

INFORME 8/2026

SERVEI ESCOLAR
DE MENJADOR
ALS CENTRES
PÚBLICS
D'EDUCACIÓ
INFANTIL
I PRIMÀRIA



SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



INFORME 8/2026

**SERVEI ESCOLAR
DE MENJADOR
ALS CENTRES
PÚBLICS
D'EDUCACIÓ
INFANTIL
I PRIMÀRIA**

Edició: juliol de 2026

Document electrònic etiquetat per a persones amb discapacitat visual

Pàgines en blanc inserides per facilitar la impressió a doble cara

Autor i editor:

Sindicatura de Comptes de Catalunya
Via Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicació subjecta a dipòsit legal d'acord amb el que preveu el Reial decret 635/2015, de 10 de juliol

ÍNDEX

ABREVIACIONS.....	7
RESUM EXECUTIU	9
1. INTRODUCCIÓ	11
1.1. MARC NORMATIU	12
1.2. DADES BÀSIQUES	13
2. ABAST I METODOLOGIA.....	13
2.1. OBJECTE I ABAST.....	13
2.2. METODOLOGIA	14
3. CONCLUSIONS	17
4. RECOMANACIONS.....	23
5. RESULTATS DE LA FISCALITZACIÓ	24
5.1. LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR ESCOLAR A CATALUNYA GARANTEIXEN UNA GESTIÓ ADEQUADA I ESTAN D'ACORD AMB LA NORMATIVA?.....	24
5.1.1. La distribució de les competències permet una gestió adequada i d'acord amb la normativa?	25
5.1.1.1. <i>Distribució de competències</i>	25
5.1.1.2. <i>Gestió del servei</i>	30
5.1.1.3. <i>La gestió del servei de menjador per les associacions de famílies</i>	33
5.1.2. Les formes de prestació del servei escolar de menjador promouen la concurrència i la qualitat?.....	36
5.1.2.1. <i>Formes de prestació del servei i situació contractual</i>	36
5.1.2.2. <i>Concurrència</i>	43
5.1.2.3. <i>Qualitat</i>	54
5.1.3. L'organització del servei és adequada pel que fa a la planificació, la utilització dels espais i la dotació de personal?.....	65
5.1.3.1. <i>Nombre d'usuaris</i>	65
5.1.3.2. <i>Pla de funcionament del menjador escolar</i>	68
5.1.3.3. <i>Organització dels horaris i dels espais</i>	69
5.1.3.4. <i>Dotació de monitors</i>	73
5.1.4. La gestió econòmica varia en funció de la forma de prestació?.....	75
5.2. EL PREU MÀXIM DEL SERVEI ESTÀ FONAMENTAT I QUIN ÉS EL SISTEMA DE FINANÇAMENT?.....	79
5.2.1. La determinació del preu màxim s'ha fet tenint en compte tots els elements que intervenen en el cost del servei?	79

5.2.2.	Hi ha diferències entre el preu real i el preu màxim fixat pel departament?	83
5.2.3.	Com es finança el servei de menjador i amb quins criteris?	85
5.3.	ES DISPOSA DE SISTEMES EFICAÇOS DE CONTROL I SUPERVISIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR?	88
5.3.1.	Hi ha un sistema d'informació del servei de menjador escolar que permeti conèixer els elements bàsics del servei?	88
5.3.2.	Des del centre educatiu es realitza una supervisió i seguiment del servei?.....	89
5.3.3.	La Inspecció d'Educació supervisa el funcionament dels menjadors escolars?	90
5.3.4.	Els serveis territorials i el CEB realitzen tasques de supervisió i seguiment del servei?	91
5.3.5.	El Departament de Salut supervisa els menjadors dels centres escolars?.....	93
6.	ANNEXOS	96
6.1.	TEORIA DEL CANVI	96
6.2.	MATRIU DE PLANIFICACIÓ: OBJECTIUS, SUBOBJECTIUS I CRITERIS	97
6.3.	EVOLUCIÓ DE LA NORMATIVA	100
6.4.	INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA A L'ANÀLISI DE L'APARTAT 5.1	102
7.	TRÀMIT D'AL·LEGACIONS	106
7.1.	AL·LEGACIONS REBUDES	106
7.1.1.	Al·legacions del Departament d'Educació i Formació Professional.....	106
7.1.2.	Al·legacions del Consorci d'Educació de Barcelona.....	111
7.2.	TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS	115
	APROVACIÓ DE L'INFORME	115

ABREVIACIONS

ACELLEC	Associació Catalana d'Empreses del Lleure, l'Educació i la Cultura
AFA	Associació de famílies d'alumnes
AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
ASPC	Agència de Salut Pública de Catalunya
CEB	Consorci d'Educació de Barcelona
DEFP	Departament d'Educació i Formació Professional
LCSP	Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic
LEC	Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació
M€	Milions d'euros
PREME	Programa de revisió de menús escolars de Catalunya
PSCP	Plataforma de serveis de contractació pública
PIME	Petita i mitjana empresa
PSCP	Plataforma de serveis de contractació pública
ZER	Zona escolar rural

RESUM EXECUTIU

El servei escolar de menjador té caràcter de prestació complementària i d'ajut a l'escolarització que atén diverses necessitats, tant de conciliació familiar, com d'alimentació i d'educació en bons hàbits alimentaris i d'autonomia i sociabilització. És un servei obligatori per a l'alumnat que ha de desplaçar-se fora del seu municipi de residència per manca d'oferta educativa pública o per a l'alumnat escolaritzat en centres d'educació especial. Per a la resta de l'alumnat té caràcter opcional.

D'acord amb la normativa, el servei l'han de finançar íntegrament els usuaris, llevat dels usuaris obligatoris que s'han de desplaçar fora del municipi per manca d'oferta escolar en l'etapa educativa corresponent. Les administracions han d'oferir ajuts per facilitar l'accés en condicions d'equitat.

El servei està regulat pel Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament.

El curs 2023-2024, el 97,82% dels centres públics que impartien el segon cicle d'educació infantil i educació primària oferien el servei de menjador, que era utilitzat per gairebé 300.000 alumnes, xifra que representa una cobertura del 68,28%, si bé existien diferències significatives per territoris.

La distribució de competències, la gestió del servei i les formes de prestació formen un sistema complex en què participen diferents agents: Departament d'Educació i Formació Professional (DEFP), Consorci d'Educació de Barcelona (CEB), Conselh Generau d'Aran, consells comarcals, Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), ajuntaments, centres docents i associacions de famílies (AFA).

Aquesta complexitat pot afectar diversos aspectes relacionats amb la prestació del servei, com la forma de gestió, l'adequació a la normativa de contractació, el preu i la qualitat del menú, la participació de les AFA en la gestió, la integració del servei en el projecte docent del centre, la formació dels monitors, la insuficiència d'espais, el control i supervisió o els conflictes que s'hi produeixen.

L'objectiu principal de l'informe és valorar si el servei escolar de menjador en els centres públics que imparteixen segon cicle d'educació infantil i educació primària s'efectua sota els principis d'economia, eficiència i eficàcia, d'acord amb la normativa, i si hi ha marge de millora. Per respondre a l'objectiu principal s'han definit 3 preguntes: si les formes de prestació garanteixen una gestió adequada i estan d'acord amb la normativa; si el preu màxim del servei està fonamentat i el sistema de finançament és adequat, i si es disposa de sistemes eficaços de control i supervisió del servei.

L'àmbit subjectiu de l'informe s'ha centrat en el DEFP i el CEB i abasta el curs escolar 2023-2024. La manca d'informació completa disponible sobre el servei de menjador i els elements que l'integren han dificultat la realització del treball, i la Sindicatura va haver de recopilar dades a través de qüestionaris enviats als diferents agents que intervenen en el servei.

En la majoria de centres, el servei de menjador es prestava per mitjà d'una empresa externa que preparava els àpats a les instal·lacions del centre o els subministrava en règim de càtering. La contractació del servei la realitzaven els ens locals, els centres docents o les AFA. S'ha detectat que una part molt significativa dels contractes no s'ajustava a la normativa de contractació (principalment per contractació directa per part dels centres o encàrrec a les AFA mitjançant contracte amb una empresa o amb mitjans propis). Això posa en risc la consecució de l'eficiència, en el sentit d'obtenir la millor relació entre la qualitat i el preu, ja que no es garanteix una transparència, publicitat, concurrència i igualtat de tracte adequades, principis bàsics de la normativa de contractes.

Amb caràcter general, el servei es prestava de forma adequada pel que fa a la qualitat dels àpats i a l'organització de l'espai de migdia, tot i que s'han identificat diferències entre els centres en què s'ha seguit la llei de contractes i aquells en què no, i no es pot garantir que s'hagi fet amb la millor relació entre qualitat i preu, pel que s'ha comentat.

En relació amb al preu màxim del servei que autoritza anualment el DEFP (6,91 € per dia per un espai de migdia de 2,5 hores), es conclou que hi ha una memòria econòmica justificativa del preu, però que l'estructura de costos utilitzada hauria d'actualitzar-se. El preu mitjà del servei de menjador a Catalunya el curs 2023-2024 va ser de 6,64 €, amb diferències significatives per territori. Pel que fa al sistema de finançament, excepte en el cas dels alumnes obligats a desplaçar-se fora del seu municipi, el servei és finançat per les famílies, si bé el DEFP i el CEB financen ajuts individuals de menjador per als alumnes que reuneixen les condicions socioeconòmiques fixades pel DEFP. La Sindicatura ha estimat el volum econòmic del servei escolar de menjador dels centres públics que impartien segon cicle d'educació infantil i educació primària en el curs 2023-2024 en uns 255 M€, dels quals la meitat aproximadament estaria finançat pel DEFP i el CEB i la meitat per les famílies i altres administracions.

Amb relació als sistemes de control i seguiment, en un sistema de gestió descentralitzat, disposar de sistemes d'informació fiables i complets esdevé una eina fonamental per a la planificació, per al seguiment i control i per a la presa de decisions. En el treball s'ha posat en relleu que hi ha una manca de sistemes eficaços de control i supervisió per part del DEFP, que no tenia implementat cap sistema integral d'informació relacionada amb la gestió del servei escolar de menjador. La Inspecció educativa tampoc realitzava cap tasca de supervisió específica ni feia el seguiment de l'adequació del preu de menjador a la normativa vigent, com correspondria. El CEB sí que disposava de dades amb informació de tots els centres, si bé també s'ha detectat alguna mancança que s'assenyala a l'informe. El Departament de Salut inspeccionava periòdicament les instal·lacions de cuina i feia la revisió de menús escolars i recomanacions de millora.

Es fan 9 recomanacions relacionades amb els aspectes observats, de les quals es destaquen la necessitat d'actualització de la normativa, d'implementació d'un sistema d'informació integrat amb tots els aspectes rellevants del servei, de revisió del paper de les AFA en la gestió del servei i la dotació als centres d'eines i recursos per a la contractació del servei d'acord amb la normativa aplicable.

1. INTRODUCCIÓ

La Sindicatura de Comptes, com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, d'acord amb la normativa vigent i en compliment del seu Programa anual d'activitats, ha emès aquest informe de fiscalització operativa del servei escolar de menjador en els centres docents públics que imparteixen segon cicle d'educació infantil i educació primària en el curs 2023-2024. En el marc de l'auditoria operativa s'han revisat determinats aspectes de compliment de disposicions normatives relacionades amb la matèria.

El servei de menjador als centres docents públics és una prestació complementària d'ajut a l'escolarització que pot tenir caràcter preceptiu o opcional.

El menjador té caràcter preceptiu per als alumnes obligats a desplaçar-se fora del seu municipi de residència per inexistència al seu municipi d'oferta del nivell educatiu corresponent i per als alumnes escolaritzats en centres d'educació especial o en centres d'acció especial. Per a la resta de l'alumnat el servei de menjador té caràcter opcional.

Per als alumnes obligats a desplaçar-se fora del seu municipi, el menjador té caràcter gratuït, i el Departament d'Educació i Formació Professional (DEFP) es fa càrrec del cost del servei. En la resta de casos el servei de menjador el financen les famílies, si bé el DEFP finança ajuts individuals de menjador per als alumnes que reuneixen les condicions socioeconòmiques que estableixen les convocatòries corresponents.

L'espai del migdia és un servei complementari a l'educació que respon a la necessitat creixent de conciliar els horaris laborals de les famílies amb l'horari escolar i contribueix a assegurar una alimentació sana i equilibrada de l'alumnat, a educar en uns bons hàbits alimentaris i a adquirir rutines i hàbits d'higiene personal que ajuden l'alumnat a desenvolupar capacitats d'autonomia personal, competència social i convivència. A l'annex 6.1 es presenta la teoria del canvi del servei de menjador, que és una representació esquemàtica del funcionament del servei.

En el servei de menjador hi intervenen el DEFP, que és el titular de la competència i l'exerceix quan no ha estat delegada als ens locals o desconcentrada en els serveis territorials; el Consorci d'Educació de Barcelona (CEB) i el Conselh Generau de l'Aran, que són els titulars de la competència a la ciutat de Barcelona i a la Val d'Aran, respectivament; els ens locals que han acceptat la delegació de la competència del DEFP; els centres docents, que són el lloc en què es presta el servei, que en poden ser gestors si la competència l'exerceix el DEFP o el CEB i que organitzen horaris, supervisen el servei, fan tasques de coordinació amb les famílies, resolen conflictes i es coordinen amb les administracions, i les associacions de famílies (AFA), que intervenen de diverses maneres en la gestió del servei. Això dona lloc a diferents situacions pel que fa a la competència i a la gestió, que s'expliquen en els apartats 5.1.1 i 5.1.2.

La complexitat en la distribució de competències i dels diferents sistemes de gestió poden afectar diversos aspectes relacionats amb la prestació del servei, com la forma de gestió, l'adequació a la normativa de contractació, el preu i la qualitat del menú, la participació de les AFA en la gestió, la integració del servei en el projecte docent del centre, la formació dels monitors, la insuficiència d'espais, el control i supervisió o els conflictes que s'hi produeixen.

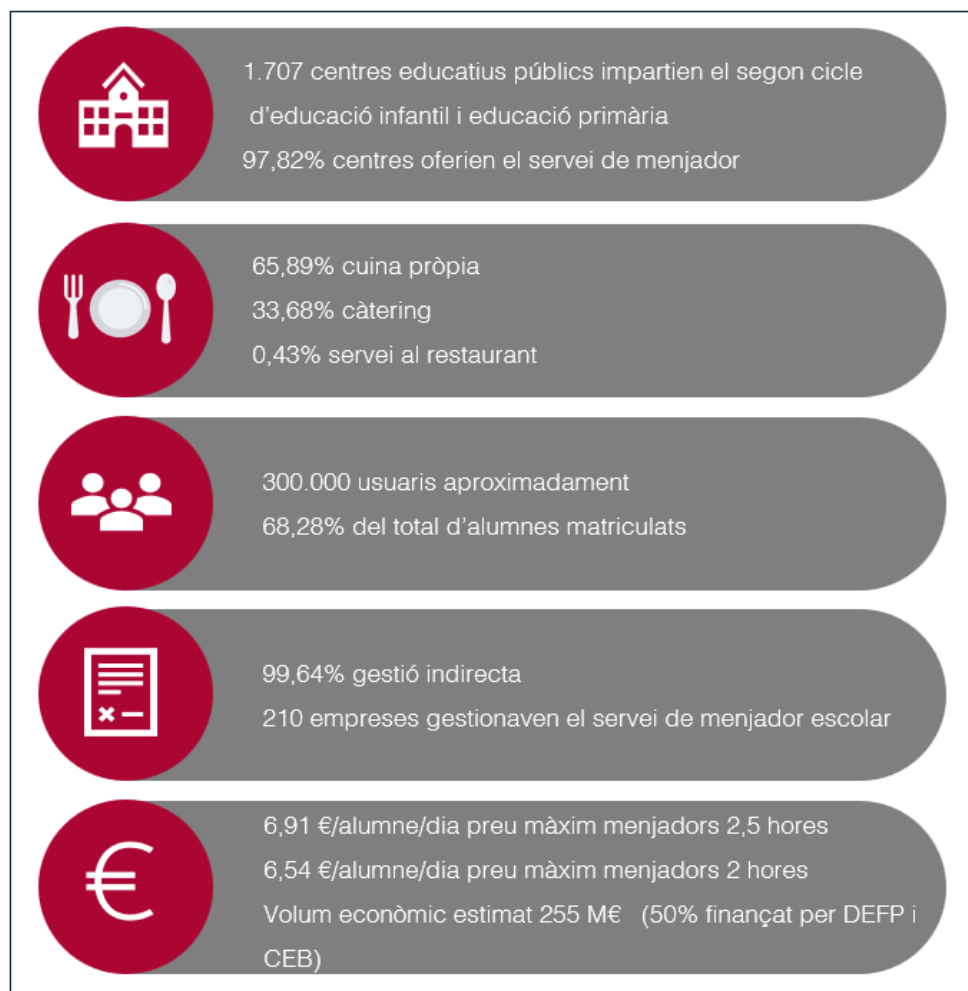
1.1. MARC NORMATIU

Les normes principals aplicables a la gestió del servei escolar de menjador són les següents:

- Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació.
- Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació.
- Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament.
- Acord del Govern 128/2021, de 31 d'agost, de delegació de competències als consells comarcals i a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) en matèria d'educació, modificat pels Acords de Govern 172/2022, de 30 d'agost i 80/2023, de 4 d'abril.
- Decret 212/1999, de 27 de juliol, de transferència de competències i serveis de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau d'Aran en matèria d'ensenyament.
- Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ordre 133/2023, de 26 de maig, del Departament d'Educació, per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2023-2024 per als centres educatius no universitaris de Catalunya.
- Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició.
- Llei 3/2020, d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari.
- Resolució 1710/2022, de 2 de juny, del Departament d'Empresa i Treball, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern de 31 de maig del 2022, de mesures en relació amb els contractes públics de subministrament de productes alimentaris, de concessió de serveis que incorporin prestació de serveis alimentaris, i de serveis de menjadors col·lectius.
- Resolució 843/2023, de 9 de març, per la qual es determina el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de titularitat del Departament d'Educació i el preu de l'ajut individual de menjador escolar per a l'alumnat escolaritzat fora del seu municipi de residència en centres educatius privats concertats i municipals, d'acord amb la planificació feta al mapa escolar, per al curs escolar 2023-2024.

1.2. DADES BÀSIQUES

Diagrama 1. Dades bàsiques del servei de menjador escolar. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia.

2. ABAST I METODOLOGIA

2.1. OBJECTE I ABAST

L'objectiu principal de la fiscalització operativa és valorar si el servei escolar de menjador en els centres públics que imparteixen segon cicle d'educació infantil i educació primària s'efectua sota els principis d'economia, eficiència i eficàcia, d'acord amb la normativa i si hi ha marge de millora.

Per respondre a l'objectiu principal, s'han definit els objectius següents en forma de pregunta:

1. Les formes de prestació del servei de menjador escolar a Catalunya garanteixen una gestió adequada i estan d'acord amb la normativa?
2. El preu màxim del servei està fonamentat i el sistema de finançament és adequat?
3. Es disposa de sistemes eficaços de control i supervisió del servei de menjador?

L'àmbit subjectiu s'ha centrat en el Departament d'Educació i Formació Professional (DEFP) i en el Consorci d'Educació de Barcelona (CEB).

La Direcció General d'Atenció a la Comunitat Educativa del DEFP és l'òrgan que té les funcions de dirigir aspectes dels menjadors escolars.

L'àmbit temporal d'aquest informe ha estat el curs 2023-2024, i quan s'ha considerat necessari per completar el treball s'ha ampliat a períodes anteriors o posteriors.

Les conclusions de l'informe, que es recullen a l'apartat 3, inclouen les observacions més significatives per a cadascun dels objectius plantejats. A l'apartat 4 s'inclouen les recomanacions sobre el servei escolar de menjador als centres públics en alguns dels aspectes que s'han posat de manifest durant la realització del treball.

2.2. METODOLOGIA

El treball de fiscalització s'ha dut a terme d'acord amb els principis fonamentals de fiscalització de les institucions públiques de control extern i les normes tècniques d'auditoria que es desprenen de la ISSAI 300, sobre els principis fonamentals de la fiscalització operativa, i les GPF-OCEX 3000, 3910 i 3920, sobre auditoria operativa.

El treball realitzat ha inclòs 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, que ha inclòs una revisió de la legislació aplicable, informació econòmica i pressupostària, estadístiques oficials, informes d'òrgans de control, estudis especialitzats i articles d'opinió.

Per a la realització del treball es va demanar al DEFP i al CEB una base de dades que recollís tota la informació necessària per dur a terme la fiscalització (ens titular de la competència, ens gestor, informació sobre la contractació i el preu del servei, nombre d'usuaris habituals i esporàdics, etc.).

El DEFP, que és el titular de la competència, no tenia implementat cap sistema de recopilació de tota la informació relacionada amb la gestió del servei escolar de menjador, ni dels centres que eren de la seva competència, ni dels centres la competència dels quals havia estat delegada en els ens locals, ni del CEB ni del Conselh Generau d'Aran, que eren titulars de

la competència en els seus territoris respectius. Per tal de disposar de la informació necessària per a la fiscalització, la Sindicatura va sol·licitar directament les dades als serveis territorials del DEFP, als ens locals que tenien la competència delegada, al CEB i al Conselh Generau d'Aran.

La Sindicatura va elaborar 2 qüestionaris, 1 sobre aspectes de gestió i 1 altre sobre contractació, que es van adaptar a les especificitats de cada ens que exercia la competència del servei.

El qüestionari sobre aspectes de gestió incloïa preguntes sobre la titularitat de la competència, la forma de gestió del servei de menjador escolar, la forma de prestació, la contractació, els preus, el nombre d'usuaris, la gestió econòmica i el control.

El qüestionari sobre contractació incloïa aspectes sobre els contractes del servei escolar de menjador vigents i/o formalitzats el curs 2023-2024.

Es van elaborar instruccions per a cada un dels qüestionaris i tipus d'ens, es van fer 2 sessions informatives i es va habilitar un correu electrònic per a la resolució de dubtes i la tramessa de la documentació. La recollida d'informació es va fer entre els mesos de juliol i setembre del 2024. Totes les entitats van respondre els qüestionaris amb l'excepció d'1 consell comarcal, que no va facilitar la informació sobre contractació.

Els serveis territorials del DEFP van recopilar la informació directament dels centres educatius adscrits al seu servei, ja que no la tenien. Pel que fa als consells comarcals, en alguns casos també van demanar la informació als centres perquè no la tenien.

El CEB disposava d'una base de dades amb informació parcial, per la qual cosa es va fer un qüestionari específic per al CEB que incloïa informació sobre la gestió i sobre els contractes formalitzats i/o vigents el curs 2023-2024. El CEB va trametre el qüestionari als centres educatius el juliol del 2024.

A partir de les respostes rebudes, que es van analitzar, depurar i homogeneïtzar, i de la informació complementària facilitada pel DEFP, pel CEB i de la informació publicada sobre contractació pública a la Plataforma de serveis de contractació pública (PSCP), la Sindicatura va elaborar 2 bases de dades:

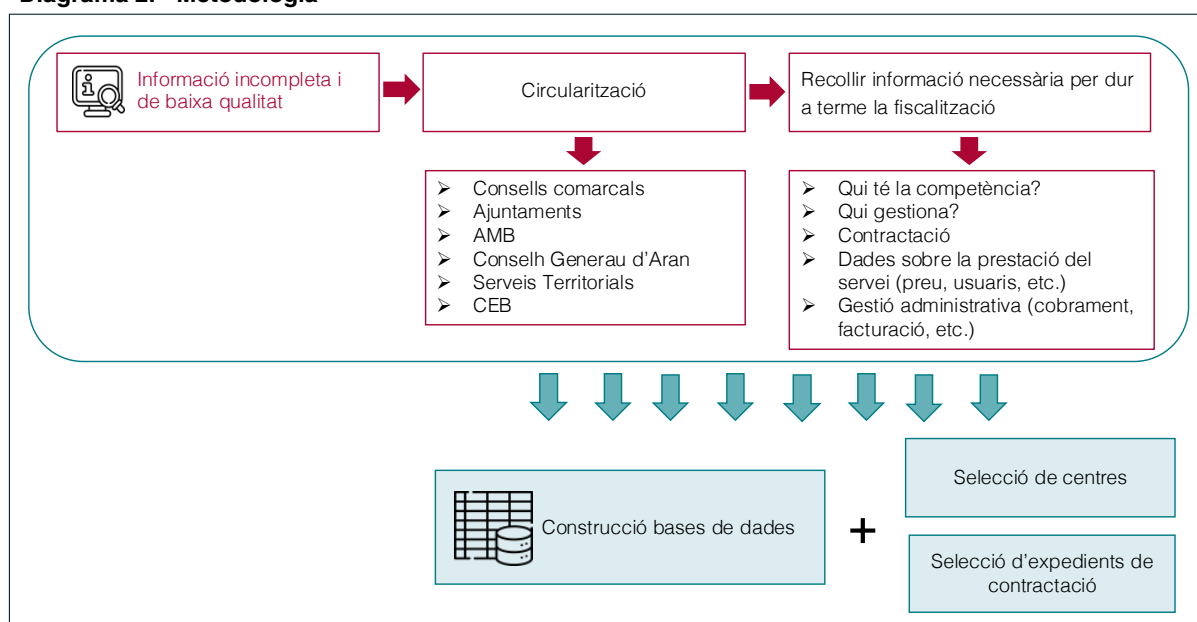
- Una base de dades que recull, per a cada centre, informació sobre la competència, la gestió, la contractació, la prestació del servei i la gestió administrativa.
- Una base de dades que recull, per a cada contracte tramitat d'acord amb la normativa de contractació pública, les dades més rellevants dels contractes vigents i/o formalitzats durant el curs 2023-2024.

