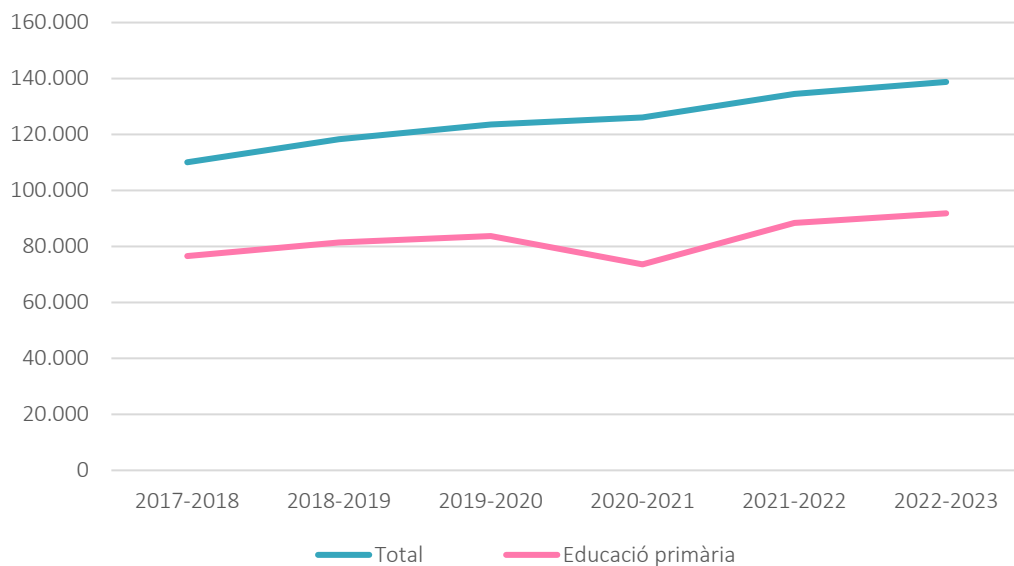


Font: PISCIS. Aplicació de la Generalitat Valenciana. Compte General de la Generalitat.

### Proporció d'alumnes beneficiaris d'ajudes de menjador

El gràfic mostra una tendència creixent en el nombre de beneficiaris d'ajudes de menjador en els últims cursos.

**Gràfic 23. Evolució del nombre de beneficiaris d'ajudes de menjador**



Font: Dades remeses per la DGCD



En les lleis de pressupostos de la Generalitat es detalla com a objectiu pressupostari un nombre de beneficiaris d'ajudes de menjador. En oferir-se aquest indicador pressupostari per any natural i les dades de beneficiaris d'ajudes per curs escolar, no podem analitzar amb exactitud el compliment de l'objectiu pressupostari.

Si entenem que la principal resolució d'ajudes del curs 2022-2023 es produeix en l'exercici 2022 i, per tant, el nombre de beneficiaris del curs 2022-2023 el relacionem amb l'objectiu de la llei de pressupostos del 2022, el grau de compliment de l'objectiu és del 102,6%. Amb aquesta estimació, en els últims 4 cursos se situa al voltant del 100%.

De l'anàlisi de les dades dels alumnes d'infantil i primària dels centres públics de la mostra es desprén:

- El 35,4% dels matriculats són beneficiaris d'ajudes.
- El 49,6% dels usuaris del servei de menjador són beneficiaris de les ajudes.
- El 0,7% dels beneficiaris d'ajudes no han sigut usuaris del menjador.

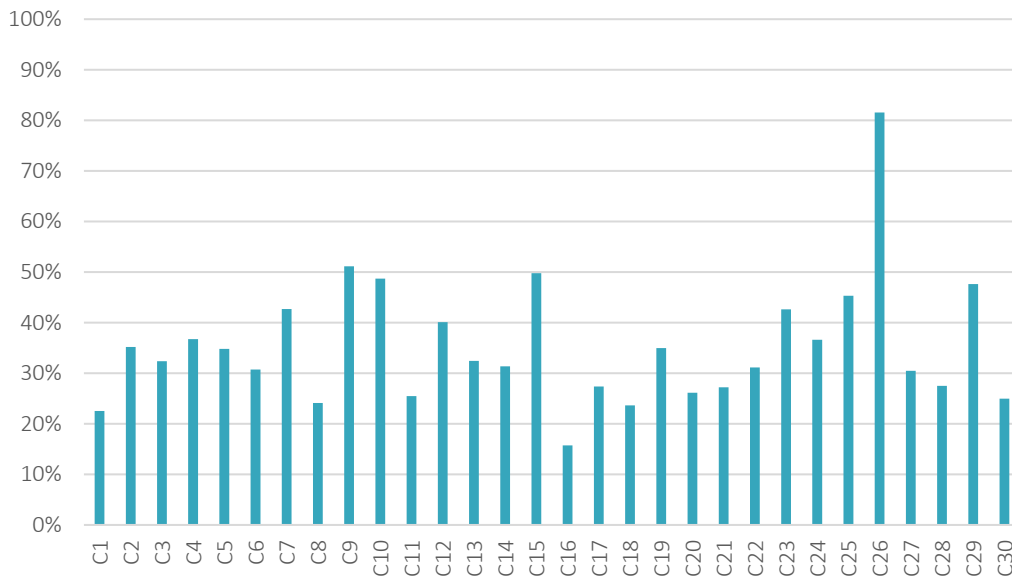
A pesar de la immaterialitat d'aquesta última dada general, hem d'assenyalar la problemàtica existent amb els beneficiaris que no usen el servei (en un centre arriben al 5,3% i en dos al 2,5%). Un beneficiari que no ha utilitzat mai el servei està ocupant una plaça que podria haver sigut ocupada per un altre alumne (ja s'ha comentat la insuficiència de places que pateixen alguns dels centres en el subobjectiu 4.1).

També volem assenyalar la falta de regulació de la penalització als becats per la no assistència. A l'hora de justificar les ajudes, els centres haurien de comprovar que els beneficiaris realment han utilitzat el servei, almenys, un nombre determinat de dies. Prenent com a referència la convocatòria d'ajudes al transport escolar, considerem que no han complert la finalitat per a la qual es van atorgar les ajudes corresponents quan els beneficiaris han faltat al menjador, sense la deguda justificació, més del 20% del total de dies lectius del curs escolar.