A més, per contrastar la informació rebuda i completar alguns aspectes del treball, es va fer una selecció de 50 centres escollits de forma aleatòria entre els 1.346 centres que el curs 2023-2024 oferien el servei de menjador, sense incloure les escoles rurals.¹ Es va enviar un qüestionari en línia a la direcció dels centres amb caràcter previ a la visita *in situ*, que va incloure 1 reunió amb la direcció del centre i els responsables del servei i 1 visita presencial al menjador durant el seu funcionament. Les visites es van realitzar entre el 10 de març i el 8 de maig del 2025.

Per respondre les preguntes d'auditoria s'han fet diferents proves i anàlisis que, depenent del cas, abasten: la totalitat de centres, la totalitat de contractes, una selecció de 28 expedients de contractació (48 contractes) o la selecció de 50 centres. En cada resultat s'indica l'abast utilitzat.

Al diagrama següent es presenta gràficament la metodologia utilitzada.

Diagrama 2. Metodologia



Font: elaboració pròpia.

1. Escoles públiques úniques al poble que no arriben a tenir un grup per nivell educatiu i de les zones escolars rurals (ZER), institucions formades per escoles rurals d'un entorn proper que es consideren com un centre únic i que respecten la identitat pròpia de les escoles que la integren.

3. CONCLUSIONS

En aquest apartat es presenten les conclusions que es desprenen de la fiscalització operativa del servei de menjador en els centres docents públics que impartien segon cycle d'educació infantil i educació primària el curs 2023-2024, d'acord amb l'abast indicat a l'apartat 2.1.

El servei escolar de menjador té caràcter de prestació complementària i d'ajut a l'escolarització que atén diverses necessitats, tant de conciliació familiar, com d'alimentació i d'educació en bons hàbits alimentaris i d'autonomia i sociabilització.

El curs 2023-24, el 97,82% dels 1.707 centres públics que impartien el segon cycle d'educació infantil i educació primària oferien servei de menjador, que era utilitzat per gairebé 300.000 alumnes, xifra que representa una cobertura del 68,28%, si bé hi havia diferències significatives per territoris.

La normativa específica del servei de menjador és el Decret 160/1996, que no inclou aspectes que han estat introduïts com a resultat de l'aplicació d'altres normes, de decisions de les administracions o de l'evolució del propi servei i de les necessitats de les famílies. En la memòria del programa pressupostari 424 (Serveis complementaris a l'educació) dels pressupostos de la Generalitat per al 2023, s'inclou l'objectiu operatiu de revisar el model de menjador escolar i hi consta com a actuació destacada publicar un nou decret de l'espai de migdia. Aquesta actuació no s'ha dut a terme.

Els titulars de la competència són el Departament d'Educació i Formació Professional (DEFP), el Consorci d'Educació de Barcelona (CEB) a la ciutat de Barcelona i el Conselh Generau d'Aran, a l'Aran. La competència del DEFP es pot delegar en els ens locals. Els que exerceixen la competència no sempre són els que gestionen el servei. La situació pel que fa a la distribució de competències, els diferents models de gestió i de prestació del servei existents fa que hi hagi dispersió i manca d'informació del servei i problemes importants de governança, especialment per part del DEFP.

La manca d'informació completa disponible sobre el servei de menjador i els elements que l'integren han dificultat la realització del treball i la Sindicatura va haver de recopilar les dades a través de qüestionaris enviats a ens locals, al Conselh Generau d'Aran, al CEB, al DEFP i als centres docents i va complementar la informació amb visites a una selecció de centres i una selecció d'expedients de contractació.

En la majoria de centres el servei de menjador es prestava per mitjà d'una empresa externa que preparava els àpats a les instal·lacions del centre o els subministrava en règim de càtering. La contractació del servei l'efectuaven els ens locals, els centres docents o les associacions de famílies (AFA). S'ha detectat que una part molt significativa dels contractes no

s'ajustava a la normativa en matèria de contractació que era aplicable (contractació directa per part dels centres o encàrrec a les AFA mitjançant contracte amb una empresa o amb mitjans propis).

Amb caràcter general, el servei de menjador contribueix favorablement que tot l'alumnat tingui accés a una alimentació adequada i equilibrada, tot i que hi ha marge de millora en aspectes organitzatius, de concurrència i de control i seguiment.

Les formes de prestació del servei de menjador escolar a Catalunya garanteixen una gestió adequada i estan d'acord amb la normativa?

La distribució de competències, el sistema de delegació del DEFP als ens locals, l'acceptació i el retorn de competències pels consells comarcals i les diferents formes de gestió i ens que presten el servei (que poden ser diferents dels que exerceixen la competència) configuren un sistema de gestió complex que en 2 de cada 3 centres no s'ajustava a la normativa aplicable en matèria de contractació. Amb caràcter general, el servei es prestava de forma adequada pel que fa als àpats i a l'organització de l'espai de migdia, tot i que s'han identificat marges de millora.

1. La distribució de competències, la gestió del servei i les formes de prestació formen un sistema complex en què participen diferents agents. Els titulars de la competència són el DEFP (que la pot delegar en els ens locals), el CEB i el Conselh Generau d'Aran. L'exercici de la competència sobre el servei de menjador escolar implica que l'entitat que l'exerceix és la responsable de la gestió del servei i n'ha de garantir una prestació i un funcionament correctes. Per tant, n'inclou la planificació, implementació i supervisió per assegurar que es compleixen els estàndards de qualitat i accessibilitat.

El procés de delegació de competències és un sistema viu d'acceptació i renúncia, i en els darrers anys hi ha hagut retorns de competències al DEFP. En el curs 2023-2024 la competència del servei de menjador als centres educatius era la següent: en el 50,91% dels centres era exercida pels ens locals per delegació; en el 37,82%, pel DEFP; en el 10,86%, pel CEB, titular de la competència a la ciutat de Barcelona, i en el 0,42%, pel Conselh Generau d'Aran, titular de la competència a l'Aran (vegeu l'apartat 5.1.1.1).

2. Les formes de gestió i de prestació també eren molt diverses i distribuïdes entre diferents agents, i no sempre coincidí el responsable de la competència amb el responsable de la gestió. D'acord amb la informació obtinguda a partir dels qüestionaris, la forma de gestió majoritària era la gestió indirecta, que es donava en el 99,64% dels centres analitzats. La gestió indirecta del servei de menjadors escolars està subjecta a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP).

De la informació obtinguda es desprèn que en el 63,69% dels centres el servei es prestava de forma no ajustada a la normativa, perquè s'havia contractat sense seguir la LCSP, en especial per la contractació directa per part dels centres o encàrrec a les AFA mitjançant contracte amb tercers o amb mitjans propis).

Quant als centres, dels 275 centres que contractaven el servei de menjador, 227 ho feien sense seguir la normativa de contractació pública. En les visites els centres van traslladar la dificultat de tramitar un expedient de contractació per la seva complexitat, manca de recursos i de formació i suport per part del DEFP i del CEB.

Pel que fa a les AFA, la participació s'ha d'entendre en el sentit que han de ser escoltades i tingudes en compte en els procediments de contractació, però no poden prestar el servei ni contractar-lo, si no compten amb un contracte tramitat a l'empara de la LCSP.

D'altra banda, també s'ha detectat que en 17 de 64 contractes en estat de pròrroga, aquesta no s'havia formalitzat, com correspondria d'acord amb la normativa de contractació.

En tots els casos esmentats en aquesta conclusió en què no s'ha seguit la normativa de contractació pública hi ha una situació de nul·litat de ple dret (vegeu els apartats 5.1.1.2 i 5.1.1.3).

3. A la ciutat de Barcelona, el CEB no formalitza la delegació als directors dels centres de les facultats de contractació del servei de menjador perquè aquests les puguin exercir, tal i com correspondria (vegeu l'apartat 5.1.1.2).
4. Quan s'ha contractat el servei d'acord amb la normativa de contractació pública, s'han observat efectes positius diferencials derivats de la publicitat i la concurrència que genera el procediment de contractació pública. A més, també es detecta més rotació d'empreses prestadores, més casos de preus aplicats inferiors al màxim fixat pel DEFP i menys variacions del preu entre cursos escolars. Tanmateix, encara hi ha marge de millora en la reducció de la concentració d'empreses, la divisió en lots i la participació de petites i mitjanes empreses (vegeu l'apartat 5.1.2.2).
5. De les visites als 50 centres seleccionats es desprèn que els requisits restrictius per aplicar la revisió de preus o la modificació del contracte fan que moltes vegades s'opti per fer una nova licitació en lloc de prorrogar el contracte, tot i que això genera un cost administratiu important per a l'entitat contractant (vegeu l'apartat 5.1.2.2).

6. Un altre aspecte distintiu de la contractació del servei que es desprèn de la revisió dels contractes seleccionats és que quan es fa d'acord amb la LCSP es possibilita la millora de la qualitat del servei mitjançant la incorporació en major proporció que en els contractes que no s'han tramitat segons la normativa de contractes de clàusules relacionades amb l'alimentació saludable; amb la prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari; amb la prevenció i gestió de residus; amb l'adaptació de menús a les necessitats dels usuaris; amb l'alineació amb el projecte educatiu del centre; amb el control, seguiment i supervisió del servei, i amb la comunicació amb les famílies (vegeu l'apartat 5.1.2.3).
7. El Pla de funcionament del servei de menjador és l'instrument mitjançant el qual cada centre planifica i organitza el servei de menjador escolar. El DEFP no havia establert els requisits mínims del contingut del Pla ni tampoc havia concretat quins canvis en la prestació del servei s'havien de notificar i autoritzar. En els centres visitats es va constatar l'existència majoritària del Pla de funcionament del menjador, si bé tenien un contingut i extensions diversos i no sempre havien estat aprovats pel consell escolar i tramès a la delegació territorial del DEFP com corresponia fer. La manca d'aprovació del pla pel Consell Escolar, juntament amb la limitada participació de l'equip directiu en la seva elaboració, fan que el pla esdevingui un document no integrat plenament en les normes de funcionament del centre (vegeu l'apartat 5.1.3.2).
8. L'organització del servei, valorada a partir dels 50 centres visitats, en relació amb les instal·lacions, l'organització de torns, les dotacions de monitors i la realització d'activitats de lleure i educatives a l'espai de migdia, es considera adequada en general, si bé existeixen marges de millora quant als espais de menjador d'alguns centres relacionats amb la manca d'espai, mala il·luminació, soroll, climatització, alta rotació de monitors i dotació insuficient de monitors de suport per atendre l'alumnat amb necessitats educatives especials (vetlladors) (vegeu els apartats 5.1.3.3 i 5.1.3.4).
9. Hi ha diferències en la forma de gestió econòmica del servei de menjador en funció de qui gestiona el servei i de la forma de prestació. S'han identificat 60 circuits econòmics diferents tenint en compte el tipus d'usuari, la forma de prestació i l'entitat responsable de la gestió del servei de menjador, fet que genera un sistema complex que dificulta la transparència i la traçabilitat de la gestió econòmica, ja que situacions idèntiques quant a gestió del servei presenten circuits diferents (vegeu l'apartat 5.1.4).

El preu màxim del servei està fonamentat i quin és el sistema de finançament?

El preu màxim del servei de menjador aprovat pel DEFP està sustentat en una memòria econòmica que recull els principals components del cost i que s'actualitza anualment. Tanmateix, l'estructura de costos no s'ha revistat des del 2017, i alguns paràmetres, des del 2012. Pel que fa al finançament, la normativa estableix que el servei s'ha de finançar íntegrament

pels usuaris, llevat dels usuaris obligatoris (els que s'han de desplaçar fora del municipi per manca d'oferta escolar en l'etapa educativa corresponent) i que les administracions han d'oferir ajuts per facilitar l'accés en condicions d'equitat. Aproximadament la meitat de la despesa en menjadors la financen el DEFP i el CEB.

10. El DEFP ha de determinar cada any el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador. Per al curs 2023-2024, el preu aprovat per resolució del DEFP era de 6,91 €/dia per a una durada de l'espai de migdia de 2,5 hores, amb un increment del 5,7% respecte del curs anterior. La determinació del preu i tots els components del cost figuren en una memòria econòmica. Si bé els elements que intervenen en la determinació del preu inclouen tots els necessaris per a la prestació del servei, la seva quantificació es basava en un estudi de l'any 2017 d'una associació empresarial del sector i en una enquesta del DEFP de l'any 2012. Aquests valors s'han anat actualitzat segons l'evolució de l'índex de preus al consum i de les variacions dels convenis laborals aplicables, però no s'ha revisat el seu valor de base ni el seu pes dins l'escandall de costos (vegeu l'apartat 5.2.1).
11. El preu màxim aprovat per als usuaris ordinaris és únic, tot i que la memòria econòmica inclou costos diferents segons la dimensió del menjador. S'ha agafat com a preu de referència el d'un menjador de 90 usuaris, quan aquest supòsit només es dona en aproximadament un 10% dels centres. Això pot fer que en menjadors més grans s'apliquin preus superiors al cost calculat i, per tant, es pugui obtenir un benefici superior al que figura a la memòria econòmica (vegeu l'apartat 5.2.1).
12. El preu mitjà del servei de menjador a Catalunya el curs 2023-2024 va ser de 6,64 €, amb diferències significatives per territori. En el 49,87% dels centres, els preus eren inferiors al màxim; en el 45,41%, el preu coincidia amb el màxim, i en el 4,71%, els preus eren superiors. En alguns casos és possible tenir un preu màxim amb autorització del DEFP, tot i que s'ha comprovat que aquesta autorització no es donava sempre (vegeu l'apartat 5.2.2).
13. Per determinar el finançament del servei i veure com es distribuïa entre els usuaris i el DEFP o el CEB, la Sindicatura ha hagut d'estimar primer el volum econòmic del servei escolar de menjador dels centres públics que impartien segon cicle d'educació infantil i educació primària, atès que el DEFP no disposava d'aquesta informació. A partir dels càlculs efectuats, s'estima que el volum econòmic del servei de menjador és d'uns 255 M€, dels quals la meitat aproximadament estaria finançada pel DEFP i el CEB per mitjà dels recursos aportats per al menjador obligatori i els ajuts individuals de menjador, i l'altra meitat, principalment, per les famílies, tot i que hi pot haver alguna part de menys quantia aportada per altres administracions que no s'ha pogut quantificar.

La informació del pressupost del DEFP no permet la traçabilitat de la despesa, ja que la partida pressupostària de transferències als consells comarcals és conjunta amb el servei de transport escolar. En el pressupost del CEB tampoc es pot identificar la partida d'ajuts de menjador (vegeu l'apartat 5.2.3).

14. El sistema de finançament de la gestió del DEFP als ens locals delegats tenia un component fix i un component variable. Pel que fa al component fix, no separava l'import en funció de la naturalesa de les actuacions de transport o de menjador escolar i, a més a més, era independent dels serveis gestionats. No consta l'existència de cap estudi econòmic que justificués la determinació dels imports corresponents a cada tipus d'assignació (vegeu l'apartat 5.2.3).

Es disposa de sistemes eficaços de control i supervisió del servei de menjador?

Hi ha una mancança de sistemes eficaços de control i supervisió per part del DEFP. El CEB tenia implementat un sistema d'informació, si bé aquest no era complet i presentava problema d'homogeneïtat en algunes dades. D'altra banda, el Departament de Salut feia inspeccions periòdiques de les condicions d'higiene i seguretat alimentàries i revisions dels menús escolars.

15. En un sistema de gestió descentralitzat, disposar de sistemes d'informació fiables i complets esdevé una eina fonamental per planificar polítiques i actuacions, fer-ne el seguiment i control i prendre decisions. El DEFP no tenia implementat cap sistema de recopilació de tota la informació relacionada amb la gestió del servei escolar de menjador, ni dels centres que eren de la seva competència, ni dels centres la competència dels quals havia estat delegada en els ens locals, ni del CEB ni del Conselh Generau d'Aran, que eren titulars de la competència en els seus territoris respectius. EL DEFP va comunicar que estava treballant en un projecte de creació d'un programari que permetria disposar d'un sistema d'informació centralitzat i integrat de la gestió del menjador escolar, però el març del 2026 no constava que s'hagués posat en marxa (vegeu l'apartat 5.3.1).
16. Per als 50 centres visitats s'ha constatat que, amb caràcter general, la direcció del centre feia tasques de supervisió i seguiment sobre el correcte funcionament del servei, com ara la comprovació del compliment de les ràtios de monitors, la gestió de conflictes i l'organització dels espais. El contacte diari i la comunicació fluida existent entre la direcció dels centres i els responsables de la coordinació del menjador faciliten aquestes tasques. Els consells escolars tenien diferents nivells de participació i intervenció en l'organització i supervisió dels centres (vegeu l'apartat 5.3.2).

17. La Inspecció educativa no feia cap tasca de supervisió específica sobre el servei de menjador i només intervenia per donar resposta a consultes rebudes, resoldre queixes o situacions de conflicte. Tampoc no feia el seguiment de l'adequació del preu de menjador a la normativa vigent tal com correspondria (vegeu l'apartat 5.3.3).
18. Els serveis territorials del DEFP no tenien implementats sistemes de seguiment i control de la informació que els ens locals els havien de trametre, segons l'Acord del Govern 80/2023. Tampoc no disposaven de tots els plans de funcionament del servei de menjador actualitzats, tal com assenyala la normativa (vegeu l'apartat 5.3.4).
19. El CEB sí que disposava d'una base de dades amb informació de tots els centres que incloïa diversos aspectes de la prestació, tot i que era incompleta i, en alguns casos, les dades no eren homogènies perquè mancaven criteris clars per a la definició dels indicadors bàsics del servei. El CEB tampoc disposava dels plans de funcionament del servei de menjador dels centres (vegeu l'apartat 5.3.4).
20. El Departament de Salut inspeccionava periòdicament les instal·lacions de cuina i també revisava els menús escolars i feia recomanacions de millora (programa PREME). En 36 dels 50 centres visitats es va indicar que els menús havien estat objecte de revisió, si bé no sempre es van introduir els canvis proposats (vegeu l'apartat 5.3.5).

4. RECOMANACIONS

1. El DEFP hauria de promoure l'aprovació d'una norma reguladora del servei de menjador actualitzada que inclogui els aspectes derivats d'altres normes en relació amb el servei de menjador, sistemes d'informació, supervisió i control, així com el paper de les AFA en relació amb el servei.
2. El DEFP hauria de completar el disseny i implementar un sistema d'informació sobre el servei de menjador a tot Catalunya que contingui dades completes sobre usuaris, preus, tipus de prestació, contractació, ajuts de menjador, usuaris obligatoris i altres aspectes relacionats amb el servei. Aquest sistema d'informació integrat ha de disposar de dades completes i homogènies del servei de menjador que permetin detectar punts de millora, dissenyar actuacions i mesures i fer el seguiment, el control i l'avaluació de la seva implementació.
3. El DEFP i el CEB, en els seus àmbits respectius, haurien de fer una planificació i establir un calendari amb actuacions concretes per tal de posar a disposició dels centres docents eines que facilitin la contractació i la gestió del servei de menjador, com ara: desenvolupament de guies de contractació; aplicacions per a la gestió; models o plantilles per

al control i el seguiment del servei, entre d'altres. Caldria que es desenvolupés un pla de formació en contractació del servei per als centres educatius i reforçar el suport que presten als centres.

4. El DEFP i el CEB, en els seus àmbits respectius, haurien d'establir el paper i la participació de les AFA en el servei de menjador, que pot passar per la col·laboració en l'organització del servei, en la redacció dels plecs dels contractes, en la valoració de les ofertes i en el seguiment i control del servei de menjador, però que no pot incloure la possibilitat de contractar el servei.
5. El DEFP hauria d'estudiar la possibilitat de fer un acord marc per a la contractació dels serveis de menjador, la qual cosa permetria disposar de criteris de qualitat homogenis i podria facilitar la contractació per part dels centres i altres ens contractants.
6. El DEFP hauria de revisar i actualitzar els conceptes que integren el preu del servei de menjador i valorar establir preus diferenciats segons la dimensió del menjador.
7. El DEFP i el CEB haurien de fer plans d'adequació i millora dels espais de menjador en coordinació amb els ens locals, si escau, especialment en aquells casos en què hi ha insuficiència d'espai o climatització inadequada.
8. El DEFP i el CEB haurien d'analitzar els recursos de què disposen els centres per a l'atenció a l'espai de migdia de l'alumnat amb necessitats educatives especials i corregir les situacions en què es detecti insuficiència de personal de suport.
9. El DEFP i el CEB haurien de millorar la transparència en el pressupost i identificar clarament les partides que fan referència a les despeses relacionades amb el servei de menjador.

5. RESULTATS DE LA FISCALITZACIÓ

5.1. LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR ESCOLAR A CATALUNYA GARANTEIXEN UNA GESTIÓ ADEQUADA I ESTAN D'ACORD AMB LA NORMATIVA?

Per respondre a aquesta pregunta s'ha analitzat el marc competencial, les formes de gestió, les formes de prestació del servei, l'organització i la gestió econòmica.

5.1.1. La distribució de les competències permet una gestió adequada i d'acord amb la normativa?

L'exercici de la competència sobre el servei de menjador escolar implica que l'entitat que l'exerceix és la responsable de la gestió del servei i n'ha de garantir una prestació i un funcionament correctes. Per tant, n'inclou la planificació, implementació i supervisió per assegurar que es compleixen els estàndards de qualitat i accessibilitat.

La gestió del servei escolar de menjador ha de garantir l'organització correcta del servei, una alimentació saludable i un entorn educatiu i de convivència adequat durant l'espai de migdia.

El curs 2023-2024 hi havia 1.707 centres educatius públics que impartien el segon cicle d'educació infantil i educació primària, dels quals 1.663 (97,82%) oferien el servei de menjador. S'ha analitzat la situació competencial i de gestió de 1.658 centres (99,70%) per als quals s'ha obtingut informació completa a partir dels qüestionaris en aquests 2 aspectes.

En aquest apartat s'analitza en primer lloc la distribució de competències i en segon lloc les formes de gestió del servei de menjador.

5.1.1.1. Distribució de competències

La titularitat de la competència del servei de menjador correspon al DEFP per als centres de la seva titularitat, excepte els de la ciutat de Barcelona i els de l'Aran, en què el titular de la competència és el CEB (tant per als centres de titularitat del DEFP com per als de l'Ajuntament de Barcelona)² i el Conselh Generau d'Aran,³ respectivament.

L'any 1989 el Departament d'Educació va delegar en els consells comarcals les competències relacionades amb la gestió del servei escolar de menjador, que es formalitzaven a través de convenis.⁴

2. El CEB va assumir el servei de menjador per Acord del Govern 193/2006, de 3 d'octubre, d'acord amb el que estableixen la Carta Municipal de Barcelona i els estatuts del CEB.

3. El Decret 212/1999, de 27 de juliol, de transferència de competències i serveis de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau d'Aran en matèria d'ensenyament, traspasa al Conselh la competència sobre tots els centres educatius públics dependents del Departament de la Val d'Aran. L'article 161 de la LEC estableix que correspon al Conselh Generau d'Aran gestionar el servei de menjador escolar.

4. Decret 219/1989, d'1 d'agost, de delegació de competències de la Generalitat a les comarques en matèria d'ensenyament.

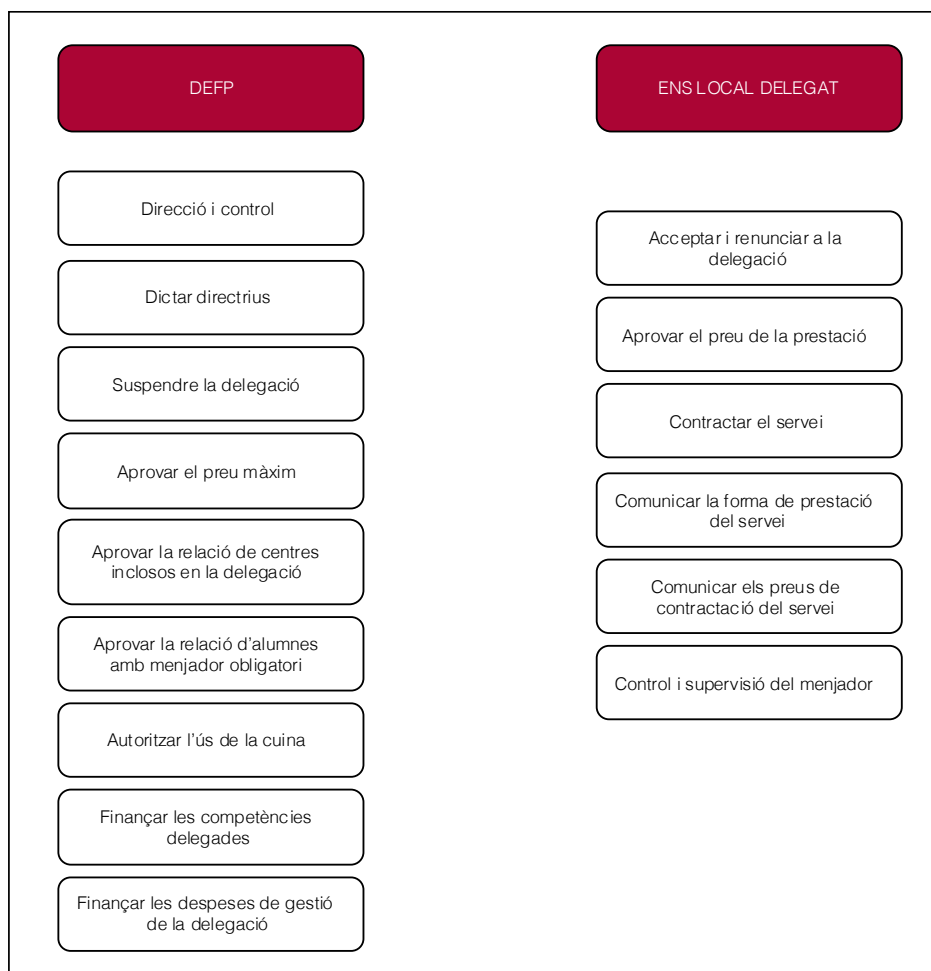
L'article 159.5 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), en la seva redacció vigent fins al març del 2023, establia que els consells comarcals podien assumir la gestió dels serveis de transport, de menjador escolar i d'altres serveis escolars, d'acord amb el que s'establís per reglament. Tanmateix, aquest reglament no es va aprovar. La Llei 3/2023, de 16 de març, de mesures fiscals, administratives i del sector públic, va modificar l'article 159 de la LEC i va establir que els ens locals poden assumir la gestió dels serveis de menjador i de transport i d'altres serveis escolars, d'acord amb el que s'estableixi per mitjà d'un acord del Govern.

L'Acord del Govern 128/2021, de 31 d'agost, de delegació de competències als consells comarcals i a l'Àrea Metropolitana de Barcelona en matèria d'educació, modificat pels acords del Govern 172/2022, de 30 d'agost, i 80/2023, de 4 d'abril, va deixar sense efectes la delegació de competències establerta pel Decret 219/1989 i va delegar en els consells comarcals i en l'Àrea Metropolitana de Barcelona (només per als municipis de l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma de Gramenet i Sant Adrià de Besòs) les competències en matèria educativa referents al servei de menjador als centres educatius públics dependents del DEFP, incloent-hi el menjador obligatori, el menjador opcional i els ajuts individuals de menjador. Els ens locals havien d'acceptar o renunciar a la delegació de competències abans de la finalització del curs 2022-2023.

L'Acord del Govern 80/2023 preveu la delegació de competències en els ajuntaments només quan els consells comarcals o l'AMB no l'hagin acceptada. La delegació ha de ser per a tots els centres educatius del municipi (es preveu una transitorietat fins al curs 2027-2028 per als ajuntaments que ja estiguessin gestionant parcialment el servei de menjador). La delegació té caràcter indefinit des de l'acceptació de l'ens local i pot quedar suspesa per decisió del Govern de la Generalitat, per acord entre les parts o per renúncia de l'ens local. La renúncia suposa el retorn de la competència al DEFP.

La delegació de competències comporta que l'ens delegat ha d'exercir les potestats inherents a aquestes competències, sense que se n'alteri la titularitat. El DEFP es reserva algunes facultats de direcció i control.

A continuació es presenta un diagrama amb els principals aspectes regulats a l'Acord del Govern 80/2023 que corresponen al DEFP i als ens locals delegats.

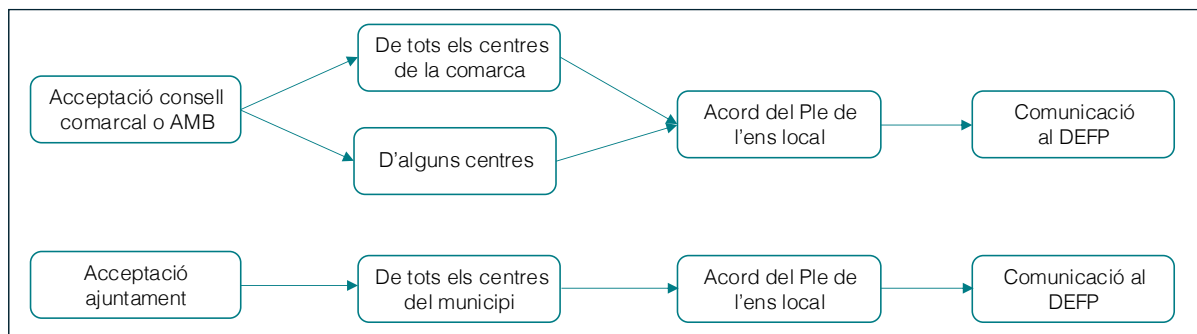
Diagrama 3. Distribució de funcions sobre el menjador escolar del DEFP i dels locals delegats

Font: elaboració pròpia.

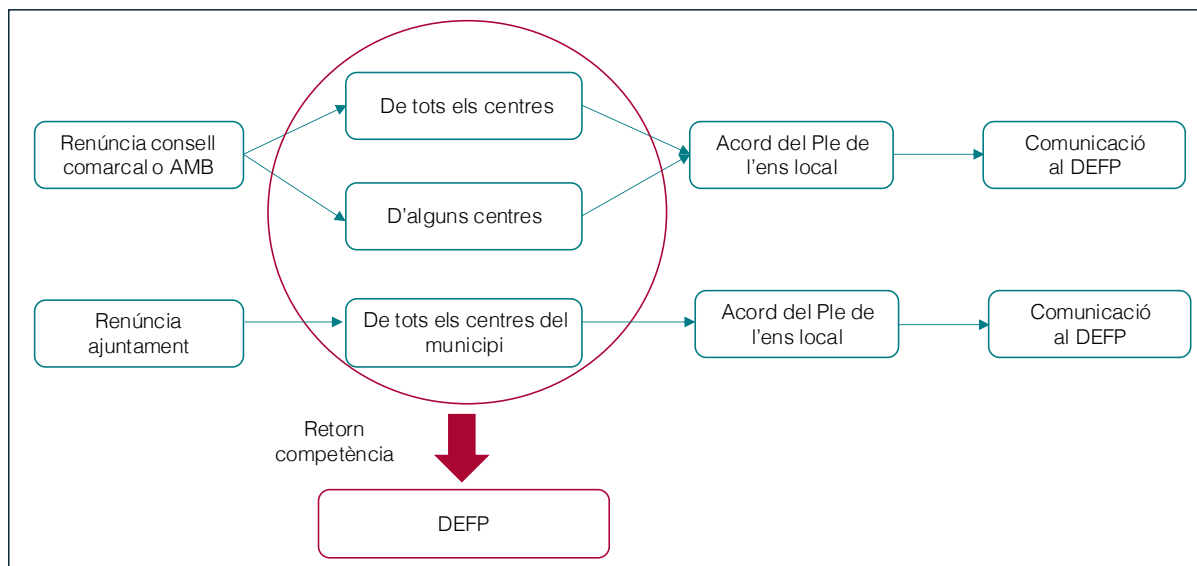
A la pràctica, hi ha un sistema viu d'acceptació i renúncia de la competència que permet incorporar nous centres i renunciar a d'altres. En ambdós casos cal haver comunicat al DEFP l'acord corresponent del Ple de l'ens local. La relació de centres inclosos en la delegació de competències del servei de menjador s'aprova per resolució de la Direcció General d'Atenció a la Comunitat Educativa (per delegació de la consellera del DEFP) i es pot revisar cada curs escolar.

Com ja s'ha exposat, hi ha hagut diverses modificacions en la normativa aplicable al servei de menjador. En l'annex 6.4 es presenten 2 esquemes amb l'evolució normativa en relació amb la distribució de competències, 1 per a l'àmbit del DEFP i 1 altre per al CEB.

Els diagrames següents mostren el procediment d'acceptació i renúncia de la competència per part dels ens locals delegats:

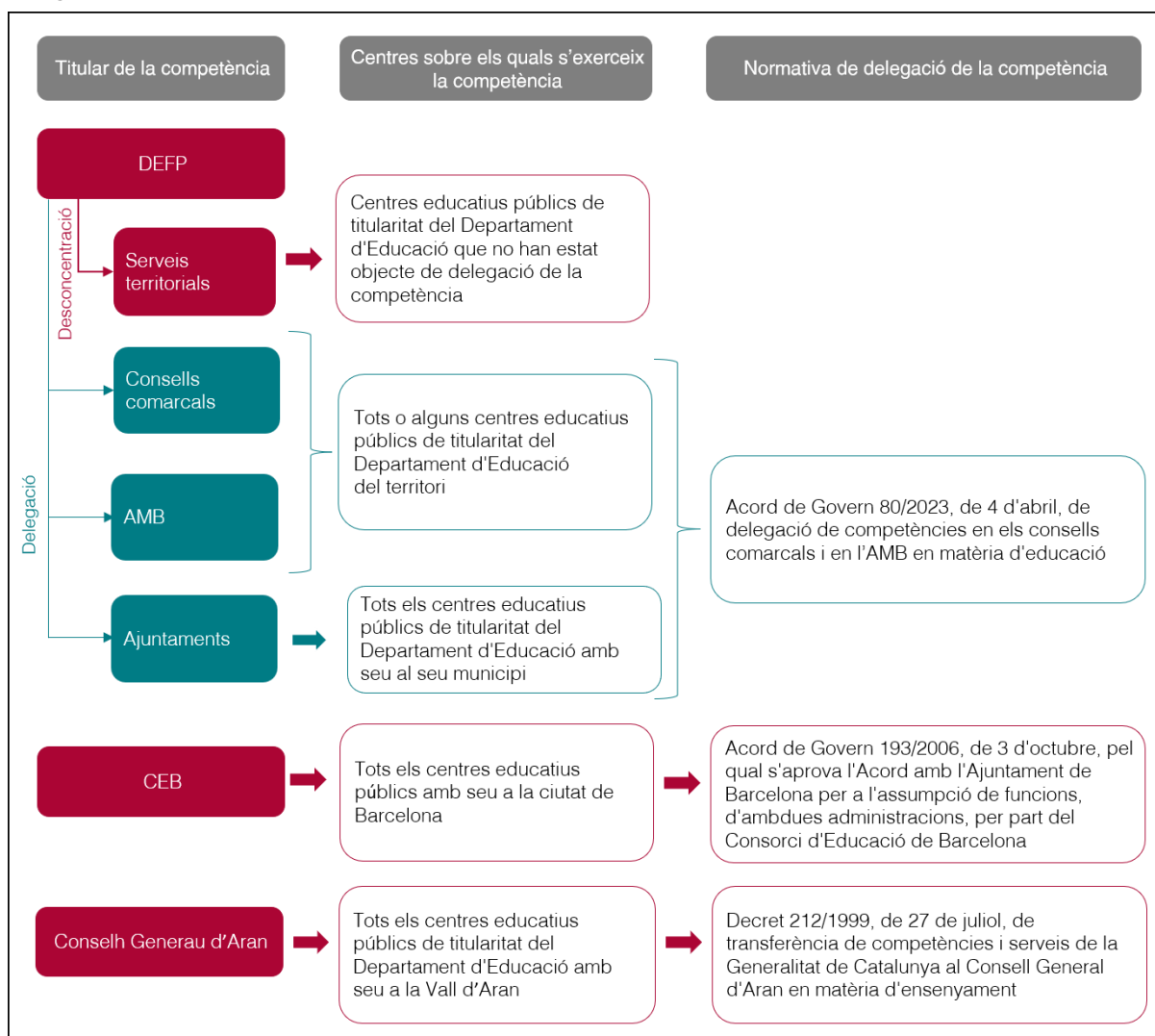
Diagrama 4. Acceptació de la competència de l'ens local delegat

Font: elaboració pròpia.

Diagrama 5. Renúncia de la competència de l'ens local delegat

Font: elaboració pròpia.

El diagrama següent recull, per a cada ens que té la competència, els centres sobre els quals la pot exercir i la normativa aplicable:

Diagrama 6. Ens titulars de la competència

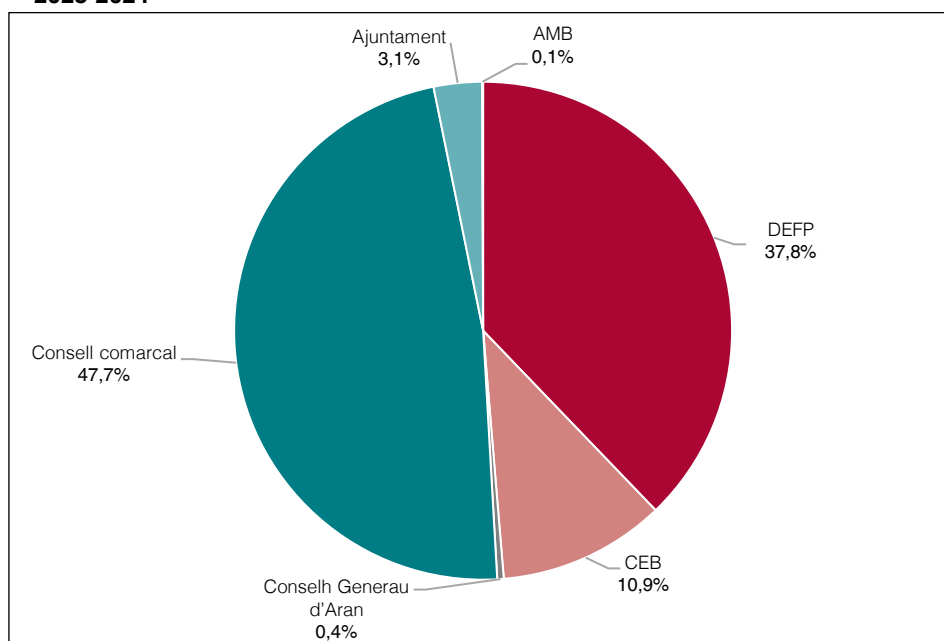
Font: elaboració pròpia.

En els darrers anys hi ha hagut un procés de retorn de competències al DEFP. En el curs 2023-2024 la situació era la següent: 29 consells comarcals tenien la competència del servei escolar de menjador de tots els centres de la comarca; 5, de més del 50% dels centres de la comarca; 5, de menys del 50% de centres de la comarca (entre un 1,29% i un 47,54%), i 1 consell comarcal no tenia la competència del servei de cap centre de la comarca. En aquest curs, hi havia 4 ajuntaments que tenien la competència delegada del servei de menjador de tots els centres del municipi.

Quan la competència no ha estat delegada, el DEFP l'exerceix mitjançant els serveis territorials per desconcentració. En el curs 2023-2024, 3 serveis territorials del DEFP tenien la competència en més del 90% dels centres del seu territori.

Des del punt de vista dels centres sobre els quals cada administració exercia la competència en el curs 2023-2024, la situació es presenta al gràfic següent. A l'annex 6.4 es presenta la distribució per comarques i responsable de la gestió.

Gràfic 1. Percentatge de centres per ens que exerceix la competència. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia.

5.1.1.2. *Gestió del servei*

La gestió del servei de menjador pot ser directa o indirecta. En la gestió directa l'ens que té la competència gestiona i presta directament el servei amb mitjans propis; en la gestió indirecta l'ens que té la competència contracta una empresa per a la prestació del servei o n'encomana la gestió a un tercer, el qual, al seu torn, podrà prestar el servei amb mitjans propis o contractar-lo a una empresa. En el curs 2023-2024 la gestió indirecta es donava en el 99,64% dels centres, i la gestió directa només en 6 centres (0,36%).

El Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, estableix a l'article 10 les modalitats següents per a la gestió del servei de menjador i disposa que s'efectuarà preferentment per mitjà de les modalitats de concessió o de contracte del serveis:

- Mitjançant la concessió del servei a una empresa del sector.
- Contractant el subministrament diari de menjars elaborats i, si escau, la seva distribució i servei amb una empresa del sector.

- c) Concertant el servei amb els respectius ajuntaments o consells comarcals que hi estiguin interessats, motiu pel qual es formularan els oportuns convenis amb el Departament d'Ensenyament que es podrien incloure dins d'àmbits de cooperació més amplis, si així s'acordés.
- d) Gestionant el centre, directament, el servei mitjançant el personal laboral contractat a l'efecte per l'òrgan competent, adquirint els corresponents subministraments i utilitzant els seus propis mitjans instrumentals.
- e) A través de convenis amb altres establiments oberts al públic, entitats o institucions que ofereixin garantia suficient de la correcta prestació del servei.

L'Acord del Govern 80/2023 preveu que els ens locals delegats puguin prestar el servei directament amb mitjans propis o, indirectament, mitjançant qualsevol de les modalitats de prestació indirecta admeses en dret, ja siguin contractuals o no contractuals, d'acord amb els termes i les condicions que estableixi la normativa aplicable en cada cas. La modalitat de gestió indirecta contractual està sotmesa a la normativa de contractació pública. Pel que fa al règim no contractual, per poder recórrer a aquesta opció cal que aquest estigui expressament previst i desenvolupat normativament, fet que no s'ha produït a Catalunya, per la qual cosa l'aplicació del règim no contractual al servei escolar de menjador no és possible jurídicament.

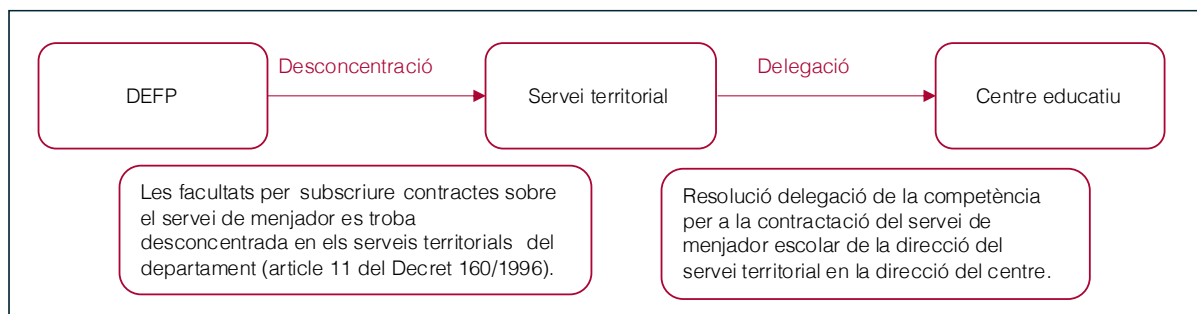
La gestió indirecta del servei de menjadors escolars està subjecta a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), i s'ha d'articular mitjançant un contracte de concessió de serveis o bé un contracte de serveis, en funció de si el risc operacional es trasllada o no al contractista.

Es pot donar el cas que l'ens que exerceix la competència encarregui la gestió a un tercer: ajuntament o associació de famílies d'alumnes (AFA). L'Acord del Govern 80/2023 autoritza els ens locals delegats a exercir les competències delegades en col·laboració amb els ajuntaments. En aquests casos, l'ajuntament, com a òrgan de contractació, pot contractar el servei d'acord amb la LCSP. En canvi, l'encàrrec de la gestió a les AFA per part dels ens locals delegats o pels centres educatius no troba encaix en el marc normatiu vigent. Aquest aspecte s'analitza a l'apartat 5.1.1.3.

Quan la competència no ha estat delegada, el DEFP l'exerceix mitjançant els serveis territorials per desconcentració, els quals poden delegar la contractació en els centres educatius. A la ciutat de Barcelona, el CEB també hauria de delegar als directors dels centres les facultats de contractació del servei escolar de menjador perquè aquests la puguin exercir. S'ha constatat que el CEB no formalitza aquesta delegació en els directors dels centres com correspondria. En qualsevol cas, quan la contractació la fa el centre, el director actua com

a òrgan de contractació, sempre que actuï per delegació, tot i tenint en compte que l'entitat que exerceix la competència és responsable de la gestió del servei.⁵

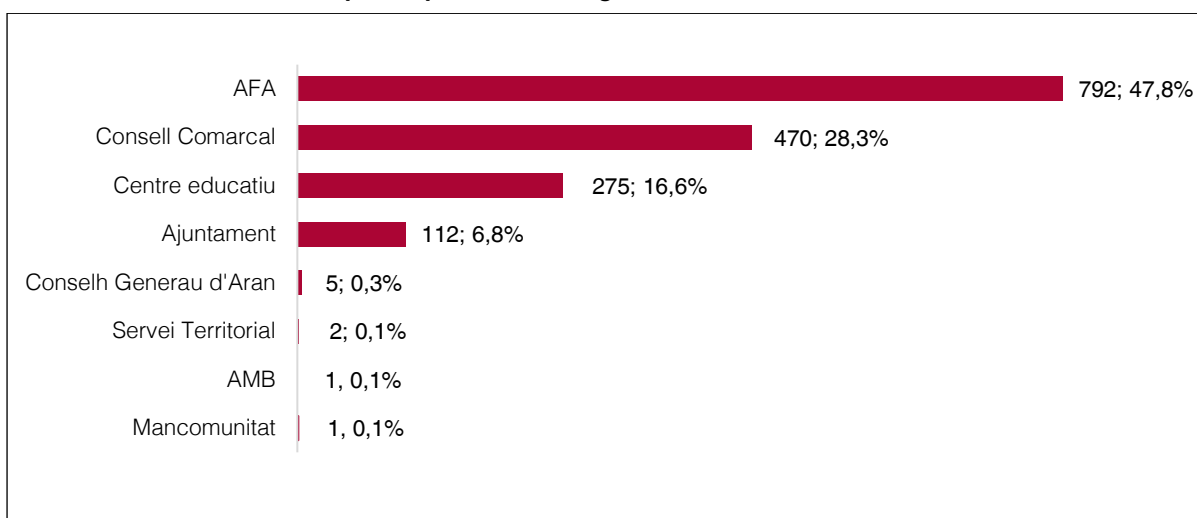
Diagrama 7. Delegació de la contractació del servei en els centres educatius competència del DEFP



Font: elaboració pròpia.

En el curs 2023-2024 diferents entitats eren responsables de la gestió del servei de menjador. Al gràfic següent es presenta, a partir de les dades obtingudes dels qüestionaris, el nombre de centres per responsable de la gestió en el curs 2023-2024.