Cal tindre en compte que, si el beneficiari no comunica la falta d'assistència, el cost del menú no consumit és assumit pel centre.

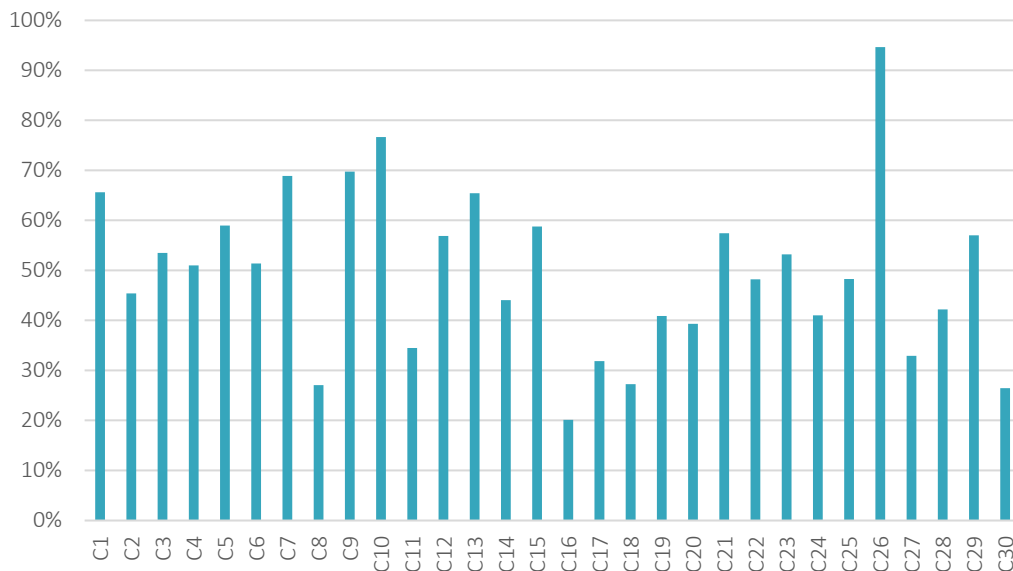


**Gràfic 24. Proporció de matriculats beneficiaris d'ajudes de menjador en els centres fiscalitzats**



Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i basada en la documentació rebuda de la DGCD

**Gràfic 25. Proporció d'usuaris de menjador beneficiaris d'ajudes en els fiscalitzats**



Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i basada en la documentació rebuda de la DGCD

El 81,5% de matriculats beneficiaris i el 94,6% d'usuaris beneficiaris obtingut en un centre (C26) es correspon amb les característiques especials d'aquest (és l'únic CEIP amb gestió 100% directa quant a restauració, que a més acull alumnat de famílies amb problemes socioeconòmics i que majoritàriament resideix en un internat annex).



Per a concloure volem assenyalar que els sistemes de beques han de comptar amb un calendari de tramitació i pagament adequat. El sol·licitant hauria de conèixer l'import de la seua ajuda amb anterioritat a l'inici del curs escolar i els centres rebre les ajudes amb el mínim retard. Això contribuiria al fet que el pagament a l'empresa d'alimentació poguera produir-se diligentment.

Seria desitjable que en el període de tramitació de beques es dote els centres de major personal per a ajudar a la gestió d'aquestes.

### **Subobjectiu 4.3: El centre docent compta amb els recursos suficients per a complir la vigilància i atenció educativa de l'alumnat usuari del menjador?**

L'atenció educativa de l'alumnat en l'horari de menjador fomenta la promoció de la salut, els hàbits alimentaris i les habilitats socials de l'alumnat, així com hàbits relacionats amb la cultura, l'esport i l'oci.

El servei de menjador escolar s'insereix en l'àmbit educatiu, aspecte que necessàriament s'ha de tenir en compte, per a ser aprofitat i potenciat. El temps que l'alumnat passa en el centre docent com a usuari d'aquest servei ha de redundar en el seu benefici i en el de les seues famílies. L'alumnat té dret a rebre una alimentació de qualitat i a més aprofitar aquest temps rebent una formació integral a través d'activitats educatives que el formen en aspectes relacionats amb els hàbits d'alimentació, els hàbits socials i els hàbits de vida saludable. Tot això en un adequat clima de respecte i convivència.

Per a complir aquests fins l'Ordre 53/2012 desenvolupa una sèrie de funcions que han de ser exercides pels monitors de menjador, com ara l'atenció i custòdia de l'alumnat, la resolució d'incidències, així com el desenvolupament d'una sèrie de funcions educatives com ara l'adquisició d'hàbits alimentaris i sanitaris.

### **Proporció de centres docents en què els monitors exerceixen les funcions que tenen encomanades segons l'article 20 de l'Ordre 53/2012**

Durant les visites realitzades hem avaluat el compliment de diverses tasques per part dels monitors d'acord amb el que es disposa en l'article 20 de l'Ordre 53/2012.



**Quadre 21. Proporció de centres els monitors dels quals exerceixen les funcions que tenen encomanades en els centres fiscalitzats**

<b>Criteri</b>	<b>Nombre de centres</b>	<b>Compliment (sobre 30)</b>
L'entrada al menjador es realitza de forma ordenada i adequada	23	76,7%
S'acudeix al menjador degudament net, principalment les mans	29	96,7%
Es promou que els comensals s'asseguen correctament a taula en el lloc assignat	11	36,7%
S'ajuda els més menuts en les tasques que necessiten	29	96,7%
L'eixida del menjador es realitza de manera ordenada i adequada	26	86,7%
Després de dinar els alumnes es llaven les mans	29	96,7%
Després de dinar els alumnes es llaven les dents	9	30,0%

*Font: Elaboració pròpia a partir de les visites realitzades*

El baix percentatge de centres en què es promou que els comensals s'asseguen correctament o que es facen tasques d'higiene després de dinar és degut, principalment, a la ràtio establida d'alumnes per monitor.

Amb la finalitat de recollir l'opinió de les famílies respecte a aquestes qüestions hem remés un qüestionari a les AMPA dels centres de la mostra a fi d'obtindre la seua valoració.