Gràfic 2. Nombre de centres per responsable de la gestió. Curs 2023-2024

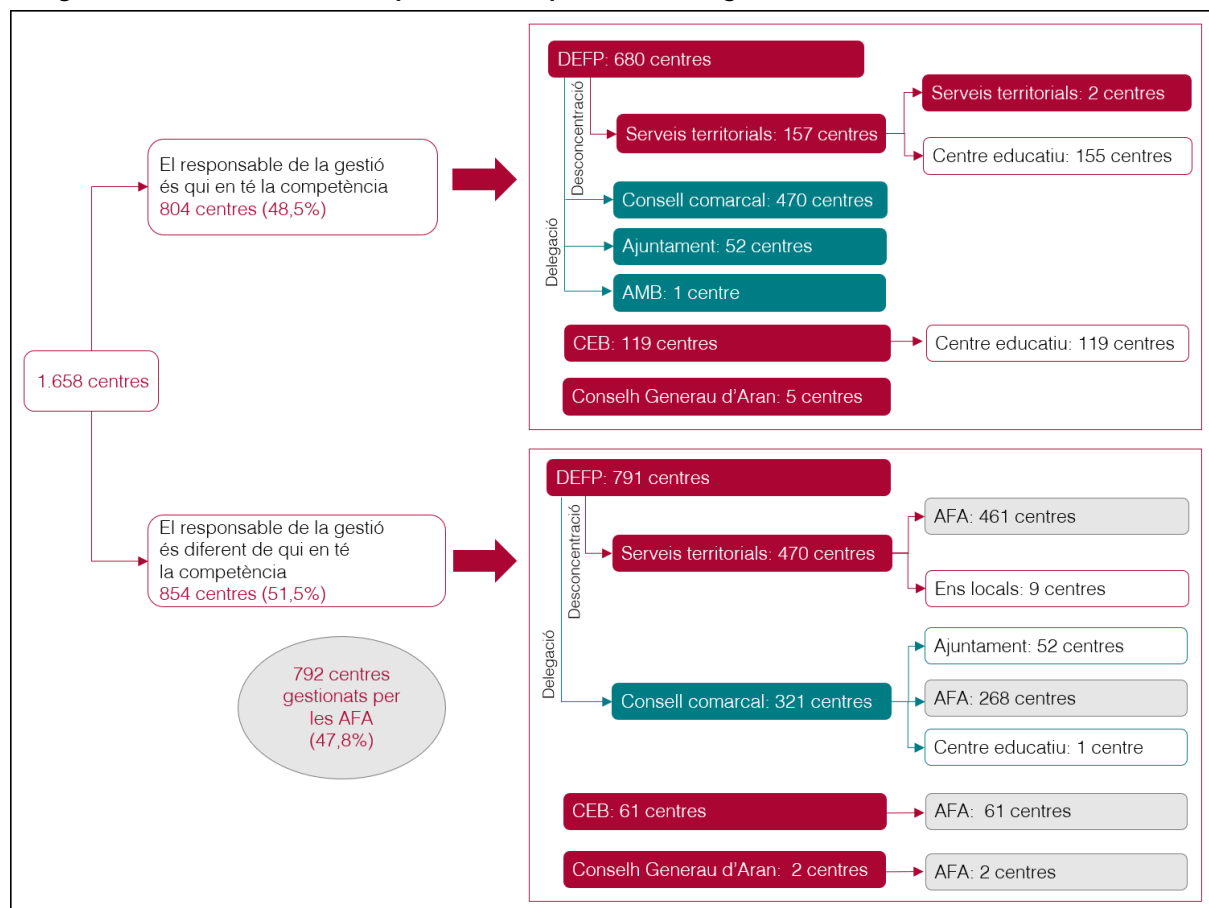


Font: elaboració pròpia.

5. Els Documents per a la gestió i l'organització dels centres del curs 2023-2024 estableixen que el director o directora del centre actua com a òrgan de contractació i té la competència per fer les contractacions necessàries de manteniment, i serveis i subministraments, d'acord amb el pressupost del centre i respectant els principis reguladors de la contractació pública: legalitat, eficàcia i eficiència, publicitat i transparència, llibertat d'accés a les licitacions i concurrència, igualtat i no-discriminació, lliure competència i selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa. Aquesta competència del director o directora l'atorguen l'article 99.b de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, i l'article 51 del Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia de centres educatius, que regulen l'autonomia dels centres per contractar serveis i recursos materials en el marc que estableix la legislació de contractació pública en aquesta matèria.

Al diagrama següent es presenta la situació dels 1.658 centres analitzats en relació amb la competència i el responsable de la gestió. A l'annex 6.4 es presenta un gràfic que recull la distribució per territoris i el responsable de la gestió.

Diagrama 8. Ens titular de la competència i responsable de la gestió. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia

En el 48,49% dels centres qui n'exerceix la competència és també qui en fa la gestió. En canvi, en el 51,51% dels centres la gestió la fa una entitat diferent. En el cas de l'AMB i dels ajuntaments, coincideix el responsable de la gestió amb qui en té la competència. En aquells centres on el DEFP és qui en té la competència, només en fa la gestió en el 25% dels casos; en la resta és l'AFA la que ho gestiona de forma majoritària (vegeu l'apartat 5.1.1.3).

5.1.1.3. La gestió del servei de menjador per les associacions de famílies

Tradicionalment a Catalunya, independentment de l'ens que té la competència del servei, un nombre significatiu de menjadors escolars ha estat gestionat per les AFA. Els ens que tenen la competència o els centres educatius han subscrit convenis amb les AFA o els han encarregat *de facto* la gestió del servei perquè el puguin prestar mitjançant la contractació d'una empresa o amb mitjans propis.

La Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, va introduir la disposició addicional 29a de la LEC, que estableix que les AFA poden gestionar els menjadors escolars per mitjà de la subscripció de convenis de gestió amb l'administració titular de la competència o la que l'exerceixi per delegació.

L'Acord del Govern 128/2021 va preveure que els ens locals delegats podien prestar el servei de menjador directament amb mitjans propis o indirectament mitjançant qualsevol de les modalitats de prestació indirecta admeses en dret, ja siguin contractuals o no contractuals. En relació amb la gestió indirecta no contractual, establia que els ens locals delegats podien subscriure convenis de gestió amb les AFA d'acord amb la disposició addicional 29a de la LEC en els quals s'havien de determinar les condicions bàsiques per garantir els principis de publicitat i concurrència en la contractació que fessin les AFA. L'Acord establia que aquestes contractacions no estaven sotmeses a la legislació de contractes del sector públic.

L'article 11.6 de la Llei de contractes del sector públic exclou de la seva aplicació la prestació de serveis socials per entitats privades. El servei de menjador escolar podria quedar encabit dins del concepte de serveis socials. Ara bé, el fet que pugui ser qualificat de social no comporta automàticament que pugui ser prestat de forma no contractual, règim que requereix, d'una banda, un desenvolupament normatiu que a Catalunya no existeix, i, de l'altra, que tots els operadors puguin concórrer en condicions de transparència i igualtat de tracte i, a més, que l'admissió o selecció es basi en l'apreciació de l'aptitud dels operadors i no en criteris d'adjudicació.

Tanmateix, d'acord amb l'Informe 3/2022, de 27 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya i amb la jurisprudència posterior, la gestió indirecta del servei menjador està subjecta a la LCSP, atès que és una prestació pròpia d'un contracte del sector públic, i per tant, no és ajustat a dret que l'administració que exerceix la competència subscriu un conveni amb una AFA per a la prestació del servei, ja sigui amb mitjans propis de l'AFA o mitjançant la contractació d'una empresa per l'AFA. Tampoc és possible la gestió no contractual del servei de menjador, atès que a Catalunya no s'ha fet el desenvolupament normatiu requerit.

L'Acord del Govern 172/2022, de 30 d'agost, va eliminar la possibilitat de gestió no contractual per part de les AFA, que es manté en l'Acord del Govern 80/2023, de 4 d'abril, vigent en el curs 2023-2024 i posteriors.

Per tant, els convenis amb una AFA per a la prestació del servei, ja sigui amb mitjans propis de l'AFA o mitjançant la contractació d'una empresa per l'AFA, pel fet de tenir per objecte una prestació pròpia d'un contracte del sector públic i suposar una inaplicació dels principis de publicitat i concurrència de la LCSP, d'acord amb doctrina consolidada d'òrgans consul-

tius i jurisprudència reiterada,⁶ són nuls de ple dret perquè es considera que són actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert, d'acord amb l'article 47.1.e de la Llei de l'Estat 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

D'altra banda, d'acord amb l'Informe 3/2022, de 27 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, la disposició addicional 29 de la LEC s'ha d'interpretar d'acord amb la LCSP, i la participació de les AFA en la gestió del servei de menjador escolar, mitjançant convenis de gestió amb l'administració que exerceix la competència, ha d'estar delimitada i entendre's en el sentit que han de ser escoltades i tingudes en compte en els procediments de contractació d'aquest servei, garantint la participació de les AFA o, subsidiàriament, de la persona o les persones que representen els pares i mares en el consell escolar del centre, tant en la fase de disseny i licitació del servei com en la fase d'execució i avaluació (per definir l'objecte del contracte, per establir els plecs de condicions, per valorar les propostes i també durant l'execució de la prestació del servei).

En el curs 2023-2024 gairebé la meitat dels menjadors estaven gestionats per l'AFA, i més de 2/3 parts quan la competència era del DEFP. Aquesta situació, en el cas del DEFP es deu en part al retorn de competències pels consells comarcals.

A més, dels 792 centres en què el menjador era gestionat per les AFA, en el 47,85% dels centres no s'havia formalitzat un conveni amb l'ens que exercia la competència.

Quadre 1. Competència del servei i responsable de la gestió. Curs 2023-2024

Competència	Total de centres	Nombre de centres gestionats per l'AFA	Percentatge total de centres gestionats per l'AFA	Percentatge total de centres
Consell comarcal	791	268	33,84	33,88
Departament - Servei territorial	627	461	58,21	73,52
CEB	180	61	7,70	33,89
Consell General d'Aran	7	2	0,25	28,57
Total	1.658	792	100,00	47,77

Font: elaboració pròpia.

6. En concret, la Sentència 1880/2024, de 3 de juny del 2024, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que és ferma, ja que no s'hi ha interposat cap recurs de cassació en contra, tracta específicament la participació de les AFA en la gestió del servei escolar de menjador. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sosté (com la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya) que els convenis de les AFA en cap cas poden suposar la contractació d'una empresa al marge dels sistemes de contractació pública.

Quadre 2. Convenis o acords amb les AFA. Curs 2023-2024

Competència	Centres gestionats per AFA	Conveni/ acord	Percentatge	Sense conveni/ acord	Percentatge
Departament - Serveis territorials	461	213	46,20	248	53,80
Consell comarcal	268	139	51,87	129	48,13
CEB	61	59	96,72	2	3,28
Conselh Generau d'Aran	2	2	100,00	0	
Total	792	413	52,15	379	47,85

Font: elaboració pròpia.

5.1.2. Les formes de prestació del servei escolar de menjador promouen la concurrència i la qualitat?

La prestació del servei escolar de menjador ha de complir amb els requisits de qualitat establerts a la normativa, tant en l'àmbit alimentari com en l'organitzatiu i en l'educatiu. Aquests requisits es desprenen tant de la normativa específica del servei, com de la de contractació pública i de la que regula aspectes alimentaris.

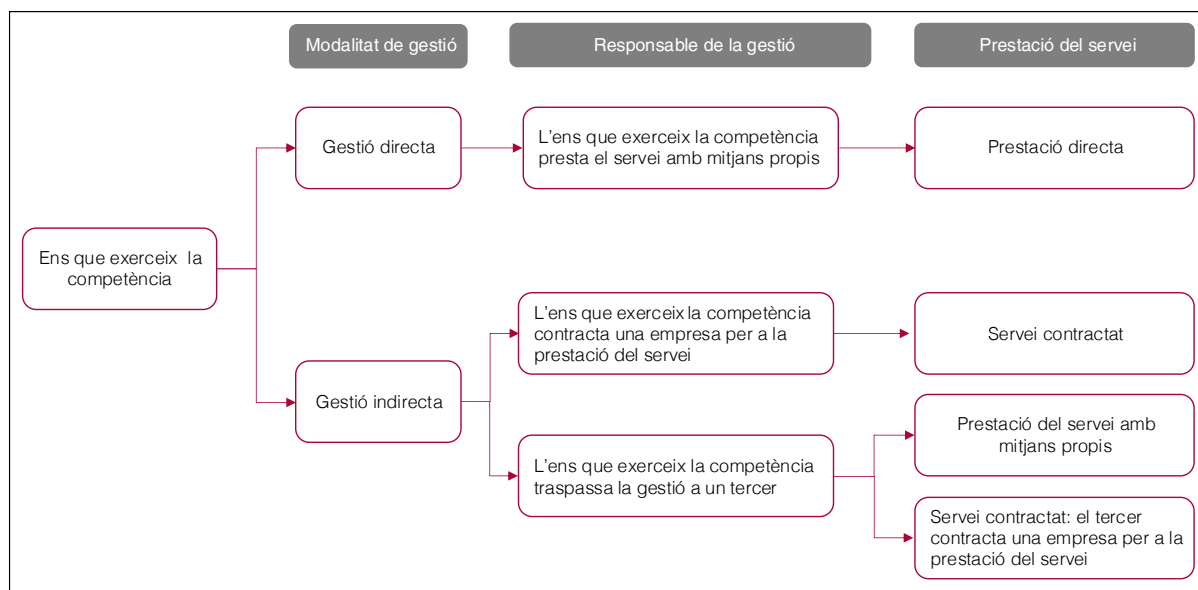
Per respondre aquesta pregunta, s'han analitzat en primer lloc les formes de prestació del servei segons la modalitat de gestió i ens que exerceix la competència i, a continuació, diversos aspectes relacionats amb la concurrència i la qualitat que incideixen en l'eficàcia i l'eficiència del servei. El treball s'ha realitzat a partir dels resultats dels qüestionaris, les visites a una selecció de 50 centres i una revisió de 28 expedients de contractació pública.

5.1.2.1. Formes de prestació del servei i situació contractual

En aquest apartat s'analitzen en primer lloc les formes de prestació del servei (gestió directa, gestió indirecta amb mitjans propis del responsable de la gestió o gestió indirecta mitjançant contractació d'una empresa), i en segon lloc s'analitza si els contractes per a la gestió del servei s'han fet seguint la LCSP.

Formes de prestació del servei

A partir dels qüestionaris enviats i la informació obtinguda s'han identificat diferents modalitats de gestió i formes de prestació que es recullen en l'esquema següent. En l'annex 6.4 es presenta aquesta informació amb més nivell de detall.

Diagrama 9. Modalitat de gestió i forma de prestació

Font: elaboració pròpia.

Nota: Modalitat de gestió es refereix al paper de l'ens que exerceix la competència: gestió directa si el servei el presta amb mitjans propis l'ens que exerceix la competència i gestió indirecta en qualsevol altra situació. Prestació del servei es refereix a si el responsable de la gestió utilitza mitjans propis o contracta una empresa externa.

En el curs 2023-2024 la gestió indirecta es donava en el 99,64% dels centres analitzats, dels quals en el 94,92% el servei el prestava una empresa contractada, i en el 5,08% l'entitat gestora prestava el servei amb mitjans propis (aquesta situació es dona en el cas d'alguna AFA i d'alguns ajuntaments). La gestió directa només es donava en 6 centres (0,36%) en els quals una entitat mitjà pròpia d'un consell comarcal prestava directament el servei de menjador escolar. Al quadre 3 es presenta el nombre de centres segons la forma de prestació i ens gestor del servei.

Com ja s'ha dit, la gestió indirecta quan el servei el presta una empresa contractada s'ha de subjectar a la normativa pública de contractes i es pot articular tant a través d'un contracte de concessió de serveis com d'un contracte de serveis, en funció de si es trasllada el risc operacional a l'empresa contractista.

Quadre 3. Modalitat de gestió i forma de prestació del servei de menjador escolar. Curs 2023-2024

Ens gestor	Gestió indirecta				Gestió directa	
	Servei contractat		Prestació amb mitjans propis		Prestació directa	
	Centres	Percentatge	Centres	Percentatge	Centres	Percentatge
AFA	723	46,11	69	82,14	-	-
Consell comarcal	464	29,59	-	-	6	100,00
Centre educatiu	275	17,54	-	-	-	-
Ajuntament	97	6,19	15	17,86	-	-
Conselh Generau d'Aran	5	0,32	-	-	-	-
Servei territorial	2	0,13	-	-	-	-
AMB	1	0,06	-	-	-	-
Mancomunitat	1	0,06	-	-	-	-
Total	1.568	100,00	84	100,00	6	100,00

Font: elaboració pròpia.

S'ha fet una anàlisi de la forma de prestació del servei per tipus de centre (escola, institut escola i ZER) i per nivell de complexitat.⁷

En un 53,96% del total d'escoles el servei de menjador el prestava l'AFA, amb mitjans propis o amb una empresa contractada. En el cas dels instituts escola, un 38,74% estava gestionat per l'AFA. En el cas de les ZER, en canvi, un 71,62% estaven gestionades directa o indirectament pels consells comarcals. En l'annex 6.4 es presenta el nombre de centres per responsable de la gestió segons el tipus de centre.

L'anàlisi per nivell de complexitat mostra que el percentatge de gestió de les AFA disminueix quan augmenta el nivell de complexitat del centre (62,44% dels centres de complexitat baixa, un 49,07% dels de complexitat mitjana i un 39,18% dels de complexitat alta).

En els centres d'alta complexitat, els centres eren els responsables de la gestió en un percentatge més elevat que en els altres nivells de complexitat (un 18,05%, un 12,86% i un 23,30% respecte del total de centres de baixa, mitjana i alta complexitat, respectivament). Al quadre següent es presenta el nombre de centres per ens gestor i nivell de complexitat.

7. El nivell de complexitat (estàndard, alta o màxima) l'assigna el DEFP tenint en compte les característiques socioeconòmiques de la zona on se situa el centre.

Quadre 4. Prestació del servei de menjador escolar per grau de complexitat del centre. Curs 2023-2024

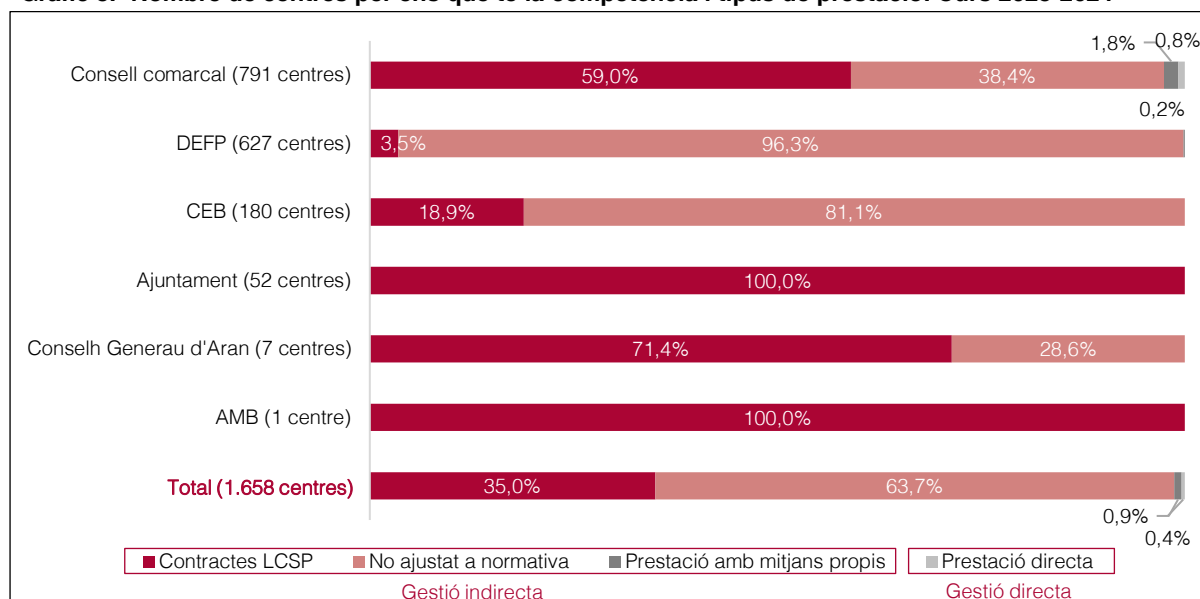
Ens i tipus de prestació	Baixa	Percentatge sobre el total	Mitjana	Percentatge sobre el total	Alta	Percentatge sobre el total
AFA	128	62,44	473	49,07	190	39,18
Consell comarcal	32	15,61	299	31,02	138	28,45
Centre educatiu	37	18,05	124	12,86	113	23,30
Ajuntament	5	2,44	63	6,54	43	8,87
Conselh Generau d'Aran	2	0,98	3	0,31	0	0,00
Servei territorial	0	0,00	2	0,21	0	0,00
AMB	0	0,00	0	0,00	1	0,21
Mancomunitat de la Vall de Llémena	1	0,49	0	0,00	0	0,00
Total	205	100,00	964	100,00	485	100,00

Font: elaboració pròpia.

Nota: no inclou 4 centres dels quals no es disposa d'informació sobre la complexitat del centre.

Situació contractual

De la informació obtinguda es desprèn que en el 63,69% dels centres el servei es prestava de forma no ajustada a la normativa, perquè s'havia contractat sense seguir la LCSP (contractació directa per part dels centres o encàrrec a les AFA mitjançant contracte amb un tercer o amb mitjans propis). Aquesta situació es donava en la pràctica totalitat dels casos en què la competència era del DEFP (96,33%) i en el 81,11% quan la comptència era del CEB, mentre que quan la competència era dels ens locals o del Conselh Generau d'Aran els percentatges eren inferiors. Aquests resultats es presenten al gràfic següent.

Gràfic 3. Nombre de centres per ens que té la competència i tipus de prestació. Curs 2023-2024

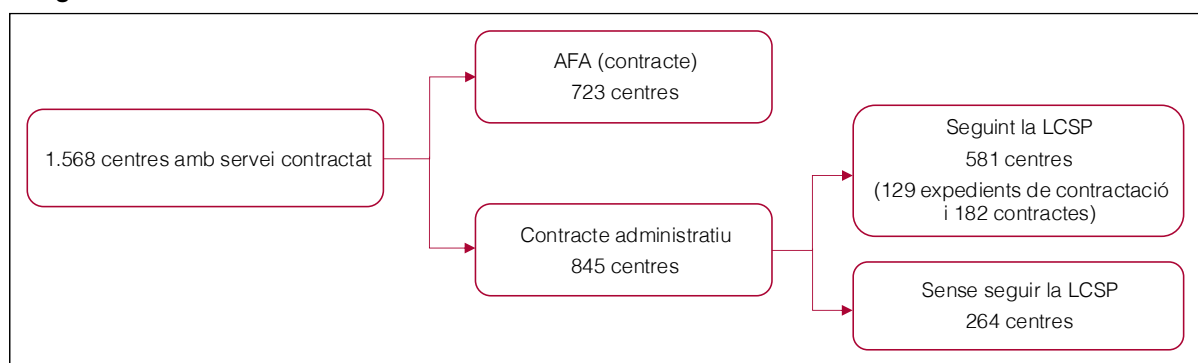
Font: elaboració pròpia.

Nota: la prestació amb mitjans propis és ajustada a la normativa quan un ens local que no exerceix la competència gestiona el servei amb mitjans propis (el cas més freqüent és el d'un ajuntament que ha subscrit un conveni amb el consell comarcal).

En aquest apartat l'anàlisi se centra en els 1.568 centres on el servei de menjador escolar havia estat contractat a una empresa, tant si s'havia fet d'acord amb la LCSP (contractes LCSP) com si no (contractes no LCSP). En 987 centres (62,95%) el contracte no havia estat formalitzat d'acord amb la LCSP, bé perquè es tractava de contractes subscrits per les AFA (723 centres), o bé perquè eren contractes subscrits per centres o entitats locals sense seguir la LCSP (227 centres i 37 centres, respectivament). Els 581 centres (37,05%) en què el servei de menjador havia estat contractat seguint la LCSP es corresponen a 129 expedients de contractació i 182 contractes.

Els contractes no LCSP, d'acord amb doctrina consolidada d'òrgans consultius i jurisprudència reiterada, són nuls de ple dret perquè es considera que són actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert, d'acord amb l'article 47.1.e de la Llei de l'Estat 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Diagrama 10. Forma de contractació



Font: elaboració pròpia.

Nota: un expedient de contractació pot comportar la formalització de diversos contractes, d'acord amb el nombre de lots.

Gràfic 4. Nombre de centres per ens contractant i aplicació de la LCSP. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia.

Nota: els contractes de serveis territorials, AMB i mancomunitat són contractes LCSP.

Contractes formalitzats d'acord amb la LCSP

En el curs 2023-2024 hi havia 182 contractes tramitats d'acord amb la LCSP que corresponien a 129 expedients de contractació i 581 centres.

Pel que fa al procediment de contractació, un 75,97% es van tramitar per procediment obert (d'aquests, un 69,39% estaven subjectes a regulació harmonitzada i un 2,04% es van tramitar com a oberts simplificats) i un 14,73% per procediment restringit. Un 92,31% dels contractes oberts i restringits es van tramitar de manera ordinària. La contractació menor va representar un 7,75% respecte del total, i els contractes negociats, un 1,55%.

Quadre 5. Procediments de contractació

Procediment de contractació	Contractes	Percentatge
Procediment obert	98	75,97
Obert	28	28,57
Obert subjecte a regulació harmonitzada	68	69,39
Obert simplificat	2	2,04
Procediment restringit	19	14,73
Restringit	12	63,16
Restringit subjecte a regulació harmonitzada	7	36,84
Contractació menor	10	7,75
Amb negociació	2	1,55
Total	129	100,00

Font: elaboració pròpia.

Pel que fa al tipus de contracte, el 79,84% eren de serveis, i el 20,16%, de concessió de serveis.

Quadre 6. Nombre de centres per tipus de contracte

Òrgan de contractació	Contractes de concessió de serveis		Contractes de serveis		Total de contractes	Total de centres
	Contractes	Centres	Contractes	Centres		
Consell comarcal	54	189	57	265	111	454
Ajuntament	6	57	12	13	18	70
Centre educatiu	-	-	48	48	48	48
Consell General d'Aran	-	-	1	5	1	5
Servei territorial	-	-	2	2	2	2
AMB	-	-	1	1	1	1
Mancomunitat	-	-	1	1	1	1
Total	60	246	122	335	182	581
Percentatge	32,97	42,34	67,03	57,66		

Font: elaboració pròpia.

En el curs 2023-2024 hi havia 64 contractes en estat de pròrroga que incloïen 165 centres; en 47 casos la pròrroga havia estat formalitzada (en 19 havia estat publicada a la PSCP i en 28 no), i en 17 casos s'havia continuat prestant el servei sense que es formalitzessin les pròrrogues d'acord amb la normativa de contractació. Al quadre següent es presenta el resultat de la revisió de la situació de pròrroga.

Quadre 7. Revisió situació de pròrroga. Curs 2023-2024

Competència	Òrgan de contractació	Nombre de contractes	Nombre de centres	Pròrroga formalitzada i publicada	Pròrroga formalitzada no publicada	Document de pròrroga no formalitzat
Consell comarcal	Consell comarcal	36	137	17	18	1
Consell comarcal	Ajuntament	3	3	-	-	3
CEB	Centre educatiu	17	17	-	5	12
Serveis territorials	Centre educatiu	7	7	2	5	-
Serveis territorials	Mancomunitat	1	1	-	-	1
Total		64	165	19	28	17

Font: elaboració pròpia.

Els casos detectats sense pròrroga formalitzada evidencien debilitats en el control i la supervisió del servei de menjador escolar per part de l'ens que exerceix la competència respecte del responsable de la gestió del servei.

La conseqüència jurídica de no haver formalitzat les pròrrogues dels contractes és que les prestacions que s'haguessin continuat portant a terme no tindrien empara legal en cap acte o negoci jurídic, atès el principi legal de prohibició de pròrrogues tàcites, la qual cosa determina la nul·litat de ple dret perquè s'equipara a una contractació verbal d'acord amb l'article 47.1.e de la Llei de l'Estat 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Contractació directa sense seguir la LCSP

Els 227 centres que havien contractat directament el servei de menjador sense seguir la LCSP eren 141 centres competència del DEPF, 85 centres competència del CEB, i el servei de menjador d'1 centre era competència d'un consell comarcal que va retornar la competència al DEPF el curs 2024-2025. Tant en el cas del DEPF com en el cas del CEB, destaca l'elevat nombre de contractes subscrits per les direccions dels centres que s'havien tramitat sense aplicar la LCSP. Dels 155 centres competència del DEPF en què el servei havia estat contractat per la direcció d'aquest en el curs 2023-2024, en un 90,97% no s'havia seguit la LCSP. Aquest percentatge en el cas del CEB va ser del 71,43% respecte d'un total de 119 centres.

En relació amb la gestió dels expedients de contractació pels centres docents, en les visites als 50 centres seleccionats es va constatar que alguns centres tenen dificultat per tramitar un contracte d'acord amb la LCSP perquè la normativa de contractació és complexa, els centres docents no compten amb personal especialitzat en contractació administrativa, la tramitació dels expedients inclou un gran nombre de documentació, terminis i procediments per als quals els equips docents no tenen la formació ni la disponibilitat necessàries.

La contractació sense seguir la LCSP en el cas dels ajuntaments representava el 27,84% dels centres gestionats i corresponia a 23 ajuntaments que no tenien la competència del servei, sinó que el gestionaven per encàrrec del consell comarcal. Aquest percentatge en el cas dels consells comarcals va ser del 2,16%.

Quadre 8. Servei de menjador contractat sense seguir la LCSP per entitat contractant i ens titular de la competència. Curs 2023-2024

Contractació	Departament	CEB	Consell Comarcal	Consell General Aran	Total	Percentatge
Servei contractat per l'AFA	439	58	224	2	723	73,25
Servei contractat pel centre educatiu	141	85	1	-	227	23,00
Servei contractat per l'Ajuntament	2	-	25	-	27	2,74
Servei contractat pel consell comarcal	-	-	10	-	10	1,01
Total	582	143	260	2	987	100,00

Font: elaboració pròpia.

5.1.2.2. Concurrencia

En relació amb la concurrència, s'ha analitzat la durada dels contractes, l'antiguitat de l'empresa en la prestació del servei, la publicitat de la contractació, la divisió en lots, el nombre d'ofertes presentades, les clàusules dels contractes, les característiques de les empreses que presten el servei i els preus aplicats.

Durada dels contractes

El 55,12% dels contractes tramitats sense seguir la LCSP eren, *de facto*, de prestació continuada sense data de finalització.

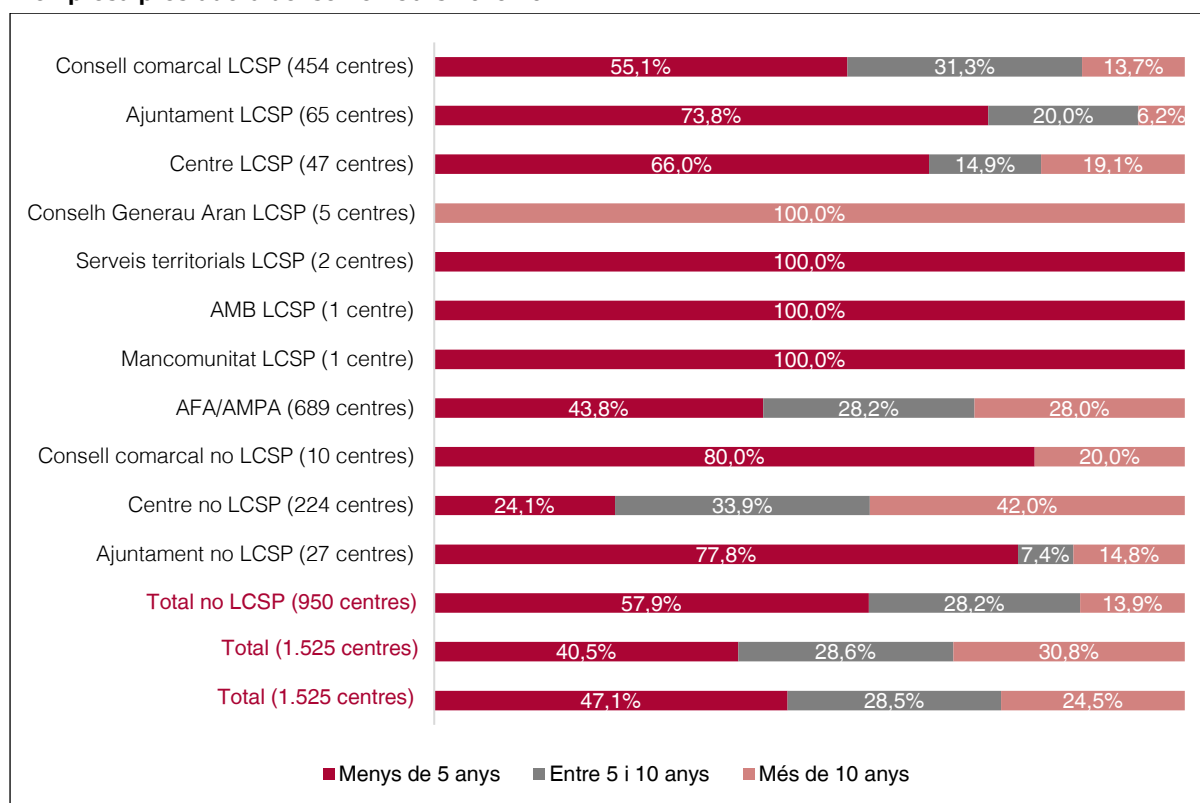
En els contractes licitats pels ens locals (131 contractes) d'acord amb la LCSP el 48,33% tenien una durada de fins a 12 mesos i el 80% de fins a 24 mesos, amb la previsió de pròrrogues anuals d'entre 1 i 4 cursos. En les visites realitzades als centres seleccionats s'ha observat que malgrat la previsió de pròrrogues, en alguns casos no es fan les pròrrogues sinó que transcorre el període inicial d'1 o 2 cursos es fa una nova licitació.

Dels 48 contractes tramitats per centres educatius, només en un cas la durada del contracte era superior a la d'1 curs escolar. Els Documents per a l'organització i la gestió dels centres del DEFP estableixen que en els centres públics es poden fer contractes d'1 any amb la possibilitat de fer 4 pròrrogues d'1 any consecutives, i que el centre ha d'executar les pròrrogues amb un preavís d'almenys 2 mesos abans de finalitzar el contracte. Així mateix, la disposició addicional 17a de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, permet que els centres facin contractes pluriennals, però circumscrits a 1 curs escolar.

Antiguitat de l'empresa en la prestació del servei

Al gràfic següent es presenta el percentatge de centres segons l'antiguitat de l'empresa en la prestació del servei per als 1.525 centres en què s'ha disposat de la informació.

Gràfic 5. Distribució per ens responsable de la gestió del nombre de centres segons l'antiguitat de l'empresa prestadora del servei. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia.

En el 52,92% dels centres l'empresa prestava el servei des de feia més de 5 anys i d'aquests, en un 46,22% el període de prestació del servei era superior a 10 anys. En el 47,08% restant el període de prestació del servei per part de la mateixa empresa era inferior a 5 anys.

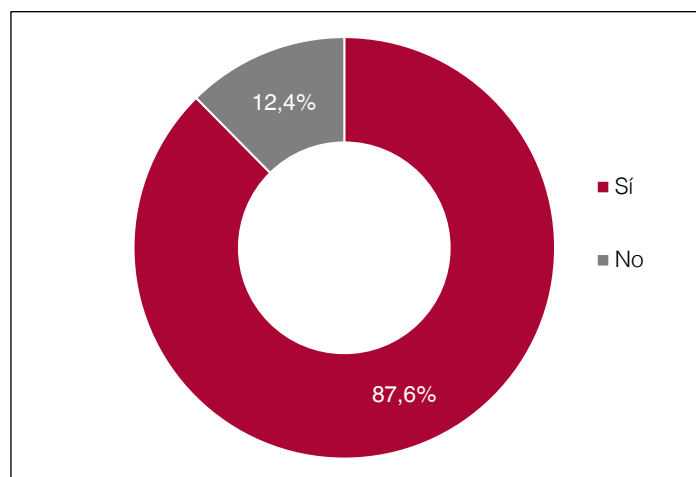
De l'anàlisi realitzada es desprèn que la permanència de l'empresa era superior en els casos en què el servei no havia estat sotmès a una licitació pública. El 79,28% dels casos en què el servei el prestava la mateixa empresa des de feia més de 10 anys eren contractes que no havien estat tramitats d'acord amb la LCSP.

Publicitat de la contractació

La publicitat de la contractació només es pot valorar per als contractes tramitats d'acord amb la LCSP, ja que en els que no s'ha seguit la LCSP no hi ha publicitat.

S'ha revisat la publicació de les licitacions dels 129 expedients de contractació a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública (PSCP). Un 87,60% dels expedients es van publicar a la PSCP. Els expedients no publicats a la PCSP van ser tramitats per ajuntaments (el 56,25%) i per consells comarcals (43,75%).

Gràfic 6. Publicació de les dades dels contractes a la PSCP



Font: elaboració pròpia.

Divisió en lots

Només es pot valorar la divisió en lots dels contractes tramitats d'acord amb la LCSP.

La LCSP estableix la divisió dels contractes en lots com un principi general per fomentar la concurrència i facilitar l'accés de les petites i mitjanes empreses (PIME). L'article 99 de la LCSP preveu com a regla general la divisió en lots sempre que l'objecte del contracte ho permeti, i exigeix la justificació en l'expedient en cas que no es faci. L'article 99.4 de la LCSP estableix que, per tal de fomentar la participació de més empreses, l'òrgan de contractació pot limitar el nombre de lots als quals es pot presentar un licitador o el nombre de lots que se li poden adjudicar.

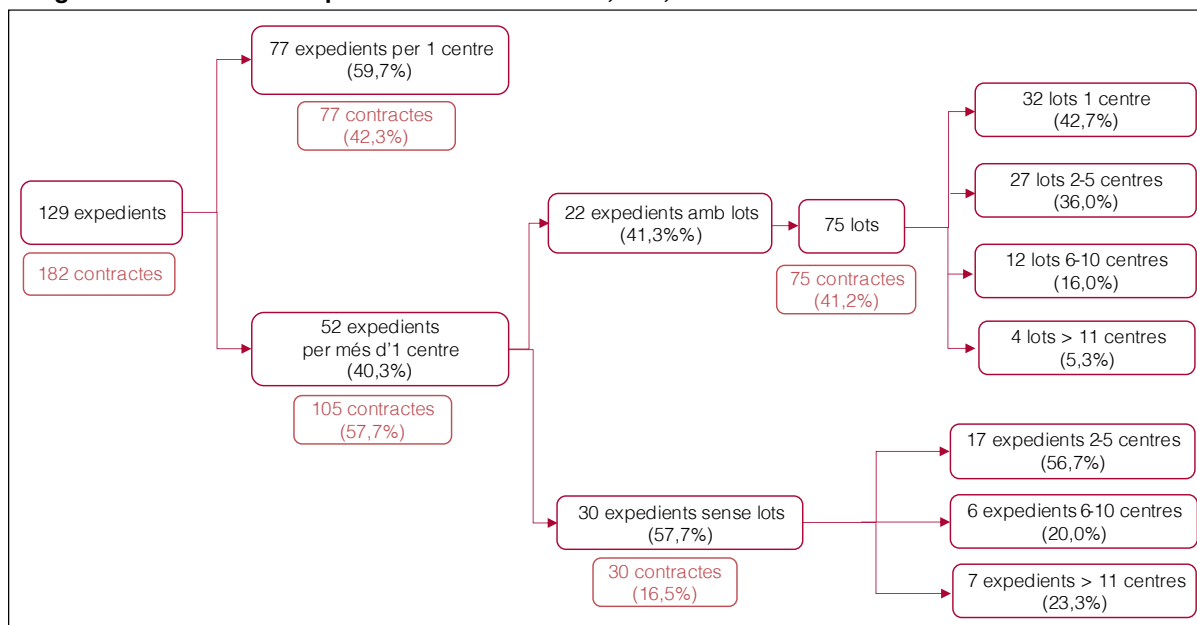
El Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública preveia que es podia establir un nombre màxim de lots als quals 1 mateixa empresa podia licitar o limitar el nombre de lots que es podien adjudicar a 1 mateix licitador.

Amb posterioritat al curs fiscalitzat, l'article 3 del Decret llei 3/2025, de 4 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria de contractació pública, va establir que en contractes dividits en lots en els quals les prestacions siguin equivalents, els òrgans de contractació de Catalunya han de limitar el nombre de lots per als quals 1 mateix operador econòmic pot presentar oferta o el nombre de lots que se li puguin adjudicar, sens perjudici que es puguin establir sistemes d'ofertes integradores.

Dels 129 expedients de contractació que van generar 182 contractes vigents el curs 2023-2024, 65 es podien dividir en lots perquè incloïen més d'1 centre. D'aquests, 22 (un 33,82%) es van dividir en lots i 43 (un 66,15%), no.

Els 22 expedients amb lots incloïen 89 lots, dels quals 7 van quedar deserts i 7 es referien a altres tipus de centres (llars d'infants, centres d'educació especial i instituts) que no formen part de l'abast de la fiscalització i s'han exclòs de l'anàlisi. El nombre de centres per lot és molt variable: un 42,67% dels lots incloïa 1 centre, un 36% dels lots incloïen entre 2 i 5 centres, un 16% dels lots incloïen entre 6 i 10 centres i el 5,33% restant incloïa entre 18 i 27 centres per lot.

Diagrama 11. Nombre d'expedients de contractació, lots, contractes i centres



Font: elaboració pròpia.

Dels 22 expedients amb lots, en 6 casos tots els lots (55 centres) es van adjudicar a la mateixa empresa.

Dels 28 expedients de contractació revisats, 22 eren per més d'1 centre; en 12 hi havia divisió en lots i en 10 no n'hi havia. Dels que estaven dividits en lots, en 1 s'incloïa una limitació del nombre de lots que es podien adjudicar a 1 mateixa empresa i en 11 no es feia.

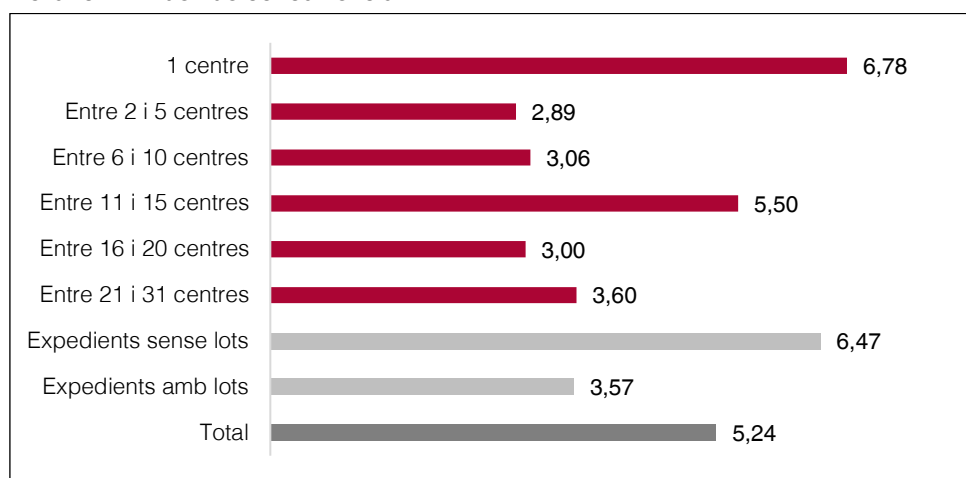
Nombre d'ofertes presentades

Contractes d'acord amb la LCSP

El treball realitzat comprèn l'anàlisi dels 129 expedients de contractació, que van donar lloc a 182 contractes vigents el curs 2023-2024, dels quals 75 corresponien a adjudicacions d'expedients dividits en lots.

L'índex de concurrència⁸ de tots els contractes va ser de 5,24 ofertes per adjudicació. En els expedients amb divisió en lots va ser de 3,57 ofertes per adjudicació, i en canvi en els contractes sense lots va ser de 6,47 ofertes per adjudicació; la concurrència va ser més elevada en els contractes que incloïen 1 únic centre (6,78). En un 37,29% dels expedients es van presentar menys de 3 ofertes per adjudicació. Al gràfic següent es presenta l'índex de concurrència segons el nombre de centres de cada contracte.

Gràfic 7. Índex de concurrència



Font: elaboració pròpia.

Contractació directa sense seguir la LCSP

Pels 50 centres visitats, es va preguntar pel nombre d'ofertes presentades o proveïdors consultats en el moment de la contractació del servei. El quadre següent mostra els resultats obtinguts pels 32 centres que havien formalitzat contractes sense aplicar la LCSP.

8. Índex de concurrència: nombre d'ofertes presentades / nombre d'adjudicacions.

Quadre 9. Respostes del centres sobre ofertes presentades i proveïdors consultats

Resposta	Nombre de centres amb contracte subscrit pel centre	Percentatge	Nombre de centres contracte subscrit per l'AFA	Percentatge	Total	Percentatge
No ho saben	7	70,00	7	31,82	14	43,75
Només es va consultar l'empresa contractada	2	20,00	10	45,45	12	37,50
Es van consultar entre 3 i 7 ofertes	1	10,00	5	22,73	6	18,75
Total	10	100,00	22	100,00	32	100,00

Font: elaboració pròpia.

D'acord amb les respostes rebudes, només en un 18,75% dels centres visitats es va rebre més d'1 oferta o es va consultar més d'1 proveïdor. Tant en els casos en què només es va consultar 1 empresa com en aquells en què es desconeixia, en la majoria dels centres l'empresa contractada prestava el servei de manera continuada des de feia més de 10 anys (representen el 40,63% respecte del total).

Característiques de les empreses prestadores

El curs 2023-2024 hi havia 210 empreses que gestionaven el servei de menjador escolar: 197 eren PIME (93,81%) i 13 eren no PIME (6,19%).

D'aquest total, 17 empreses (8,10%) només van ser contractades quan el servei s'havia contractat d'acord amb la LCSP, 151 (71,90%) només van ser contractades quan no es va seguir la LCSP i 42 (20%), tant en contractacions que van seguir la LCSP com que no.

En el 70,48% dels centres el servei de menjador era prestat per una PIME i en el 29,52% per una no PIME, si bé cal tenir en compte que el concepte de PIME és especialment ampli i engloba empreses amb dimensions i volums de negoci molt diversos.⁹ Això implica que, malgrat estar totes dins la mateixa categoria de PIME, presenten capacitats de prestació del servei molt diferents.

El curs 2023-2024, 17 empreses prestaven el servei escolar de menjador al 52,49% dels centres (7 d'aquestes empreses prestaven el servei a més de 50 centres cada 1), fet que indica un nivell elevat de concentració. En canvi, 92 empreses només prestaven servei a 1 únic centre.

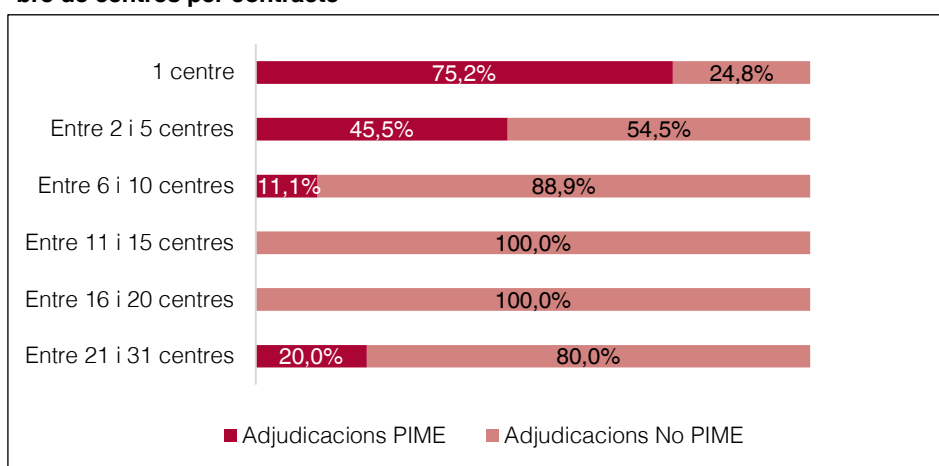
9. La Recomanació de la Comissió Europea de 6 de maig del 2003, sobre la definició de microempreses, petites i mitjanes empreses estableix els criteris següents per a la classificació de petites i mitjanes empreses: empresa petita: menys de 50 treballadors i facturació o balanç inferior a 10 M€; empresa mitjana: menys de 250 treballadors i facturació inferior o igual a 50 M€ o balanç inferior a 43 M€.

El percentatge de PIME era menys elevat quan s'havia seguit la LCSP (47,16%) que quan no s'havia fet (84,39%).

El 44,73% de les empreses només havien estat contractades per les AFA.

Dels 182 contractes adjudicats seguint la LCSP el 57,14% es van adjudicar a PIME i el 42,86% a no PIME. El percentatge adjudicat a PIME és més alt en contractes que inclouen 5 o menys centres que en contractes amb un nombre de centres superior, com es pot apreciar al gràfic següent.

Gràfic 8. Percentatge de contractes adjudicats a PIME o no PIME segons el nombre de centres per contracte



Font: elaboració pròpia.

Preus aplicats

L'article 14 del Decret 160/1996 estableix que el Departament d'Educació ha de determinar, per a cada curs escolar, el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador per als centres educatius que en depenen.

Cada curs escolar el DEFP estableix mitjançant resolució el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de la seva titularitat. El preu inclou l'àpat i l'atenció directa a l'alumnat al menjador i també en els períodes de temps anteriors i posteriors als àpats. El preu aplicat pot ser inferior al màxim aprovat com a resultat del procés de contractació.