Segons el qüestionari emplenat la valoració general del personal que atén el menjador dels monitors supera el 4 d'un valor màxim de 5.

**Quadre 22. Valoració de la qualitat del servei de menjador per les AMPA dels centres fiscalitzats (d'1 al 5)<sup>67</sup>**

<b>Criteri</b>	<b>Mitjana</b>
Valoració general del personal que atén el menjador	4,24
Valoració de l'atenció i dedicació del personal cuidador	4,10
S'ensenyen bons hàbits en el menjador (higiene, alimentació, educació, convivència...)	3,97
Valoració de les activitats que es realitzen abans o després del servei de menjador	3,52

*Font: Elaboració pròpia basada en les contestacions remeses per les AMPA*

<sup>67</sup> Escala de valoració: 1 molt deficient, 2 insuficient, 3 acceptable, 4 bé i 5 excel·lent.



### Proporció de centres docents que compleixen la ràtio de monitors establida

En el 90% dels centres fiscalitzats es compleix la ràtio establida<sup>68</sup> en un mínim d'un monitor o monitora per cada trenta alumnes o fracció superior a 10. No obstant això, en les diverses reunions mantingudes amb l'equip directiu i el personal vinculat a la prestació del servei, ens han traslladat que el nombre mínim de monitors establert és insuficient perquè aquests puguin exercir totes les funcions que tenen atribuïdes. En el curs 2023-2024 es manté la mateixa ràtio.

### Proporció de centres que incompleixen l'objectiu de qualitat acústica (de 60 decibels)

Els menjadors escolars són una gran font de contaminació acústica, perquè s'hi arriba als nivells més elevats de soroll que els xiquets poden patir al llarg de tota la jornada. Això és degut principalment a l'alta acumulació de xiquets en un únic espai unida al soroll produït per la mateixa activitat.

El Reial Decret 1367/2007, de 19 d'octubre, pel qual es desplega la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del Soroll, referent a zonificació acústica, objectius i emissions acústiques, estableix els objectius de qualitat acústica per a les zones d'ús educatiu, i fixa en 40 decibels (dB) el soroll recomanat a les aules i en 60 el recomanat en els menjadors escolars.

El 100% de centres de la mostra supera aquest objectiu de qualitat acústica.

El resultat dels mesuraments de soroll en el menjador, realitzats en les visites efectuades en els 30 centres públics de la mostra, figura en el gràfic següent.

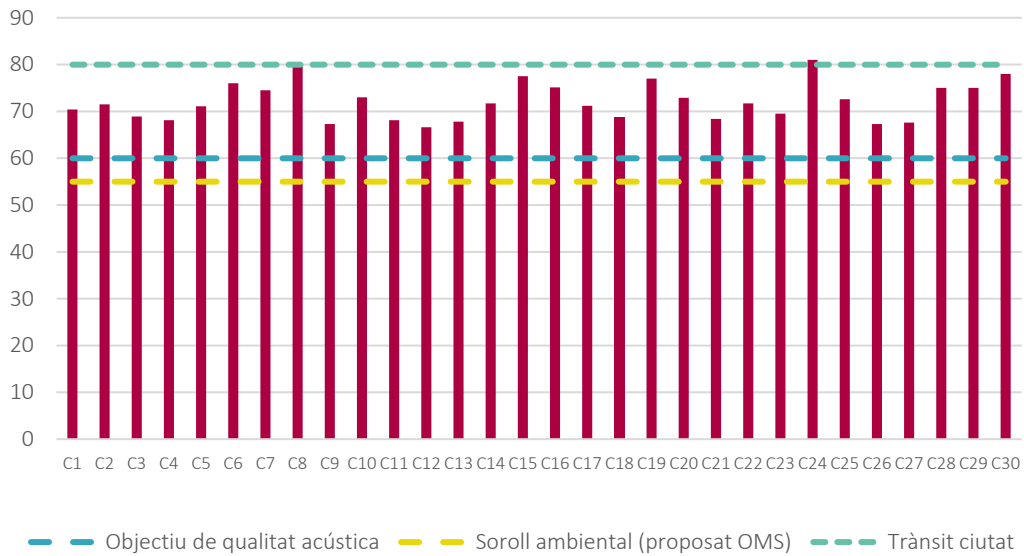
---

<sup>68</sup> Article 21 de l'Ordre 43/2016 i apartat huit de les Instruccions de 19 de juliol de 2022, sobre la gestió econòmica i funcionament del servei de menjador per al curs 2022-2023.





Gràfic 26. Nivell de soroll mitjà en els menjadors dels centres fiscalitzats. Decibels



Font: Elaboració pròpia a partir dels mesuraments realitzats durant la prestació del servei en els centres inclosos en la mostra

Hem comparat el nivell de soroll mitjà amb tres valors: l'objectiu de qualitat acústica establert pel Reial Decret 1367/2007 per als sectors sanitaris, docents i culturals, el soroll ambiental establert per l'Organització Mundial de la Salut (OMS) i el nivell de soroll produït pel trànsit a la ciutat.<sup>69</sup>

En un dels centres el nivell de soroll existent durant el servei de menjador és igual al del trànsit de la ciutat i un altre el supera.

Per a l'OMS, el col·lectiu format pels xiquets és un dels més vulnerables davant els problemes causats pel soroll i els molts efectes nocius que té. La contaminació acústica incideix directament en el rendiment cognitiu dels menors, així com en el llenguatge que empren i en la important comprensió lectora, que es troba en vies de desenvolupament en els més menuts. A més, pot ocasionar-los un dèficit d'atenció i en general de memòria, que pot desembocar en falta de motivació, ansietat, i fins i tot pot arribar a provocar-los una clara alteració de la tensió arterial.<sup>70</sup>

És per això necessari implementar solucions per a atallar aquest problema, com ara actuar sobre l'espai físic o a través de la formació per a la conscienciació respecte al problema, dirigida tant als adults com als alumnes.

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

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



#### **Subobjectiu 4.4: El centre docent promou la transparència i la participació de les famílies i usuaris del servei de menjador escolar?**

L'article 40 de la Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició, assenyala que els centres escolars proporcionaran a les famílies, tutors o responsables de tots els comensals, inclosos aquells amb necessitats especials (intoleràncies, al·lèrgies alimentàries o altres malalties que així ho exigisquen), la programació mensual dels menús, de la forma més clara i detallada possible, i orientaran amb menús adequats, perquè el sopar siga complementari amb el menú del migdia.