Els preus per al curs 2023-2024, establerts per la Resolució 843/2023, de 9 de març, van ser els següents:

- Per als centres amb espai de migdia de fins a 2,5 hores, 6,91 €/alumne/dia (IVA inclòs), amb un increment màxim del 10% per a comensals esporàdics, sense superar 7,60 €/dia.

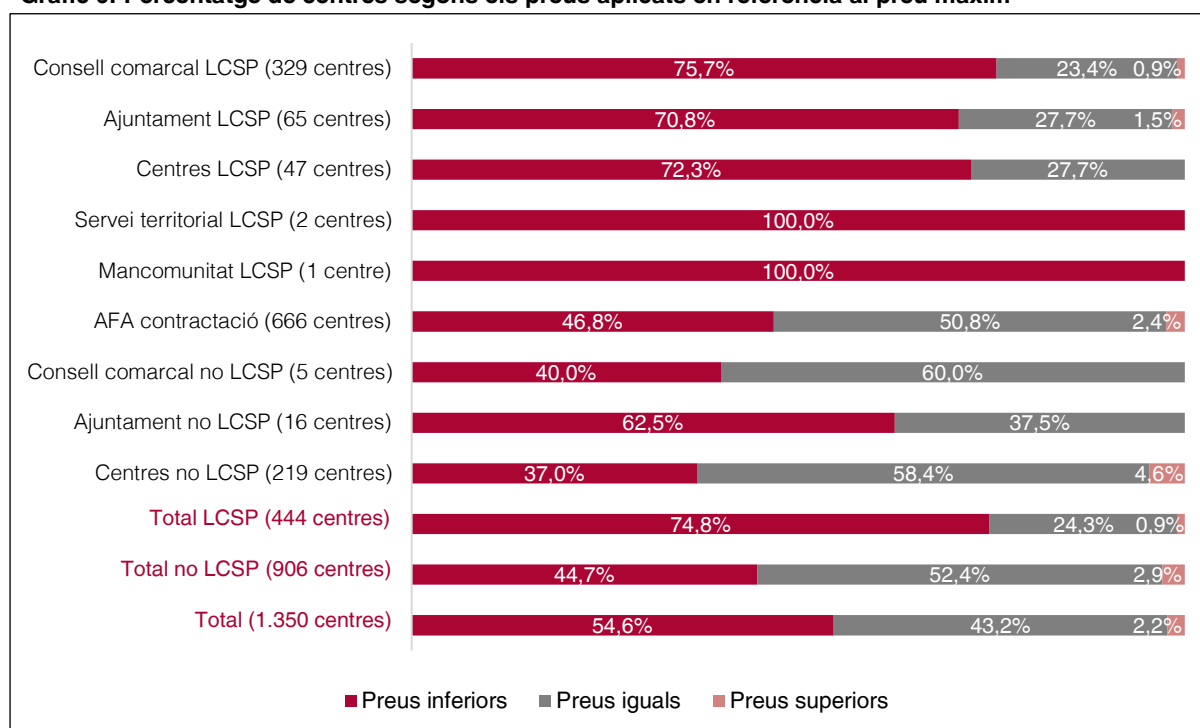
- Per als centres amb espai de migdia de fins a 2 hores, 6,54 €/alumne/dia (IVA inclòs), amb un increment màxim del 10% per a comensals esporàdics, sense superar 7,19 €/dia.

La Resolució 843/2023 preveu que en casos excepcionals el Departament pugui autoritzar preus superiors al màxim establert: escoles rurals de titularitat del Departament d'Educació amb un nombre molt reduït d'usuaris del servei o quan les circumstàncies especials de l'alumnat o les instal·lacions del centre així ho aconsellin. En el curs 2023-2024 es van autoritzar preus superiors en 171 centres en els quals s'impartia educació primària i segon cicle d'educació infantil. El 85,96% d'aquests eren escoles rurals.

De l'anàlisi dels preus aplicats als centres en què el servei havia estat contractat i es disposava d'informació completa sobre els preus aplicats i la durada de l'espai de migdia (s'han exclòs de l'anàlisi els centres amb preus superiors autoritzats pels Serveis Territorials del DEFP pel seu caràcter singular), es desprèn que en el curs 2023-2024 el preu del servei de menjador era igual al màxim aprovat en el 43,19% dels centres, inferior en el 54,59% i superior en el 2,22%.

L'anàlisi mostra que el percentatge de centres amb un preu inferior al màxim establert per la Resolució 843/2023 era significativament més alt entre els centres amb serveis contractats d'acord amb la LCSP (74,77%), que entre els centres en què no s'havia seguit la LCSP (44,70%).

Gràfic 9. Percentatge de centres segons els preus aplicats en referència al preu màxim

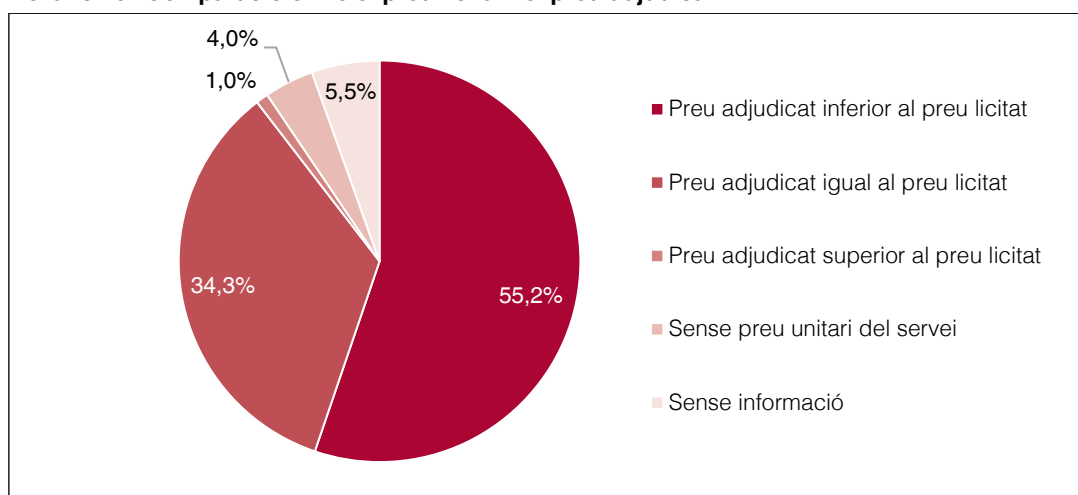


Font: elaboració pròpia.

Dels contractes tramitats d'acord amb la LCSP s'ha analitzat la variació entre el preu licitat i el preu adjudicat. En els contractes tramitats sense seguir la LCSP no hi ha evidència de la negociació del preu ni de la importància que aquest criteri ha tingut en l'elecció de l'empresa prestadora del servei.

El gràfic següent mostra la comparació entre el preu licitat i el preu adjudicat per als contractes adjudicats d'acord amb la LCSP.

Gràfic 10. Comparació entre el preu licitat i el preu adjudicat



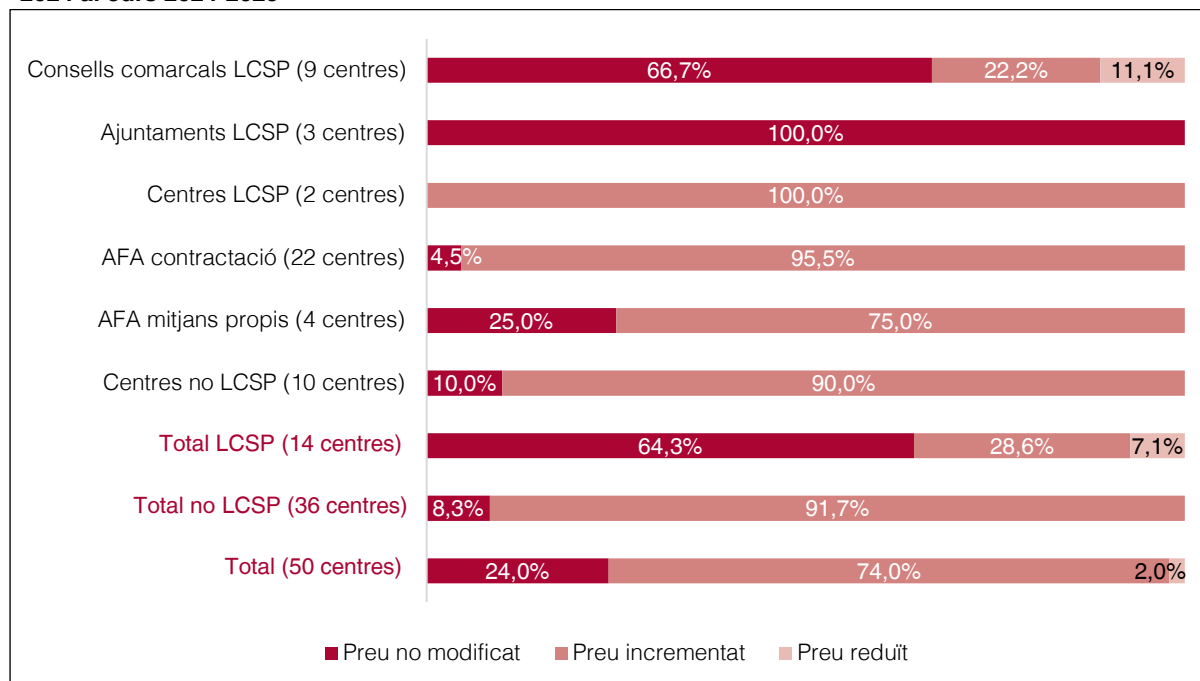
Font: elaboració pròpia.

El preu adjudicat va ser inferior al licitat en el 55,22% dels casos, igual en el 34,33% i superior en l'1%. En el 38,74% la reducció respecte del preu de licitació va ser d'entre l'1% i el 6%, les reduccions inferiors a l'1% representaven el 32,43% i el 28,83% restant es corresponia a reduccions superiors al 6%. No s'observen diferències significatives entre els diferents òrgans de contractació, si bé els consells comarcals presenten un major nombre de casos amb reduccions superiors al 6%.

En 43 expedients de contractació dels 129, els plecs no preveïen els preus dels usuaris esporàdics (el 79,07% eren contractes tramitats per centres competència del CEB).

La modificació dels contractes i la revisió de preus en els contractes del servei escolar de menjador

De l'anàlisi dels preus per als cursos 2023-2024 i 2024-2025 dels 50 centres seleccionats, es desprèn que en el 74% el preu del menú va variar del curs 2023-2024 al curs 2024-2025. Al gràfic següent es presenta la distribució percentual segons la modalitat de prestació i la variació del preu.

Gràfic 11. Percentatge de centres segons la modalitat de prestació i la variació del preu del curs 2023-2024 al curs 2024-2025

Font: elaboració pròpia.

En els contractes no LCSP la modificació del preu del menú es fa mitjançant la negociació entre l'entitat contractant (AFA o centre educatiu) i l'empresa contractada.

La modificació dels contractes i la revisió de preus en els contractes subjectes a la LCSP només es pot fer si està previst en el contracte i si es compleixen les condicions establertes per la normativa. D'acord amb aquestes condicions, durant l'execució dels contractes, tant de concessió de serveis de menjador, com de prestació de serveis de menjador es podrien actualitzar les tarifes que abonin els usuaris o el preu que es fixi com a retribució del contracte, respectivament, en el sentit que si el preu aprovat pel DEFP s'incrementa, es podria augmentar la tarifa que abonin els usuaris, però sempre mantenint el mateix percentatge de diferència entre preu aprovat i preu adjudicat, mitjançant la revisió del preu del contracte i sempre que es donin els requisits per poder-la aplicar.

Aquests requisits són que el període de recuperació de la inversió sigui igual o superior a 5 anys, que s'hagi detallat en el plec la fórmula corresponent com es farà l'aplicació del nou preu màxim i que hagi transcorregut 1 any des de la formalització del contracte.¹⁰

Si el període de recuperació de la inversió fos inferior a 5 anys, només es podria aplicar la revisió de preus si s'hagués justificat en l'expedient que la suma de la participació en el pressupost base de licitació del contracte de les matèries primeres, béns intermedis i energia que s'hagin d'emprar superi el 20% d'aquest pressupost. En aquests casos la revisió

10. Per als contractes adjudicats abans del 10 de maig de 2023, aquest termini és de 2 anys.

només pot afectar la fracció del preu del contracte que representa aquesta participació. D'acord amb la composició del preu màxim aprovat pel DEFP, es podria aplicar la revisió de preus al concepte de matèria prima alimentària, que representava el 27,64% del preu en el curs 2023-2024.¹¹

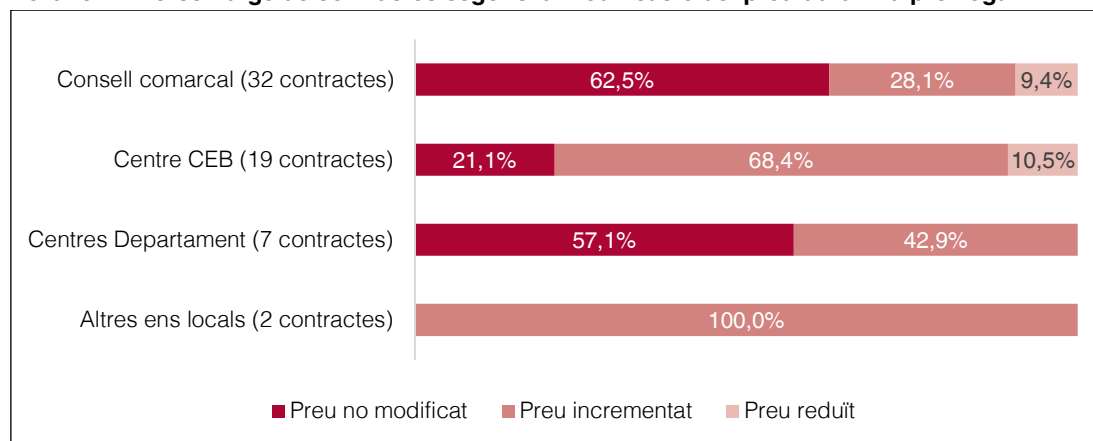
En cas que no hi hagi inversió no és possible la revisió de preus perquè no es compleix el requisit perquè es pugui establir.

D'altra banda, en un contracte de concessió de serveis es podria vehicular, mitjançant una modificació del contracte, l'increment de les tarifes que paguen els usuaris, basant-se en les mateixes raons d'interès públic que sustenten que el departament cada curs escolar emeti aquesta resolució, però sempre dins del límit màxim del 20% del preu inicial del contracte, i sempre que la possibilitat d'aquesta modificació consti en el plec.

Fora de les tècniques de restabliment de l'equilibri econòmic del contracte, per poder aplicar als contractes de concessió de serveis o de serveis de prestació del servei de menjador escolar, preus unitaris diferents per als períodes de pròrroga, sobre la base del preu màxim que cada any aprovi el DEFP, caldria que en el moment de la configuració de les condicions econòmiques del contracte es pugui considerar que és constatable i de manera certa el percentatge d'increment del preu màxim que establirà el Departament per a les anualitats de les pròrroques successives. En cas contrari no es podria aplicar.

Per als 60 contractes LCSP que estaven en estat de pròrroga i dels quals es disposava de la informació referent als preus, s'ha comparat el preu adjudicat amb el del curs fiscalitzat. El gràfic següent mostra els resultats obtinguts.

Gràfic 12. Percentatge de contractes segons la modificació del preu durant la pròrroga



Font: elaboració pròpia.

11. Aplicable a contractes adjudicats a partir del 10 de maig de 2023, d'acord amb la modificació de l'article 103.2 de la LCSP introduïda per la Llei 11/2023, de 8 de maig, de transposició de directives de la Unió Europea en matèria d'accessibilitat de determinats productes i serveis, migració de persones altament qualificades, tributària i digitalització d'actuacions notariales i registrals; i per la qual es modifica la Llei 12/2011, de 27 de maig, sobre responsabilitat civil per danys nuclears o produïts per materials radioactius.

Els contractes tramitats pels consells comarcals són els que presenten el percentatge més elevat de centres en què el preu no s'actualitza. En general, els contractes dels consells comarcals tenen una durada inicial d'1 o 2 cursos amb possibilitat de pròrroga que, en la majoria dels casos, no s'executa. De les visites als 50 centres seleccionats es desprèn que la dificultat d'aplicar la revisió de preus o la modificació del contracte fa que moltes vegades s'opti per fer una nova licitació en lloc de prorrogar el contracte, encara que genera un cost administratiu important per a l'entitat contractant. D'altra banda, la no execució de les pròrrogues i la successió de noves licitacions pot fer que es redueixi la concurrència pel cost que suposa per als licitadors presentar-se a una licitació, especialment en el cas de petites empreses.

5.1.2.3. Qualitat

En relació amb la qualitat, s'han analitzat els criteris d'adjudicació i les condicions d'execució relacionats amb aspectes de qualitat alimentària, com per exemple l'aplicació dels criteris de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPC), del Programa de revisió de menús escolars de Catalunya (PREME) o d'altres programes relacionats amb el menjar saludable; el nombre de menús oferts; el sistema de cuina emprat, i la comunicació amb les famílies.

Criteris d'adjudicació i condicions d'execució

L'article 16.2 del Decret 160/1996 estableix que els menús s'adequaran a les necessitats de l'alumnat atenent el correcte equilibri dietètic, i tenint cura de la variació i la presentació dels aliments.

L'article 145.4 de la LCSP estableix que, per als contractes inclosos en l'annex IV,¹² els criteris relacionats amb la qualitat han de representar com a mínim un 51% de la puntuació assignable en les ofertes.

La Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició, estableix que les autoritats competents han de vetllar perquè els menjars servits en escoles infantils i centres escolars siguin variats, equilibrats i estiguin adaptats a les necessitats nutricionals de cada grup d'edat i han d'estar supervisats per professionals amb formació acreditada en nutrició humana i dietètica. També preveu l'elaboració de menús especials adaptats a alumnat amb al·lèrgies, intoleràncies alimentàries i celiaquia amb l'acreditació d'un certificat mèdic.

La Llei 3/2020, d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari, estableix obligacions i recomanacions per reduir el malbaratament alimentari en les empreses alimentàries, i concretament als menjadors escolars. L'article 6.2 estableix l'obligació de

12. L'Annex IV de la LCSP inclou la relació de CPV corresponents a concessions de serveis especials i contractes de serveis de caràcter social, sanitari, educatiu, cultural i de salut, entre els quals hi ha el CPV 55523100-3 de serveis de menjars escolars i el 552400-9 de serveis de càtering per a escoles.

l'administració i de les empreses o entitats gestores de serveis d'àpats o menjadors escolars d'establir programes i mesures educatives en aquest àmbit, en col·laboració amb els centres.

L'Acord del Govern de 16 de juny del 2015, d'aprovació del Pla de contractació pública alimentària de Catalunya, aplicable als departaments de l'Administració de la Generalitat i al seu sector públic, recull un conjunt de clàusules a incorporar en els plecs de la contractació pública de productes alimentaris, adreçades a promoure una alimentació saludable i de qualitat.

La Resolució 1710/2022, de 2 de juny, del Departament d'Empresa i Treball, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern de 31 de maig del 2022, de mesures en relació amb els contractes públics de subministrament de productes alimentaris, de concessió de serveis que incorporin prestació de serveis alimentaris, i de serveis de menjadors col·lectius, amplia les clàusules previstes en el Pla amb l'objectiu de prioritzar els productes frescos, de temporada, de venda de proximitat, de producció agrària ecològica, de producció integrada i de qualitat diferenciada.¹³ La Resolució 1710/2022 també estableix que el preu no pot ser el factor determinant de l'adjudicació del contracte i disposa que la valoració del preu no pot suposar mai un percentatge superior al 20% del valor total de l'oferta, assegurant que el preu no vagi en detriment dels criteris de qualitat.

Dels 129 expedients de contractació, s'han seleccionat 28 expedients que corresponen a 48 contractes i se n'han revisat els criteris d'adjudicació i les clàusules relacionades amb aspectes de qualitat incloses en els plecs de clàusules. Addicionalment, s'ha fet una anàlisi comparativa de les clàusules relacionades amb la qualitat incloses en els 48 contractes LCSP i en els 32 contractes no LCSP dels centres seleccionats.

Per a l'anàlisi s'han considerat 3 publicacions de l'ASPC: 2 que recullen criteris ambientals per incorporar als plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques,¹⁴ i 1 guia sobre alimentació saludable en l'etapa escolar,¹⁵ i s'han analitzat aspectes relacionats amb la qualitat, com la incorporació de clàusules relacionades amb la comunicació amb les famílies, la previsió d'òrgans i mecanismes de supervisió i l'alineació del servei amb el projecte educatiu del centre.

13. El Pla de contractació pública alimentària de Catalunya i la Resolució 170/2022 no són aplicables a les entitats locals ni al Conselh Generau d'Aran.

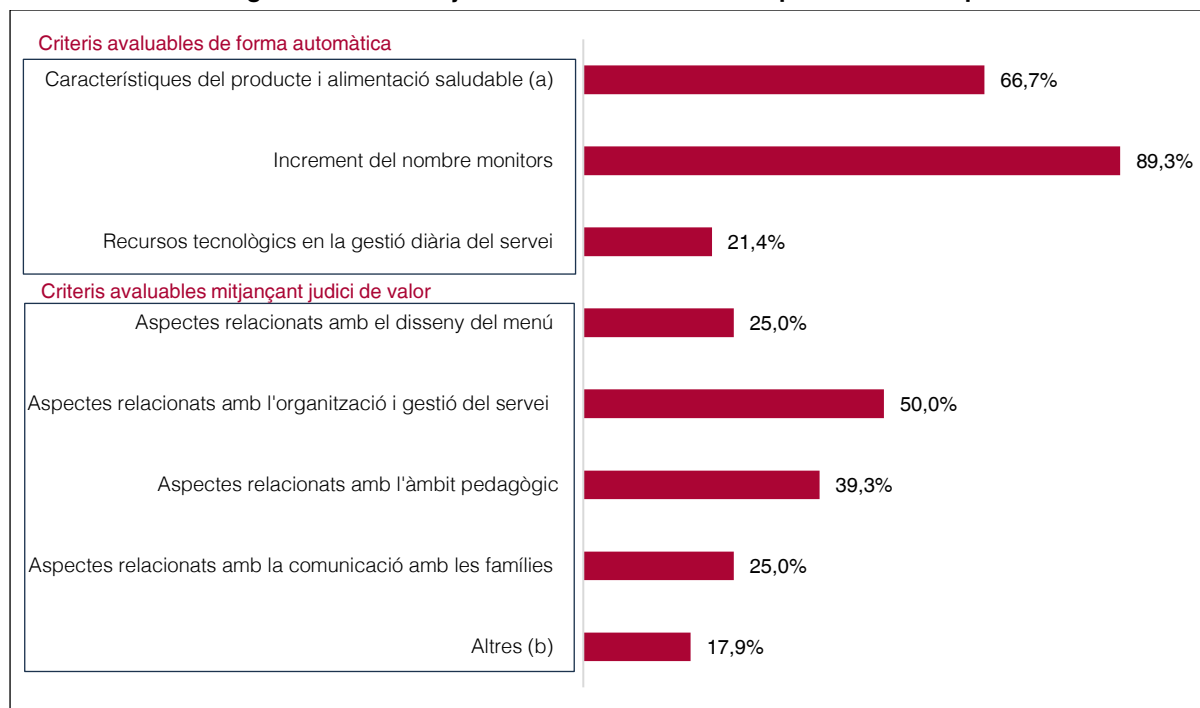
14. Agència de Salut Pública de Catalunya. *Criteris alimentaris per a la contractació de la gestió del menjador dels centres educatius*. Barcelona; 2022 [en línia]. Disponible a: <https://scientiasalut.gencat.cat/bitstream/handle/11351/12563/criteris-alimentaris-contractacio-gestio-menjador-centres-educatius-2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

15. Agència de Salut Pública de Catalunya. *L'alimentació saludable en l'etapa escolar: guia per a famílies i escoles*. Barcelona; 2020 [en línia]. Disponible a: https://scientiasalut.gencat.cat/bitstream/handle/11351/1751.3/-alimentacio_saludable_etapa_escolar_guia_families_escoles_2020_ca.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Criteris d'adjudicació en els contractes LCSP

Al gràfic següent es presenta el percentatge de criteris d'adjudicació relacionats amb la promoció de la qualitat:

Gràfic 13. Percentatge de criteris d'adjudicació relacionats amb la promoció de la qualitat



Font: elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Comprèn la comprovació de 5 aspectes vinculats a una alimentació saludable: ús de productes de temporada, frescos, ecològics i la no inclusió d'aliments precuinats, ultraprocessats, fregits o ensucrats.
- (b) Millores addicionals en relació amb la realització del servei, amb el cuinat dels menús, la neteja o altres aspectes qualitatius.