Els centres públics analitzats per la DGSP i els fiscalitzats per la Sindicatura promouen la transparència i la participació de les famílies, encara que podria millorar-se la informació sobre canvis en el menú, l'alimentació concreta diària de l'usuari o orientacions per a complementar la dieta amb un sopar saludable.

##### **Enquestes realitzades a famílies i alumnat usuari dels centres educatius de la mostra**

No es realitzen enquestes per l'Administració ni pels centres als usuaris del servei de menjador.

Hem remés un qüestionari a les AMPA dels centres de la mostra perquè valoraren la qualitat del servei de menjador que es presta en els seus centres públics.

Els aspectes millor valorats per les famílies són que el centre no cobra les faltes justificades, que està pendent del funcionament correcte del menjador i que s'ofereixen menús adaptats a dietes especials.



### Quadre 23. Valoració de la qualitat del servei de menjador per les AMPA dels centres fiscalitzats (d'1 al 5)<sup>71</sup>

criteri	Mitjana
Qualitat dels aliments	4,21
Quantitat de les racions diàries, possibilitat de repetir	4,03
Menú dietes especials (diabetis, celíacs, peix...)	4,39
Menú per malaltia ocasional (gastroenteritis)	4,29
Les famílies estan informades de les normes del menjador	4,14
Les normes que s'apliquen són adequades, clares i concordes amb el context escolar	4,25
Les normes preveuen mesures relacionades amb la convivència, respecte, tolerància...	4,32
L'horari de menjador és adequat	4,10
El temps dedicat al dinar és adequat	3,82
S'informa les famílies dels canvis en el menú	3,82
S'informa les famílies de com han dinat els seus fills o d'altres circumstàncies que afecten la seua alimentació	3,76
El personal encarregat del servei facilita la comunicació amb les famílies	4,10
El centre educatiu està pendent del funcionament correcte del menjador	4,41
El centre educatiu retorna o no cobra la totalitat de les faltes justificades	4,59

Font: Elaboració pròpia basada en les contestacions remeses per les AMPA

#### Visites realitzades per Salut Pública: informació a les famílies

La DGSP, com a resultat de les visites que realitza, també avalua la informació que es facilita a les famílies. Els principals resultats del treball realitzat per la DGSP, respecte el curs 2021-2022, són:

- El 99,5% dels centres proporciona la programació mensual a les famílies, tutors o responsables dels comensals.
- El 86,4% proporciona orientacions amb menús perquè el sopar siga complementari del menú del migdia.
- El 89,1% dels centres proporciona en els menús informació complementària sobre composició nutricional (energia i macronutrients).
- En el 90,4% dels centres la informació dels menús és clara i detallada almenys en 15 dels 20 menús avaluats.

<sup>71</sup> Escala de valoració: 1 molt deficient, 2 insuficient, 3 acceptable, 4 bé i 5 excel·lent.



## Nombre d'actuacions realitzades pel centre docent

S'ha verificat que tots els centres públics inclosos en la mostra informen periòdicament de la programació de menús del servei de menjador. La periodicitat és mensual en el 90% dels casos, i diària en els altres tres centres fiscalitzats.

Els mitjans utilitzats per a informar les famílies són diversos i múltiples en la majoria dels casos.

### Quadre 24. Mitjans utilitzats pels centres fiscalitzats per a comunicar la programació de menús del servei de menjador

Mitjà utilitzat	Nombre de centres	Percentatge (sobre 30)
Web del centre	17	56,7%
Web per a les famílies <sup>72</sup>	5	16,7%
App de l'empresa d'alimentació	25	83,3%
Web de l'AMPA	8	26,7%
Xarxes socials	13	43,3%
Atres (Telegram, enviament en paper)	22	73,3%

Font: Elaboració pròpia a partir dels qüestionaris rebuts i les visites realitzades

## OBJECTIU 5. LA GENERALITAT VALENCIANA EXERCEIX ALGUN TIPUS DE CONTROL SOBRE EL MENJADOR ESCOLAR DELS CENTRES CONCERTATS?

El Tribunal Suprem ha dictat jurisprudència (sentència de 2007 sobre activitats complementàries extraescolars en centres concertats) en què incideix en la capacitat limitada de l'Administració pública per a interferir en l'organització i funcionament dels menjadors escolars dels centres concertats. Per això el marc normatiu relacionat amb el servei de menjador no és aplicable a la xarxa concertada, amb independència que les famílies de l'alumnat d'aquests centres sí que poden accedir a les ajudes públiques.

Per aquest motiu, hem limitat les proves d'auditoria realitzades per a una mostra seleccionada de centres concertats.

D'altra banda, hem d'assenyalar també la falta d'estadístiques o informació econòmica pública disponible relacionada amb la gestió dels menjadors de la xarxa concertada.

<sup>72</sup> Lloc web des del qual els pares o tutors legals poden rebre informació del centre així com conèixer entre altres coses les qualificacions dels seus fills, assistències...

### Subobjectiu 5.1: El centre concertat disposa de l'autorització administrativa d'obertura i funcionament del servei de menjador?

El Decret 128/1986 assenyala que els centres concertats poden establir menjador escolar en règim de gestió directa o de concessió de servei de caràcter mercantil. Per a això han de sol·licitar, cada curs escolar, l'autorització dels serveis territorials de la Conselleria. No hem obtingut l'autorització administrativa vigent per al curs 2022-2023 per a cap dels centres concertats inclosos en la mostra.

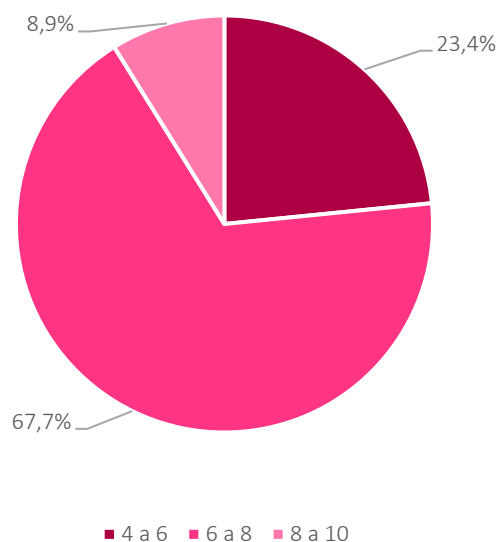
### Subobjectiu 5.2: La Generalitat Valenciana regula el preu del menú en centres concertats?