Tots els plecs revisats incorporaven criteris directament relacionats amb la promoció de la qualitat del servei. Pel que fa als criteris avaluable de forma automàtica, s'ha observat que la majoria incorporaven criteris relacionats amb l'increment del nombre de monitors i amb una alimentació saludable (un 89,29% i un 66,07%, respectivament). Pel que fa als criteris avaluable mitjançant un judici de valor, un 50% incorporaven aspectes relacionats amb l'organització i la gestió del servei.

La ponderació i la puntuació assignada als criteris d'adjudicació també pot afectar la qualitat del servei. El quadre següent mostra el nombre d'expedients segons el percentatge que representen els criteris d'adjudicació sobre del total:

Quadre 10. Nombre d'expedients de contractació per percentatge de representació dels criteris d'adjudicació

Representació criteris respecte del total %	Criteris avaluables de forma automàtica		Criteris avaluables d'acord amb un judici de valor		Criteris relacionats amb la qualitat		Criteri preu respecte del total	
		Percentatge		Percentatge		Percentatge		Percentatge
76-100	16	57,14	1	3,57	14	50,00	0	0,00
51-75	10	35,71	1	3,57	11	39,29	2	7,14
26-50	1	3,57	10	35,71	2	7,14	8	28,57
0-25	1	3,57	16	57,14	1	3,57	18	64,29
Total	28	100,00	28	100,00	28	100,00	28	100,00

Font: elaboració pròpia.

Del treball realitzat es desprenen els aspectes següents:

- En el 89,29% dels plecs revisats (25 expedients) els criteris relacionats amb la qualitat representaven més del 51% de la puntuació, d'acord amb l'article 145.4 de la LCSP. En el 10,71% dels plecs revisats (3 expedients) representaven menys d'un 51% del total, que incompleix la normativa.
- L'article 146.2 de LCSP estableix que, sempre que sigui possible, s'ha de donar preponderància als criteris d'adjudicació que puguin valorar-se mitjançant xifres o percentatges obtinguts a través de fórmules establertes en els plecs.
- El 92,85% dels plecs revisats (26 expedients) donaven preponderància als criteris avaluables de forma automàtica, dels quals en 12 casos només hi havia criteris avaluables de forma automàtica.
- En 5 casos (17,86%) el preu no era un dels criteris d'adjudicació.
- En 2 expedients de centres competència del DEFP la ponderació del preu era del 36%, superior al límit del 20% del valor total de l'oferta establert en la Resolució 1710/2022.
- Pel que fa als ens locals delegats, si bé no els era aplicable el límit del 20%, destaquen 8 casos en què la ponderació del preu era superior al 20% (en un cas el percentatge era del 70%).

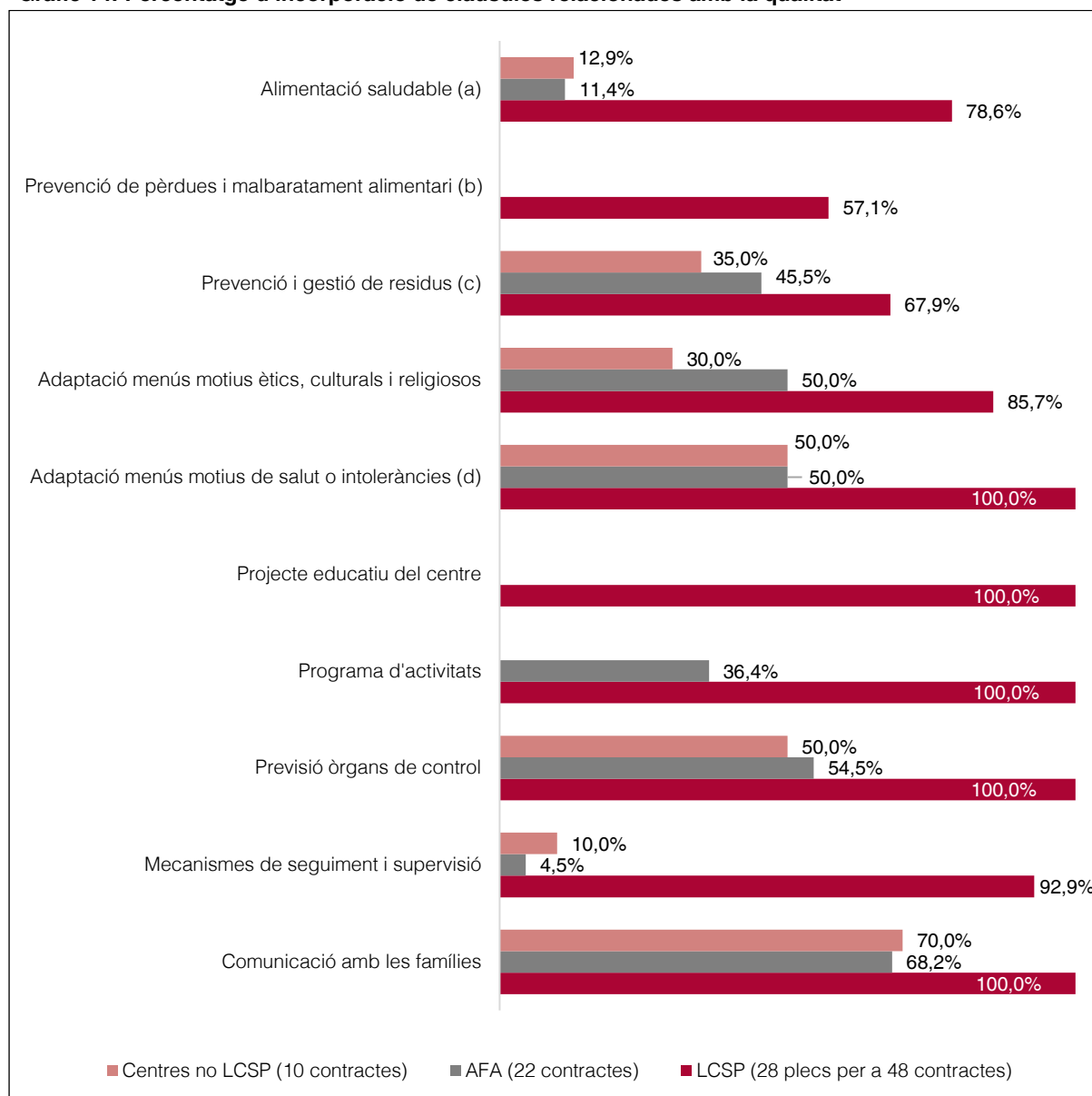
Clàusules dels contractes

Dels 28 expedients de contractació i dels contractes dels 50 centres seleccionats s'han analitzat les clàusules contractuals relacionades amb aspectes de qualitat.

La inclusió d'aquest tipus de clàusules, així com el seu grau de concreció, contribueix a garantir la qualitat del servei, permet verificar-ne el compliment i aplicar les mesures previstes en el contracte quan sigui necessari. Les clàusules, per tant, constitueixen un marc regulador que actua com a garant de la qualitat del servei.

Al gràfic següent es presenta el grau d'incorporació de les clàusules analitzades segons si es tracta de plecs d'expedients administratius (48 contractes), contractes d'AFA (22 contractes) o contractes de centres educatius tramitats sense seguir la LCSP (10 contractes).

Gràfic 14. Percentatge d'incorporació de clàusules relacionades amb la qualitat



Font: elaboració pròpia.

Notes:

- Comprèn la comprovació de 14 aspectes extrets dels documents i guies publicats per l'ASPC.
- Llei 3/2020, d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari.
- Reial decret 210/2018, de 6 d'abril, pel qual s'aprova el Programa de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya (PRECAT20).
- Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició.

El grau d'incorporació de clàusules relacionades amb la qualitat era més elevat en els contractes LCSP. Alguns aspectes, com la prevenció de pèrdues i malbaratament alimentari o

el projecte educatiu del centre només apareixen en contractes LCSP, mentre que la incorporació de mecanismes de seguiment apareix en pràcticament tots els contractes LCSP, però en molt pocs dels no LCSP. Així mateix, cal destacar que els contractes de les AFA i dels centres no LCSP només incorporaven clàusules de caràcter general que no recollien el nivell de concreció i exigència de les clàusules incloses en els plecs dels expedients de contractació pública.

La revisió de les clàusules relacionades amb una alimentació saludable comprèn la comprovació de 14 aspectes com l'ús de productes de temporada i frescos, de proximitat o de circuit curt, així com de productes ecològics i de producció integrada, l'equilibri nutricional dels menús, la limitació de precuinats, ultraprocessats, fregits i aliments ensucrats, el disseny dels menús per part d'un professional qualificat, el seguiment dels criteris de l'ASPC i la referència al PREME. El grau d'incorporació global d'aquestes clàusules era del 78,57% en els plecs dels expedients de contractació pública, mentre que per als contractes de les AFA i els dels centres no LCSP era del 12,86% i de l'11,36%, respectivament.

Els contractes de les AFA i dels centres no LCSP només recollien 7 dels 14 criteris comprovats i ho feien de forma genèrica, sens concretar cada un dels aspectes de forma separada. En la resta de criteris que sí que s'havien incorporat, la situació era molt desigual.

Pel que fa als centres LCSP, malgrat l'elevada incorporació de clàusules relacionades amb una alimentació saludable (78,57%), sovint la clàusula no concretava la forma d'acreditació corresponent: un 53,57% no feia referència a l'acreditació de productes de venda de proximitat o de circuit curt i un 42,86% no ho feia per als productes ecològics. Als centres AFA i no LCSP els contractes no concretaven les formes d'acreditació en cap cas.

Programes d'alimentació saludable

A banda de les clàusules sobre alimentació saludable recollides en els contractes, en els centres visitats s'ha observat que hi ha diverses iniciatives de diferents administracions públiques que tenen com a objectiu la promoció d'una alimentació saludable. En el cas d'iniciatives de consells comarcals, els serveis de menjador que han estat contractats per aquests s'hi adhereixen automàticament, mentre que per a la resta de centres de la comarca l'adhesió és voluntària, com és el cas del projecte Mengem d'Aquí dels consells comarcals de l'Alt Urgell i de la Cerdanya. En canvi, al projecte Mengem d'Aquí del Consell Comarcal d'Osona només hi estan adherits els serveis contractats pel mateix consell.¹⁶

16. Mengem d'Aquí [en línia]. Disponible a: <https://mengemdaqui.com/>

A Barcelona, l'Ajuntament ofereix el projecte Menjadors escolars més sans i sostenibles (MEMSS),¹⁷ al qual els centres es poden adherir de forma voluntària.

En altres centres visitats s'ha observat que a iniciativa del centre i/o de l'AFA es duen a terme actuacions directament relacionades amb aspectes de qualitat, com la participació en projectes d'iniciativa pública o privada per al foment d'hàbits i una alimentació saludable¹⁸ o el control del tipus de productes emprats (ecològics, de proximitat, etc.).

Nombre de menús

L'oferiment de diversos tipus de menús contribueix a millorar la qualitat del servei, atès que permet l'adaptació dels menús a les necessitats, característiques i preferències de les famílies.

A més del menú basal, d'acord amb la Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària, s'han d'oferir menús especials per a malalties o trastorns que hagin estat degudament acreditats. Així mateix, tot i que la norma no ho estableix expressament, també s'ofereixen menús especials per motius ètics o religiosos, d'acord amb els criteris i les guies elaborades per l'ASPC.

Hi ha una gran diversitat de menús més enllà dels menús especials esmentats anteriorment. Aquesta heterogeneïtat dificulta establir una delimitació clara entre el que s'ha de considerar un menú especial, un menú alternatiu o una simple adaptació del menú basal.

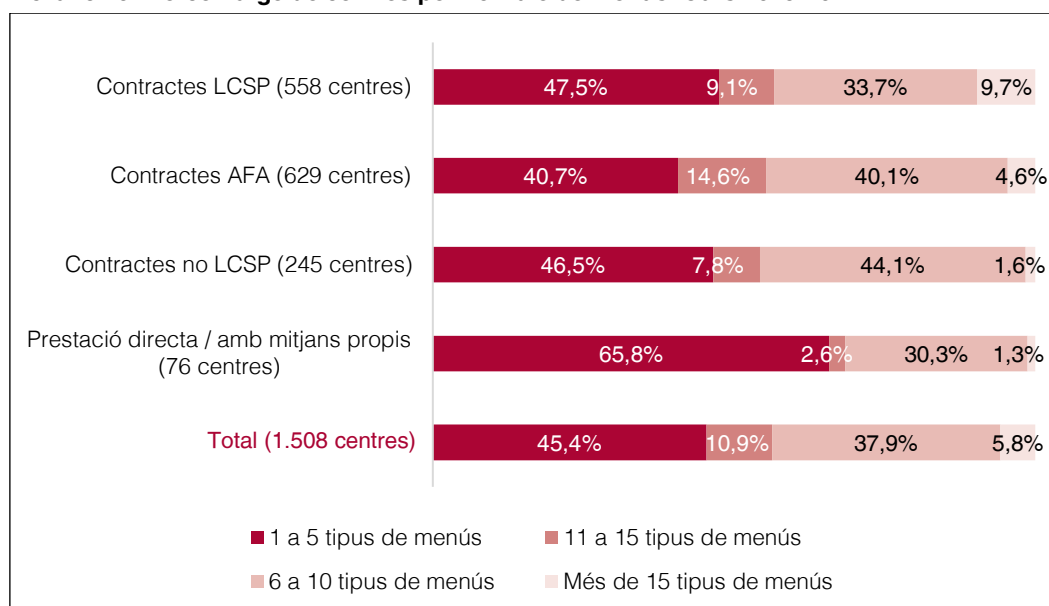
La Sindicatura va obtenir informació sobre el nombre de menús diferents del 90,95% dels centres, a partir dels qüestionaris enviats. El 45,42% dels centres oferia entre 1 i 5 menús diferents; el 37,86% entre 6 i 10; el 10,88% entre 11 i 15, i el 5,84% més de 15.

A continuació es presenta un gràfic que mostra el percentatge de centres per nombre de menús.

17. Agència de Salut Pública de Barcelona. *Menjadors escolars més sans i sostenibles*. [en línia]. Disponible a: <https://www.aspb.cat/documents/menjadors-escolars-sans-sostenibles/>

18. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, Generalitat de Catalunya. *Projecte d'agermanaments entre escoles i pagesia*. [en línia]. Disponible a: <https://agricultura.gencat.cat/ca/ambits/alimentacio-/estrategia-alimentaria/Projecte-dagermanaments-entre-escoles-i-pagesia>

Escoles Sentinella per a la recerca i la promoció de la salut [en línia]. Disponible a: <https://escolessentinella.cat/>
Bo. Sa. D'Aquí. *Ets una escola compromesa amb l'alimentació saludable i el producte de proximitat?* [en línia]. Disponible a: <https://bosadaqui.cat/>

Gràfic 15. Percentatge de centres per nombre de menús. Curs 2023-2024

Font: elaboració pròpia.

Pel que fa als 50 centres seleccionats, en totes les visites es va constatar l'adequació dels menús a les necessitats dels usuaris, tant per motius de salut, com ètics o religiosos. L'adaptació dels menús es donava independentment que estigués recollit o no en el contracte.

Tipus de cuina

El tipus de cuina fa referència a la modalitat d'elaboració dels àpats, que pot ser de cuina pròpia, que consisteix en la preparació dels menús a les instal·lacions de cuina del mateix centre, o bé de càtering, modalitat en què l'empresa elabora els àpats en cuines centrals o en la d'un altre centre, i posteriorment els distribueix.

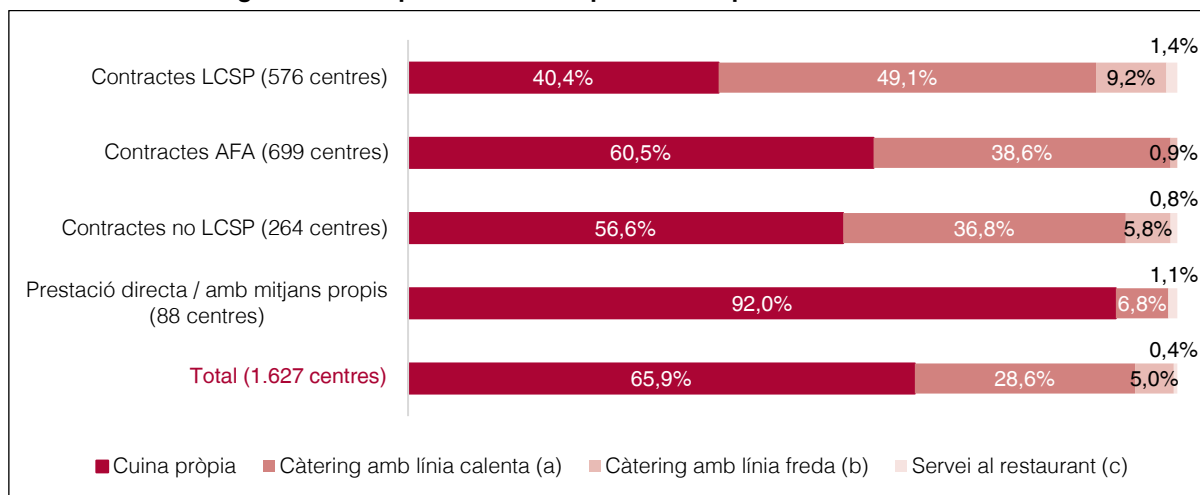
Diferents publicacions assenyalen diversos factors positius relacionats amb la modalitat de cuina pròpia, com la possibilitat de prioritzar i garantir una major accessibilitat a productes de proximitat i de temporada, afavorir la complicitat entre el personal de cuina, les famílies i l'equip directiu, garantir un menjar de més qualitat en servir plats acabats de fer, i aportar beneficis mediambientals, ja que es redueix la necessitat de transport i envasos.¹⁹

19. Observatorio de la Infancia. *Informe Comedores Escolares*. Madrid; 2018. [en línia]. Disponible a: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5587_d_Informe-Comedores-Escolares.pdf
 Plataforma de Infancia. *Posicionamiento sobre comedores escolares*. Madrid; 2024 [en línia]. Disponible a: https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2024/07/PLATAFORMA-INFANCIA-POSICIONAMIENTO-COMEDORES_FINAL.pdf

La Sindicatura va obtenir informació a partir dels qüestionaris sobre el tipus de cuina del 98,13% del total de centres. D'acord amb les dades obtingudes, la modalitat predominant a Catalunya és el de cuina pròpia, present en el 65,89% dels centres.

El gràfic següent mostra per modalitat de prestació el percentatge de centres segons el tipus de cuina.

Gràfic 16. Percentatge de centres per modalitat de prestació i tipus de cuina. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Càtering amb línia calenta: l'empresa prepara el menjar en cuines centrals o en un altre centre i el distribueix el mateix dia de la seva elaboració.
- (b) Càtering amb línia freda: l'empresa prepara el menjar en cuines centrals, el congela i el distribueix posteriorment a les escoles.
- (c) Servei al restaurant: 6 escoles rurals de diferents ZER que es desplacen a un restaurant per dinar.

Els centres amb contractes formalitzats segons la LCSP presentaven el percentatge més elevat de modalitat de càtering (un 58,26%, incloent càtering amb línia calenta i freda). Un dels motius que ho explica és el fet que, d'aquests, el 57,95% eren escoles rurals, on és freqüent recórrer a serveis de càtering externs, ja que la manca d'instal·lacions pròpies o el cost elevat que suposaria mantenir una cuina per a un nombre reduït d'usuaris fan poc viable la modalitat de cuina pròpia. En altres casos, els contractes abasten diferents centres d'1 mateixa població o de poblacions properes que individualment tenen un nombre reduït d'alumnes i es centralitza la cuina en 1 dels centres.

Un altre factor a tenir en compte que pot condicionar el tipus de cuina és la disponibilitat d'instal·lacions adequades per a la cuina pròpia. En aquest sentit, dels 11 centres visitats que oferien servei de càtering només 1 tenia un espai de cuina pròpia sense utilitzar. En els altres 10 centres, o bé no hi havia instal·lacions de cuina, o bé l'espai destinat a la cuina era insuficient per complir amb les funcions d'una cuina pròpia.

Comunicació amb les famílies

La comunicació contribueix a garantir la transparència i a afavorir la participació de les famílies dels usuaris del menjador.

Per als 50 centres seleccionats s'ha comprovat quins eren els canals de comunicació existents amb les famílies, la informació que se'ls facilitava i si es realitzaven enquestes de satisfacció.

En tots els centres hi havia canals de comunicació adequats entre el responsable de la prestació del servei (l'empresa o l'AFA que prestava el servei amb mitjans propis) i les famílies que permetien comunicar qualsevol aspecte relacionat amb el menjador (menú del centre, alta i baixa del servei, ús esporàdic o absència puntual, informes trimestrals o diaris, etc.). Els mitjans utilitzats eren diversos: aplicacions informàtiques de l'empresa, del centre o de l'AFA, correu electrònic i comunicació presencial o telefònica.

De les visites es desprèn que no hi havia diferències significatives entre les diferents modalitats de prestació i, en termes generals, els canals de comunicació emprats funcionaven correctament i contribuïen a la prestació adequada del servei. Com a tret diferenciador només destaca el fet que l'ús de les aplicacions informàtiques era més freqüent en els serveis contractats d'acord amb la LCSP (71,43%, respecte de la resta de formes de prestació amb percentatges d'entre el 59,09% i el 50%).

Pel que fa a la comunicació de la programació dels menús, tot i que els centres complien amb l'obligació d'elaborar i facilitar la programació mensual establerta a l'article 40.4 de la Llei 17/2011, no sempre s'incorporaven orientacions per complementar la dieta amb un sopar saludable, tal com preveu el mateix article.

El 98% dels centres visitats disposaven d'un document informatiu per a les famílies sobre les condicions generals del servei on s'informava, entre d'altres, sobre com realitzar les inscripcions i les baixes, els preus, la gestió de les absències i les formes de pagament.

L'article 19 del Decret 160/1996 estableix que la direcció del centre també té la responsabilitat d'informar els pares i mares del Pla de funcionament abans de l'inici del curs. La informació facilitada a les famílies a l'inici del curs no feia referència al pla, i aquest no sempre constava publicat a la pàgina web del centre (vegeu l'apartat 5.1.3.2).

Seguiment i control de la qualitat del servei prestat

Les clàusules relacionades amb els procediments per al seguiment i la supervisió del servei són pràcticament inexistents en els contractes de les AFA (4,55%) i en els contractes dels centres sense seguir la LCSP (10%). En canvi, s'inclouen en el 92,96% dels plecs dels contractes adjudicats seguint la LCSP, si bé s'ha observat que les clàusules són més exigents en el cas dels plecs dels contractes dels ens locals delegats que en els dels centres competència del CEB o del Departament.

D'altra banda, en les visites es va constatar que quan el servei el contractava un ens local es feia més seguiment i control de la qualitat del servei que quan contractaven les AFA i els centres educatius. En general, els centres educatius (hagin o no contractat d'acord amb la LCSP) i les AFA realitzen tasques de supervisió i control generals sobre el funcionament correcte del servei (compliment de ràtios, que el servei es presti sense aldarulls, etc.). Els ens locals delegats duen a terme actuacions periòdiques de supervisió recollides en els mateixos plecs, per tal de garantir el compliment de les clàusules contractuals, com realització d'informes d'auditories per part d'empreses externes, visites d'inspectors dels ens locals, revisió de les acreditacions establertes en els plecs, etc.

En 2 centres visitats en què el servei havia estat contractat per l'AFA s'ha observat que aquesta tenia molt poc coneixement sobre les condicions de prestació del servei i el seu paper semblava limitar-se a la signatura del contracte.

L'any 2017, 1 AFA va signar un conveni amb l'empresa prestadora del servei on s'establia que l'empresa no es feia responsable de les condicions que estableix la normativa tecnicosanitària del menjador escolar, ni de garantir les mesures de prevenció ni qualsevol altra que estableixi la normativa vigent en relació amb els espais físics en què es presti el servei. Aquesta clàusula resulta inadequada perquè, tot i que el manteniment i adequació dels espais acostuma a correspondre al titular de les instal·lacions, l'empresa a la pràctica també ha vetllat perquè es compleixin les condicions necessàries per garantir la seguretat tecnicosanitària.

Només en un 38% dels 50 centres visitats es feien enquestes de satisfacció. Cap dels centres en què el servei era prestat per l'AFA amb mitjans propis havia realitzat enquestes. Els centres amb serveis contractats d'acord amb la LCSP presentaven una proporció més alta d'ús d'enquestes. En la majoria dels casos les enquestes van donar lloc a la incorporació de millores, principalment relacionades amb els menús, el personal o l'ús dels espais.