Segons l'Advocacia de la Generalitat,<sup>73</sup> no correspon a l'Administració educativa fixar ni aprovar els preus del servei de menjador en els centres concertats, encara que sí que té l'obligació de supervisar si aquests tenen caràcter lucratiu (el preu no pot excedir el cost real del servei).

El preu del menjador en centres concertats és, en general, superior al dels públics. La mitjana se situa en els 6,75 euros. Aquests centres no reben compensació per despeses en monitors.

En el cas d'alumnes amb ajuda de menjador, el centre rep com a màxim 4,25 euros/menú (preu màxim en la xarxa pública). En el 67,7% dels centres concertats el preu del menú se situa entre els sis i els huit euros.

Gràfic 27. Freqüència en l'interval de preus del menú en centres concertats (euros).  
Proporció de centres el preu dels quals està en l'interval assenyalat



Font: Elaboració pròpia basada en la documentació rebuda de la DGCD. BBBB centres concertats.

<sup>73</sup> Informe jurídic sobre la viabilitat legal d'establir un preu màxim del menú escolar en centres privats concertats (CECE/197/2020).



## GLOSSARI DE TERMES

**Alimentació saludable:** Aquella que aporte tots els nutrients essencials (proteïnes, hidrats de carboni, lípids, vitamines, minerals i aigua) i l'energia que cada persona necessita per a mantindre's sana.

**Alimentació sostenible:** Aquella l'impacte de la qual en el medi ambient és reduït, respecta la biodiversitat i contribueix a la seguretat alimentària i nutricional. Les cadenes de subministrament sostenibles persegueixen que hi haja un equilibri entre el benefici econòmic, el benestar social i el respecte al medi ambient.

**Balanç de menjador:** Estat comptable que recull els ingressos i les despeses corresponents al servei de menjador i l'àmbit temporal del qual transcorre des de l'inici del curs escolar (1 de setembre) al final d'aquest (31 d'agost de l'any natural següent).

**Col·legi rural agrupat:** Centre educatiu constituït per un xicotet grup d'escoles rurals incompletes situades en localitats diferents de l'entorn rural, on s'imparteixen els ensenyaments d'educació infantil i educació primària.

**Cost del menú:** Import, en euros, que els centres docents acorden pagar a l'empresa d'alimentació en concepte de menú diari servit per comensal. És el cost exclusivament per l'alimentació, en concepte de restauració i no inclou el cost de la vigilància que realitzen els monitors. Aquest import està fixat en el contracte que anualment formalitza la direcció territorial d'educació amb les empreses subministradores.

**Cost unitari del servei de menjador:** Import, en euros, per comensal i dia, que comprén tots els costos relacionats amb la prestació del servei (cost del menú, monitors, gratificacions dels encarregats i altres despeses de funcionament).

**Costos de l'activitat subvencionada:** Aquells que de manera indubtable responguen a la naturalesa de l'activitat subvencionada, resulten estrictament necessaris i es realitzen en el termini establert per les diferents bases reguladores de les subvencions.

**Equitat educativa:** Grau de justícia i imparcialitat de l'accés a l'educació i les possibilitats d'educació oferides als xiquets i els adults.

**ITACA:** Projecte d'innovació tecnològica administrativa de centres i alumnat de la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació que desenvolupa un sistema d'informació per a la gestió acadèmica i administrativa del sistema educatiu de la Generalitat.

**Oligopolització:** Tendència cap a un mercat dominat per poques empreses, en el qual les actuacions de cada una repercuteixen severament en les altres, en el qual es generen preus i beneficis superiors als possibles en condicions més competitives i en què es produeixen allora dos processos paral·lels, no sempre coherents: competència feroç entre les empreses dominants i acords entre elles (explícits o tàcits) per a consensuar les condicions d'aquesta



competència, per a garantir beneficis en determinades condicions i per a establir barreres d'entrada tan elevades com siga possible.

**Pobresa monetària o risc de pobresa:** Situació en llars la renda total equivalent anual de les quals està per davall del llindar de risc de pobresa (fixat per l'INE en el 60% de la mitjana dels ingressos per unitat de consum de totes les llars a escala nacional).

**Preu del menú:** Import, en euros, que la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació fixa anualment en concepte de preu diari a pagar per les famílies per cada comensal.



## ÍNDEX D'ABREVIACIONS

<b>AESAN</b>	Agència Espanyola de Seguretat Alimentària i Nutrició
<b>AMPA</b>	Associacions de mares i pares de l'alumnat
<b>AVAF</b>	Agència Valenciana Antifrau
<b>CEIP</b>	Centre d'Educació Infantil i Primària
<b>CEUO</b>	Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació
<b>CNC</b>	Comissió Nacional de Competència
<b>CNMC</b>	Comissió Nacional dels Mercats i la Competència
<b>CRA</b>	Col·legi rural agrupat
<b>CS</b>	Conselleria de Sanitat
<b>DGCD</b>	Direcció General de Centres Docents
<b>DGCP</b>	Direcció General de Contractacions Públiques
<b>DGSP</b>	Direcció General de Salut Pública
<b>GMME-CV</b>	Guia per als menús en menjadors escolars de la Comunitat Valenciana (any 2018)
<b>GPF-OCEX 3000</b>	Guia pràctica de fiscalització dels òrgans de control extern de les comunitats autònomes
<b>IGE</b>	Inspecció General d'Educació
<b>IGG</b>	Intervenció General de la Generalitat
<b>IPC</b>	Índex de preus de consum
<b>NAOS</b>	Estratègia de la nutrició, activitat física i prevenció de l'obesitat
<b>LGS</b>	Llei General de Subvencions
<b>OMS</b>	Organització Mundial de la Salut
<b>ONG</b>	Organització no governamental





## **ANNEX I**

### **Objectius, subobjectius i criteris d'auditoria**



Objectius d'auditoria	Subobjectius d'auditoria	Criteris d'auditoria
1. El model implantat a la Comunitat Valenciana garanteix una gestió adequada del servei de menjador i compleix les exigències normatives?	1.1 El centre docent disposa de l'autorització administrativa d'obertura i funcionament del servei de menjador?	Proporció de centres que disposen de l'autorització administrativa
	1.2 El model de gestió implantat pel centre docent està adequadament definit?	Proporció de centres que disposen dels instruments de planificació
	1.3 En el cas de prestació indirecta del servei, es compleixen els principis generals de la contractació en el sector públic?	Principis generals de la Llei de Contractes del Sector Públic recollits en les instruccions emeses per la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació  Variabilitat del cost per menú (per localitat i per proveïdor)  Antiguitat de l'empresa prestadora del servei d'alimentació
	1.4 La contribució econòmica de la Generalitat és suficient per a finançar les despeses de funcionament dels menjadors escolars?	Proporció de centres amb resultat negatiu en el balanç econòmic del menjador.  Proporció de centres que reben un import agregat per beques superior al cost de l'activitat subvencionada  Proporció de centres que reben aportacions de la Conselleria insuficients per a atendre les despeses de funcionament del servei de menjador
2. Hi ha un sistema adequat de control de la gestió del servei de menjador?	2.1 La inspecció educativa supervisa el funcionament dels menjadors escolars?	Nombre d'informes emesos per la inspecció educativa
	2.2 La Conselleria de Sanitat supervisa els menjadors dels centres escolars?	Nombre d'informes emesos per la Conselleria de Sanitat
	2.3 El consell escolar del centre participa en la supervisió del servei de menjador escolar?	Proporció de centres el consell escolar dels quals exerceix funcions en relació amb la supervisió del servei de menjador escolar  Proporció de centres la comissió específica de menjador dels quals evidencia la seua supervisió del servei per mitjà d'actes
	2.4 La direcció del centre docent supervisa les condicions d'execució del contracte amb les empreses adjudicatàries?	Nombre d'informes elaborats per la direcció del centre docent en relació amb la supervisió de l'execució del contracte  Grau de compliment dels requisits de facturació previstos en instruccions emeses per la Conselleria



Objectius d'auditoria	Subobjectius d'auditoria	Criteris d'auditoria
	2.5 Es designa un responsable de menjador que exercisca una supervisió efectiva?	<p>Grau de compliment de controls interns sobre la gestió econòmica del servei de menjador</p> <p>Grau de fiabilitat del nombre d'assistències al menjador</p> <p>Grau de fiabilitat dels ingressos comptabilitzats</p>
	2.6 La Conselleria d'Educació, Universitat i Ocupació ha esmenat les incidències detectades per altres òrgans de control?	<p>Nombre de mesures implantades</p>
3. El servei de menjador escolar fomenta una alimentació saludable i sostenible?	3.1 La Generalitat Valenciana ha adoptat mesures destinades a millorar la qualitat nutricional i augmentar l'ús d'aliments ecològics en els menús escolars?	<p>Nombre de normes publicades per la Generalitat amb mesures que contribuïsqen a una alimentació saludable i sostenible dels escolars</p> <p>Proporció de menjadors escolars amb servei de càtering davant de cuines tradicionals</p>
	3.2 Els menús dels menjadors escolars s'adeqüen a les recomanacions de la Conselleria de Sanitat?	<p>Proporció d'empreses adjudicatàries que compleixen el que es preveu en el Decret 84/2018, de 15 de juny</p> <p>Proporció de centres que adeqüen els seus menús a les recomanacions de l'estratègia NAOS</p> <p>Proporció de centres que adeqüen els seus menús a les recomanacions de guia de menús en els menjadors escolars (GMME-CV)</p>
	3.3 El preu màxim fixat per la Conselleria garanteix una adequada qualitat i varietat en la composició i estructura dels menús?	<p>Proporció de centres docents que han acordat el preu del menú diari igual al preu màxim legal</p> <p>Marge unitari per menú en els centres públics</p> <p>Variació entre el cost del menú i el preu del menú (establert pel consell escolar)</p> <p>Evolució del preu màxim establert per al menú diari</p> <p>Variació del preu màxim per comensal/dia per comunitat autònoma</p>
4. La prestació del servei de menjador escolar beneficia les famílies i els usuaris del servei?	4.1 El dimensionament del servei de menjador escolar afavoreix una millor conciliació de la vida laboral, educativa i familiar?	<p>Proporció de centres d'educació primària amb servei de menjador</p> <p>Proporció d'alumnat que és usuari del servei de menjador escolar</p>



Objectius d'auditoria	Subobjectius d'auditoria	Criteris d'auditoria
		Proporció de dies lectius en què hi ha menjador escolar en el curs acadèmic (cobertura temporal) i suficiència de la cobertura horària del menjador
	4.2 L'Administració autonòmica contribueix a l'equitat educativa per mitjà d'ajudes econòmiques a les persones en situacions desfavorables?	<p>Valoració del sistema d'ajudes de menjador</p> <p>Evolució de l'import destinat a ajudes de menjador escolar</p> <p>Proporció d'alumnes beneficiaris d'ajudes de menjador</p>
	4.3 El centre docent compta amb els recursos suficients per a complir la vigilància i atenció educativa de l'alumnat usuari del menjador?	<p>Proporció de centres en què els monitors exerceixen les funcions que tenen encomanades segons l'Ordre 53/2012</p> <p>Valoració dels usuaris sobre la percepció del servei rebut</p> <p>Proporció de centres que compleixen la ràtio de monitors establida</p> <p>Proporció de centres que incompleixen l'objectiu de qualitat acústica</p>
	4.4 El centre docent promou la transparència i la participació de les famílies i usuaris del servei de menjador escolar?	<p>Enquestes realitzades a famílies i alumnat usuari dels centres educatius de la mostra.</p> <p>Nombre d'actuacions realitzades pel centre docent encaminades a aquesta participació i transparència</p>
5. La Generalitat Valenciana exerceix algun tipus de control sobre el menjador escolar dels centres concertats?	5.1 El centre concertat disposa de l'autorització administrativa d'obertura i funcionament del servei de menjador?	Proporció de centres concertats que disposen de l'autorització administrativa
	5.2 La Generalitat Valenciana regula el preu del menú en centres concertats?	Proporció de centres concertats el preu dels quals ha sigut supervisat per la Generalitat



## TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

En compliment de l'article 16 de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, i de l'article 55.1.c del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes, així com de l'acord del Consell d'aquesta institució pel qual va tindre coneixement de l'esborrany de l'informe d'Auditoria operativa dels menjadors escolars en els centres d'educació primària, aquest es va trametre als comptedants per tal que, en el termini concedit, hi formularen al·legacions.

Dins del termini concedit, la Intervenció General de la Generalitat (IGG) va remetre les al·legacions efectuades per la Direcció General de Centres Docents, de la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació.

Pel que fa al contingut de les al·legacions i al seu tractament, cal assenyalar el següent:

1. Totes les al·legacions s'han analitzat detingudament.
2. Les al·legacions admeses s'han incorporat al contingut de l'Informe.

En els annexos II i III s'incorporen el text de les al·legacions formulades i l'informe motivat que se n'ha emés i que ha servit perquè la Sindicatura les estimara o desestimara.



## **APROVACIÓ DE L'INFORME**

En compliment de l'article 19.j de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1985, d'11 de maig, de Sindicatura de Comptes, de l'article 55.1.h del seu Reglament de Règim Interior i del Programa Anual d'Actuació de 2022 i 2023 d'aquesta institució, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunió del dia 13 de desembre de 2023, va aprovar aquest informe d'auditoria.



## **ANNEX II**

### **Al·legacions presentades**

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

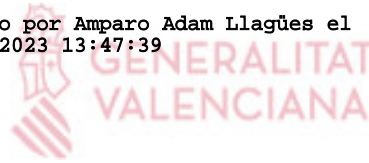
**Ref:** IGL/VGCFA/aall-ipl-bsp

**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 auditoría 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.

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])



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

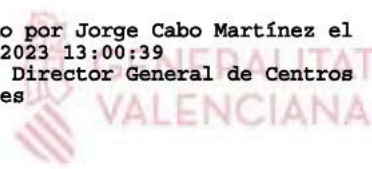


totalidad de alumnos matriculados en un determinado centro, anualmente se establecen unos criterios para determinar qué familias se encuentran en una mayor situación de necesidad económico-social susceptibles de ser beneficiarias de una ayuda de comedor escolar.

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/>



## **ANNEX III**

### **Informe sobre les al·legacions presentades**





## ANÀLISI DE LES AL·LEGACIONS EFECTUADES A L'ESBORRANY DE L'AUDITORIA OPERATIVA DELS MENJADORS ESCOLARS EN ELS CENTRES D'EDUCACIÓ PRIMÀRIA. EXERCICI 2022

La Intervenció General de la Generalitat (IGG) va remetre el 29 de novembre de 2023 les al·legacions efectuades per la Direcció General de Centres Docents, de la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació.

S'han analitzat les al·legacions esmentades, respecte de les quals s'informa del que segueix:

### Primera al·legació

#### Apartat 3, "Conclusions", subapartat 3.1, paràgraf primer i següents

##### Comentaris

Detallen el procediment de contractació del servei de menjador implantat, però no aporten informació addicional a la ja obtinguda en l'auditoria.

Justifiquen la variabilitat del cost del menú en la disparitat de centres i les seues característiques pròpies, elements que segons al·leguen escapen a l'anàlisi de les dades.

A títol orientatiu, detallem a continuació el preu màxim, el mínim i la mitjana dels menús facturats a centres situats a la ciutat de València pels tres proveïdors amb major proporció de contractes subscrits a la Comunitat Valenciana (vegeu gràfic 5 de l'esborrany).

Per exemple, el proveïdor P1 subministra a València sis centres amb cuina pròpia, amb una grandària similar (entre 100 i 199 comensals), i el preu oscil·la entre 3,20 euros i 3,86 euros, és a dir, més del 20% de diferència.

**Quadre 1. Costos del menú. Curs 2022-2023. Centres subministrats pel proveïdor P1 a València**

Trams de comensals	Nre. de centres	Càterig				Cuina pròpia				
		Mínim	Màxim	% dif. màx.- mín.	Mitjana	Nre. de centres	Mínim	Màxim	% dif. màx.- mín.	Mitjana
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



**Quadre 2. Costos del menú. Curs 2022-2023. Centres subministrats pel proveïdor P2 a València**

Trams de comensals	Nre. de centres	Càtering				Cuina pròpia				
		Mínim	Màxim	% dif. màx.- mín.	Mitjana	Nre. de centres	Mínim	Màxim	% dif. màx.- mín.	Mitjana
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

**Quadre 3. Costos del menú. Curs 2022-2023. Centres subministrats pel proveïdor P3 a València**

Trams de comensals	Nre. de centres	Càtering				Cuina pròpia				
		Mínim	Màxim	% dif. màx.- mín.	Mitjana	Nre. de centres	Mínim	Màxim	% dif. màx.- mín.	Mitjana
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 marge d'aquestes justificacions nosaltres també assenyallem que les diferències de preu del menú podrien ser indicatius d'ineficiència en la gestió de recursos públics o fins i tot de l'existència d'acords col·lusoris.

**Conseqüències en l'Informe**

Incloure després del primer paràgraf de l'incís "Anàlisi dels preus" en l'apartat del subobjectiu 1.3 de l'apèndix 3 la redacció següent:

"La Conselleria considera que l'existència de diferències entre els preus dels diferents centres docents està motivada fonamentalment per la disparitat de centres i les seues característiques pròpies (ubicació, grandària, tipologia de l'alumnat, franja horària del servei, nombre de comensals, existència de cuina pròpia en el centre, etc.), de manera que hi ha molts elements que són determinants per a la individualització del preu. No obstant això, hem observat que hi ha també variabilitat de preus de menús subministrats pel mateix proveïdor per a centres situats en la mateixa localitat i amb característiques semblants ja que són centres d'educació primària, disposen de cuina pròpia i tenen un nombre similar de comensals."



## Segona al·legació

### Apartat 3, "Conclusions", subapartat 3.2, paràgraf primer i següents

#### Comentaris

Comparteixen la necessitat d'actualitzar la normativa en vigor que, des de 2012, regula la gestió i organització del servei de menjador escolar.

#### Conseqüències en l'Informe

Mantindre la redacció de l'esborrany de l'Informe.

## Tercera al·legació

### Apartat 3, "Conclusions", subapartat 3.3, paràgraf primer i següents

#### Comentaris

Assenyalen l'elaboració d'un decret que no va ser aprovat i del qual ja informem en l'esborrany. Indiquen que la Conselleria d'Educació, Universitats i Ocupació, juntament amb altres departaments del Consell, treballarà per a garantir una alimentació variada, equilibrada i adaptada a les necessitats de l'alumnat.

Comparteixen la necessitat de realitzar un estudi econòmic que justifiqui el preu màxim del menú, recomanació en l'esborrany.

#### Conseqüències en l'Informe

Mantindre la redacció de l'esborrany de l'Informe.

## Quarta al·legació

### Apartat 3, "Conclusions", subapartat 3.4, paràgraf primer i següents

#### Comentaris

- a) Com que la concessió de les ajudes de menjador escolar està en funció de la renda disponible de la unitat familiar, l'establiment d'un calendari del procediment està supeditat a la finalització dels períodes de presentació de l'impost sobre la renda i de matriculació.

Entenem que podrien anticipar-se les dades a través de declaració en la sol·licitud, i ratificar-les amb posterioritat en acabar els dos processos.

A pesar de la justificació oferida, continua sent totalment certa la nostra afirmació de la pàgina 10 de l'esborrany: "L'establiment d'un calendari del procediment de concessió



d'ajudes i la complexitat en el procés de baremació de les sol·licituds impedeix a les famílies conèixer la possible quantia que rebran abans del començament del curs escolar.”

- b) Respecte al nombre mínim de monitors assenyalen la possibilitat de reduir la ràtio, sempre que es compte amb informe favorable de la inspecció educativa.

En les pàgines 10 i 87 transmetem la inquietud manifestada pels equips directius de la mostra de col·legis públics fiscalitzats sobre el nombre mínim de monitors establert per la normativa.

### Conseqüències en l'Informe

Mantindre la redacció de l'esborrany de l'Informe.

## Cinquena al·legació

### Apartat 3, “Conclusions”, subapartat 3.5, paràgraf primer i següents

#### Comentaris

La DGCD confirma que la jurisprudència limita la capacitat d'actuació i el control de l'Administració sobre els centres concertats, però assenyalava que aquests han d'“incorporar al programa informàtic que la Conselleria determine a l'efecte les dades relatives al preu de la minuta per comensal/dia que haurà d'abonar l'alumnat usuari del servei de menjador escolar” perquè es pugui efectuar el seguiment dels preus en la xarxa concertada.

Sobre la base de la normativa assenyalada en l'al·legació, sol·licitem a la DGCD informació sobre els preus en la xarxa concertada. De l'anàlisi de la informació rebuda s'han extret les conclusions sobre el preu mitjà i la freqüència en determinats intervals de preus en centres concertats assenyalades en les pàgines 92 i 93 de l'esborrany (apèndix 3, subobjectiu 5.2).

### Conseqüències en l'Informe

Mantindre la redacció de l'esborrany de l'Informe.

## Sisena al·legació

### Apartat 4, “Recomanacions”, des del paràgraf segon, recomanacions 1 a 10

#### Comentaris

Es valoren, accepten i comparteixen en línies generals les recomanacions incloses en l'apartat 4 del nostre esborrany d'informe i s'afegien determinades apreciacions per a les al·legacions següents (segons la numeració amb què figuren en l'apartat 4).



1. S'incorporarà al lloc web de la Conselleria la data d'autorització administrativa d'obertura i funcionament dels nous menjadors escolars.
2. Volen deixar constància de la complexitat tècnica, normativa i administrativa que suposa una contractació del servei de menjador centralitzada.
3. Tal com assenyalem en l'esborrany, s'han incrementat les aportacions de la Conselleria en concepte de despeses de funcionament a fi de pal·liar possibles dèficits de menjador.
5. Aclareixen la validesa del certificat del secretari, per a justificar les ajudes de menjador, com a declaració de coneixement de la persona que certifica i que la normativa li atribueix.

Continuem opinant que hauria de reformular-se la modalitat i el procediment de justificació de les ajudes.

6. S'està treballant ja a fi de millorar el sistema actual.
7. Pel que fa a la gestió econòmica i el funcionament del menjador, s'inclouran en els pròxims cursos determinats assumptes en les Instruccions de la Direcció General de Centres Docents.
8. Confirmen la necessitat (assenyalada ja en la tercera al·legació) de realitzar un estudi econòmic que garantisca la viabilitat del servei sense detriment d'una gestió eficaç i eficient dels recursos públics.
10. Pel fet que els recursos públics són limitats, s'estableixen uns criteris per a determinar quines famílies es troben en una major situació de necessitat economicosocial i són susceptibles de ser beneficiàries d'una ajuda de menjador escolar.

### Conseqüències en l'Informe

Mantindre la redacció de l'esborrany de l'Informe.



## Document sota custòdia en Seu Electrònica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

### Auditoria operativa menjadors escolars primària\_2022\_val - SEFYCU 4738797

Podeu accedir a aquest document en format PDF-PAdES i comprovar la seua autenticitat en la Seu Electrònica usant el codi CSV següent:



**URL (adreça en Internet) de la Seu Electrònica:** <https://sindicom.sedipualba.es/>

**Codi Segur de Verificació (CSV):** KUAC J44R A2TD HJJH CHTJ

En aquesta adreça podeu obtenir més informació tècnica sobre el procés de firma, així com descarregar les firmes i els segells en format XAdES corresponents.

### Resum de firmes i/o segells electrònics d'aquest document

Empremta del document per a la persona firmant

Text de la firma

Dades addicionals de la firma



Vicent Cucarella Tormo  
Síndic Major

Signatura electrònica avançada - ACCV - 10/1/2024 8:37  
VICENT CUCARELLA TORMO