5.1.3. L'organització del servei és adequada pel que fa a la planificació, la utilització dels espais i la dotació de personal?

Per respondre aquesta pregunta, s'han valorat i revisat diversos aspectes relacionats amb la planificació i l'organització del servei que contribueixen a fer que funcioni de manera eficient i afavoreixi el benestar dels usuaris.

En primer lloc, s'ha analitzat el nombre d'usuaris, atès que aquest és un dels principals elements a tenir en compte per poder planificar i organitzar el servei. En segon lloc, s'ha revisat la disponibilitat d'instruments formals de planificació que estableixin els objectius del servei i recullin aspectes organitzatius i de funcionament. També s'ha revisat la planificació horària de l'espai del migdia, que inclou tant el temps per dinar com el temps dedicat a activitats de lleure i/o educatives, i s'ha comprovat la seva adequació als espais disponibles per atendre correctament els usuaris del servei. Per últim, s'ha analitzat si la dotació de personal era ajustada a l'edat i al nombre d'alumnes i garantia una atenció adequada durant l'espai del migdia.

5.1.3.1. Nombre d'usuaris

La previsió del nombre d'usuaris permet dimensionar i adequar correctament tots els recursos necessaris a les característiques del centre i és una dada bàsica per identificar aspectes que poden contribuir a la millora del servei i per a la planificació d'altres polítiques del Departament, com, per exemple, els ajuts individuals de menjador o la planificació d'actuacions relacionades amb les infraestructures i altres recursos necessaris per a la prestació del servei.

El DEFP no disposava d'informació completa, integrada i homogènia sobre el nombre d'usuaris del servei de menjador dels centres de titularitat del Departament del curs 2023-2024, ni dels centres en què el Departament era el titular de la competència del servei, ni d'aquells en què havia estat delegada. La informació sobre el nombre d'usuaris de menjador escolar de l'estadística d'ensenyaments no universitaris que el DEFP subministra al Ministeri d'Educació, formació professional i esports no és completa (per al curs 2023-2024 només consten 46.439 usuaris de menjador en centres públics d'educació infantil i primària).²⁰

20. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. *Alumnado usuario de servicios complementarios por titularidad del centro, comunidad autónoma/provincia, tipo de servicio y enseñanza*. Disponible a: https://estadisticas.educacion.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/no-universitaria/centros/centrosyunid/2023-2024-rd/sercom/I0/&file=sercom_03.px&L=0.

L'estadística dels ensenyaments no universitaris té com a objectius principals obtenir la informació estadística necessària per a la planificació, el seguiment i l'avaluació de la política educativa en el nivell estatal i autonòmic;

.../...

La Inspecció Educativa recollia cada curs escolar informació dels centres sobre el nombre d'usuaris de menjador, però aquesta informació no era validada, tractada ni utilitzada per a la planificació, organització o valoració del servei de menjador pel Departament.

En conseqüència, la Sindicatura no va poder disposar d'informació fiable sobre el nombre d'usuaris i per obtenir-la es va sol·licitar la informació als ens que exercien la competència a través dels qüestionaris esmentats.

Pel que fa al CEB, aquest recopila anualment dades sobre el nombre d'usuaris dels centres de la ciutat de Barcelona, però no hi havia instruccions als centres per garantir que la informació fos homogènia, per la qual cosa es van detectar incongruències, i la Sindicatura també va sol·licitar aquesta informació.

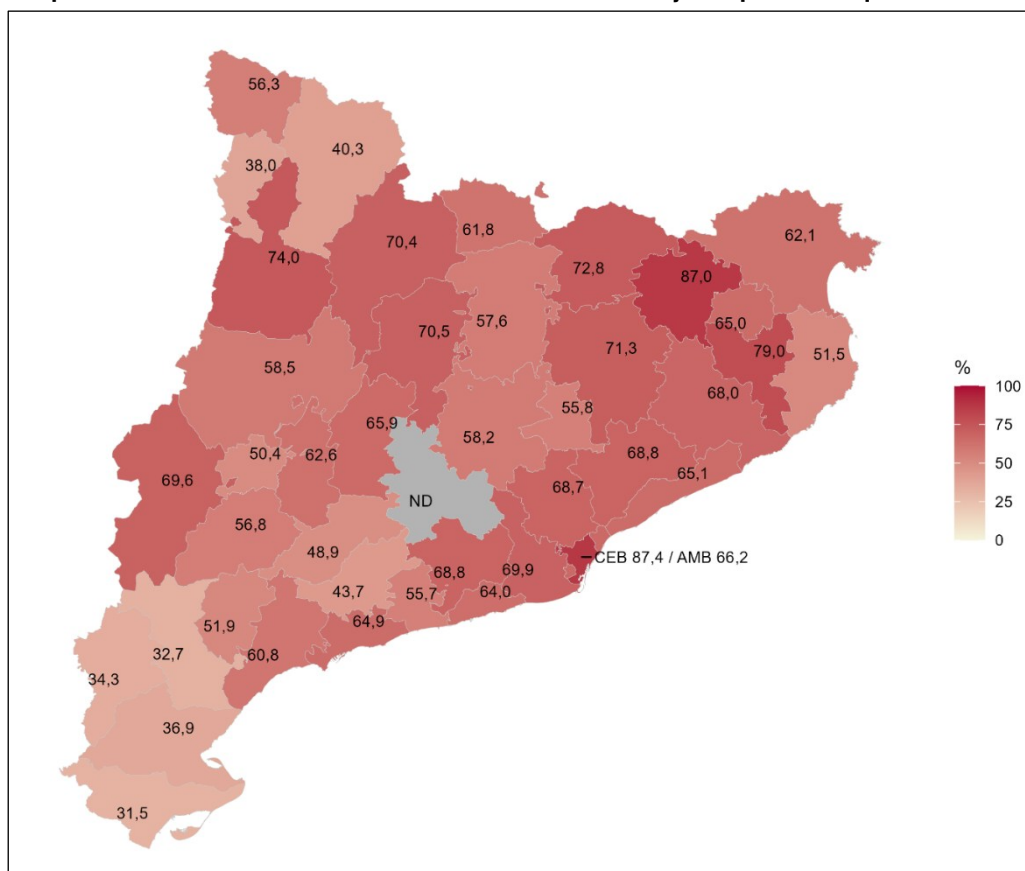
En el cas dels ens locals delegats, les respostes als qüestionaris van evidenciar que en alguns casos no disposaven del nombre d'usuaris quan el menjador el gestionava l'AFA o altres ens locals i els ho van haver de sol·licitar.

La Sindicatura ha determinat el nombre d'usuaris a partir de la informació dels qüestionaris sobre el 81,42% dels centres educatius (1.354 centres), ja que la resta o bé no van facilitar la informació o bé la informació subministrada no era congruent amb el nombre d'alumnes del centre. A partir d'aquesta informació el còmput d'usuaris obligatoris i no obligatoris va ser de 238.448 usuaris.²¹ En relació amb els alumnes matriculats, això suposa una taxa de cobertura del servei del 68,28%.²² Si a la resta de centres, dels quals no es disposava de dades vàlides (18,58%), apliquem la taxa de cobertura obtinguda anteriorment, es pot estimar que el nombre total d'usuaris del servei de menjador en el curs 2023-2024 dels centres públics que impartien el segon cicle d'educació infantil i primària seria de 294.626. L'anàlisi indica que, en l'àmbit de centre, hi ha diferències estadísticament significatives en el percentatge d'ús del servei de menjador entre les diverses comarques de Catalunya. Al gràfic següent es presenta la taxa de cobertura obtinguda per comarques.

atendre les demandes estadístiques dels organismes internacionals, especialment les requerides per la Unió Europea; produir els indicadors necessaris per al projecte del sistema estatal d'indicadors de l'educació i per a altres informes rellevants per al seguiment del sistema educatiu, i facilitar informació que permeti un coneixement suficient del sistema educatiu espanyol a la resta d'administracions públiques, a institucions, empreses, investigadors i a la societat en general.

21. Quan no s'ha disposat del nombre d'usuaris, s'ha fet un càlcul a partir d'informació del nombre de menús anuals servits i de l'ús anual mitjà del servei. La xifra resultant representa el nombre mitjà d'usuaris que ha utilitzat el servei al llarg del curs escolar.

22. Taxa de cobertura del servei de menjador: usuaris/alumnes de segon cicle d'educació infantil i educació primària.

Mapa 1. Taxa de cobertura d'ús del servei escolar de menjador per comarques

Font: elaboració pròpia.
 ND: dades no disponibles.

De l'anàlisi per territori es desprèn que la ciutat de Barcelona i la comarca de la Garrotxa eren els territoris amb més utilització del servei de menjador (87,37% i 87,05%, respectivament). El Montsià, la Ribera d'Ebre, la Terra Alta i el Baix Ebre eren els territoris amb una menor utilització del servei (31,45%, 32,68%, 34,32% i 36,93%, respectivament).

Pel que fa al nivell de complexitat del centre, no s'han detectat diferències significatives en la utilització del servei de menjador entre els centres d'alta i mitjana complexitat (un 62,89% i un 68,05%, respectivament). En canvi, les escoles de baixa complexitat tenien un nivell d'utilització del servei de menjador superior, del 84,68%.

Per últim, es destaca que el nivell d'utilització a les escoles rurals era del 58,55%, inferior a la mitjana.

En les visites realitzades als 50 centres seleccionats, s'ha constatat que la previsió del nombre d'usuaris es té en compte a l'hora de planificar i organitzar el servei per tal d'adaptar els espais i comptar amb els recursos necessaris. En tots els centres hi havia un control adequat dels usuaris del servei de menjador.

5.1.3.2. *Pla de funcionament del menjador escolar*

El pla de funcionament és l'instrument mitjançant el qual cada centre planifica i organitza el servei de menjador escolar. L'article 4.1 del Decret 160/1996 estableix que els consells escolars dels centres docents públics han d'aprovar un pla sobre el funcionament del servei escolar de menjador, el qual ha d'incloure els requisits mínims que, a aquests efectes, haurà establert prèviament el DEFP. El pla de funcionament del menjador s'ha de trametre a la delegació territorial corresponent, i un cop autoritzat ha de formar part de la programació anual del centre.

L'article 5 del Decret 160/1996 estableix que l'autorització del pla de funcionament s'entendrà atorgada sempre per curs escolar complet i que es renova automàticament sempre que no varïïn els requisits per al seu atorgament. Els canvis en la prestació del servei han de ser notificats per la direcció del centre i autoritzats per la delegació territorial corresponent, amb l'informe previ de la Inspecció d'Ensenyament.

El DEFP no havia establert els requisits mínims del contingut del pla ni tampoc havia concretat quins canvis en la prestació del servei s'havien de notificar i autoritzar. De la revisió dels plans de funcionament del menjador dels centres seleccionats es desprèn que tenien un contingut heterogeni, que amb caràcter general incloïen continguts fonamentals com la modalitat del servei, l'organització dels horaris i dels espais i la dotació de personal i, per tant, complien amb la funció bàsica de planificació del servei. Alguns eren més complets i incloïen aspectes com l'establiment de diferents protocols o el calendari i la descripció de les activitats programades.

El 96% dels centres visitats disposaven del pla de funcionament. El 4% que no en tenien es corresponia a 1 centre gestionat per una AFA i 1 altre gestionat per un ens local delegat.

Dels centres amb pla de funcionament, només un 29,17% havia estat aprovat pel consell escolar. En la resta de casos, o bé no havia estat aprovat o ho havia estat per altres òrgans del centre, com ara la direcció o la comissió de menjador. No s'observen diferències en relació amb l'aprovació del Pla de funcionament segons el responsable de la gestió del servei.

Un 33,33% dels plans no s'aprovaven ni es revisaven anualment. La manca de revisió era més freqüent quan el responsable del servei era una AFA.

Un 68,75% dels centres visitats no havien participat en l'elaboració del pla, que en més del 60% dels casos havia estat elaborat per l'empresa prestadora del servei.

La manca d'aprovació del pla per part del consell escolar, juntament amb la limitada participació de l'equip directiu en la seva elaboració, fan que el pla esdevingui un document no integrat plenament en les normes de funcionament del centre.

5.1.3.3. Organització dels horaris i dels espais

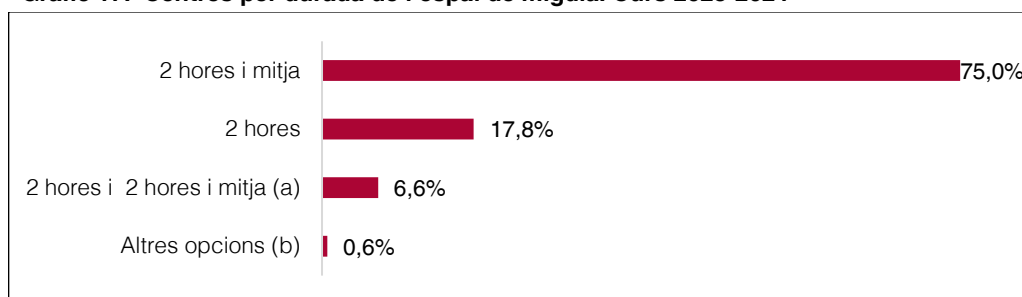
La durada de l'espai de migdia, l'organització dels torns i les instal·lacions han de garantir una utilització òptima dels espais. Cada centre estableix la seva organització específica tenint en compte la distribució dels espais destinats al servei i una planificació horària que permeti una temporalització adequada del temps de dinar per als diferents grups d'edat, així com la realització de les activitats de lleure i/o educatives.

L'Ordre EDU/133/2023, de 26 de maig, del DEFP per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2023-2024 per als centres educatius no universitaris de Catalunya, estableix que els centres educatius han de garantir una franja horària saludable per fer l'àpat de dinar, que el centre educatiu ha de respectar un marge suficient de descans al migdia per a l'alumnat, que garanteixi el bon funcionament del servei de menjador escolar, i estableix com a horari marc de l'espai de migdia de 12.30 h a 15.00 h.

En el curs 2023-2024 la durada ordinària de l'espai de migdia era de 2,5 hores, però en determinats centres, com els que mantenen la 6a hora,²³ la durada era de 2 hores. Així mateix, alguns centres estableixen durades diferents en funció del nivell educatiu.

A continuació es mostra la distribució de la durada de l'espai del migdia per a la totalitat dels centres:

Gràfic 17. Centres per durada de l'espai de migdia. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia a partir d'informació proporcionada pel DEFP i pel CEB.

Notes:

- (a) 2,5 hores per a educació infantil i 2 hores per a educació primària; o bé 2,5 hores per a educació infantil i primària i 2 hores per a educació secundària.
- (b) Estableixen combinacions diferents a les anteriors incorporant la durada de menys de 2 hores. Principalment són instituts escola que estableixen una durada de menys de 2 hores per als estudis de secundària.

De les observacions realitzades durant les visites i de l'anàlisi de la informació facilitada pels centres visitats es desprenen diferents aspectes relacionats, d'una banda, amb l'organització de l'espai físic del menjador i, de l'altra, amb la realització d'activitats.

23. El curs 2006-2007 es va establir la sisena hora als centres públics, que suposava que les hores lectives de l'alumnat eren de 30 setmanals en lloc de 25. El curs 2011-2012 es va eliminar la sisena hora amb caràcter general, tot i que es va mantenir de forma excepcional en centres d'alta complexitat com a mesura d'integració i contra la segregació escolar.

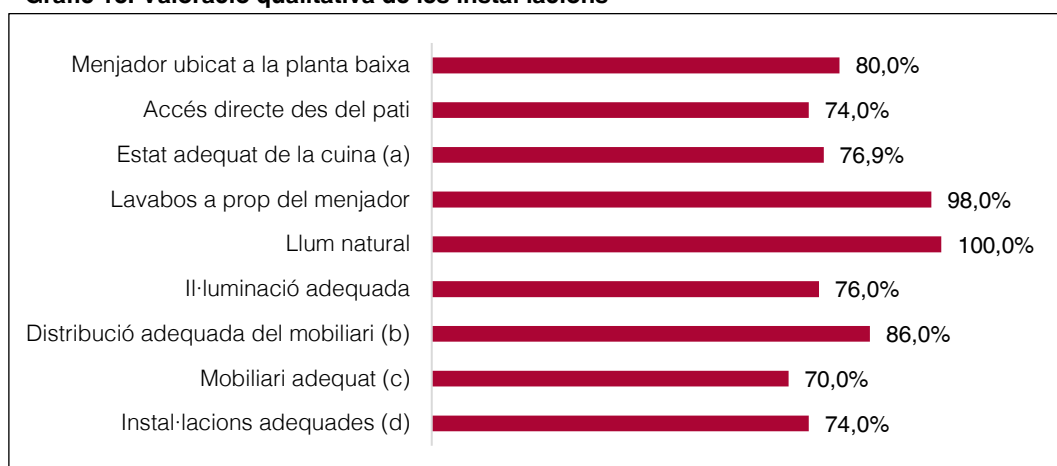
Organització de l'espai del menjador

El Reial decret 132/2010, de 12 de febrer, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres que imparteixen ensenyaments d'educació infantil, primària i secundària, no preveu aspectes específics sobre les instal·lacions de menjador. Tampoc no hi ha referències normatives que determinin quines haurien de ser les seves condicions òptimes. Tanmateix, cal tenir present que aquests espais compten amb llicència d'obertura i estan sotmesos a la inspecció del Departament de Salut.

En les visites als 50 centres seleccionats es van valorar diferents elements considerats essencials per garantir un espai segur, agradable i que afavoreixi el benestar dels usuaris (la ubicació del menjador, l'estat de les instal·lacions, la il·luminació i la distribució de l'espai). Es van utilitzar com a referència determinats aspectes inclosos al document *Criteris per a la construcció de nous edificis per a centres docents públics*,²⁴ tot i que aquest no té caràcter normatiu i només fa referència als edificis nous.

El gràfic següent mostra els principals resultats derivats de les observacions realitzades durant les visites:

Gràfic 18. Valoració qualitativa de les instal·lacions



Font: elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Estat adequat de la cuina: condicions òptimes de l'espai pel que fa a la higiene i la neteja, conservació del mobiliari i dels electrodomèstics, així com a una il·luminació i ventilació correctes. No inclou 11 centres amb servei de càtering.
- (b) Distribució adequada del mobiliari: la distribució de les taules i cadires en relació amb el nombre d'assistents no dona la sensació d'aglomeració i d'espai insuficient.
- (c) Mobiliari adequat: en bon estat i sense desperfectes visibles.
- (d) Instal·lacions adequades: les instal·lacions en el seu conjunt estan en bon estat, són funcionals i ben mantingudes.

24. Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya. *Criteris per a la construcció de nous edificis per a centres docents públics-v. 2016. Revisada* [en línia]. Disponible a: https://educacio.gencat.cat/web/.content-/home/departament/publicacions/monografies/construccions-escolars/construccio-nous-edificis/criteris_construccio_edificis_centres_docents_publics.pdf

De les visites es desprèn que, en general, els resultats són satisfactoris, i només en pocs casos s'identifiquen aspectes rellevants a millorar.

La Sindicatura va sol·licitar la superfície dels menjadors dels centres amb l'objectiu d'analitzar l'adequació dels metres quadrats al nombre d'usuaris. Es van obtenir dades del 88% dels centres seleccionats. Atès que no hi ha una referència normativa que estableixi quina ha de ser la superfície òptima per usuari en els menjadors escolars, s'ha utilitzat la recollida en el document *Criteris per a la construcció de nous edificis per a centres docents públic*, que estableix 1 m²/usuari per als centres d'educació infantil i primària d'1 i 2 línies. Si apliquem aquest criteri a les dades obtingudes, un 43,18% dels centres no assolia aquest mínim.

El document esmentat també estableix que els menjadors de les escoles amb 1 línia han de tenir 100 m², els de 2 línies 150 m² i la resta com a mínim 200 m². En un 54,55% dels centres les dimensions del menjador no s'ajustaven a les superfícies indicades.

Com a conseqüència del que s'ha exposat anteriorment, en diversos centres l'espai destinat al menjador resultava insuficient, i l'organització per torns no permetia resoldre les limitacions d'espai, fet que obligava a recórrer a altres espais del centre per poder prestar el servei adequadament.

Els responsables del servei atribueixen la insuficiència d'espai, entre altres causes, a l'increment del nombre d'usuaris en els darrers cursos, motivat en alguns casos per l'augment d'alumnes amb ajut individual de menjador, i a la dimensió i les característiques dels menjadors, especialment en edificis antics en què l'ampliació o l'habilitació de nous espais no resulta possible.

Per resoldre els problemes d'espai, un 38% dels centres utilitzava com a menjador altres espais com ara aules, sales polivalents, biblioteques i zones de trànsit properes als menjadors. Les aules s'utilitzaven principalment en l'etapa d'educació infantil, una pràctica generalment acceptada i valorada positivament per a aquesta franja d'edat, tot i que algun centre la considerava poc higiènica. En 1 centre l'ús de les aules també s'havia estès a primària per motius funcionals com a mesura per millorar el funcionament i la convivència durant l'espai del migdia. La mesura havia contribuït a la reducció de conflictes i a millorar la relació de l'alumnat amb el menjar.

Un 8% dels centres no utilitzava altres espais, tot i que el menjador mostrava signes de saturació evidents. Només en 1 dels centres amb problemes d'espai s'havien d'iniciar obres per a l'ampliació del menjador.

En 2 centres no hi havia un espai per al menjador: 1 utilitzava la sala d'esports i a l'altre s'havien habilitat barracons. En 1 altre centre, un antic magatzem de 17 m² s'havia reconvertit en un segon menjador, però l'espai seguia resultant insuficient.

Durant les visites també es van observar altres problemes, com excés de soroll i problemes de climatització.

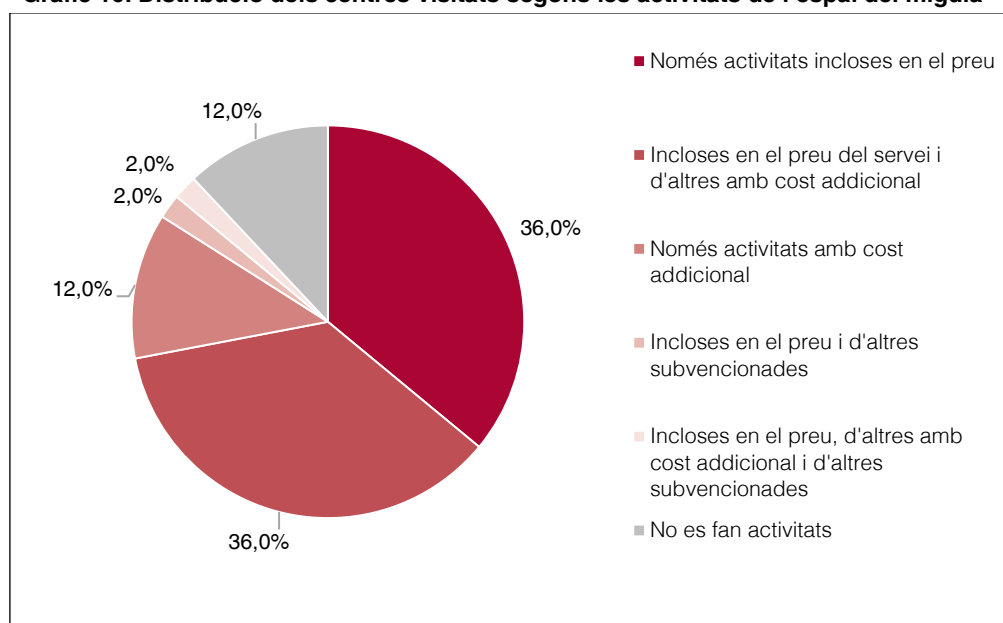
Realització d'activitats de lleure i educatives durant l'espai del migdia

L'organització de l'espai del migdia també comprèn la planificació d'activitats i l'organització dels espais per dur-les a terme. Amb caràcter general, la realització d'activitats es presenta com una eina per millorar la convivència, reduir els conflictes i donar continuïtat al projecte educatiu. No obstant això, només en 2 dels centres visitats el programa d'activitats, així com el desenvolupament general del servei, estava alineat amb el projecte educatiu del centre.

La normativa vigent i els Documents per a l'organització i la gestió dels centres del curs 2023-2024 no preveïen la realització d'activitats en l'espai del migdia. Tanmateix, la majoria de centres disposaven d'un programa d'activitats.

En el 88% dels centres visitats es feien activitats durant l'espai del migdia. Les activitats que els centres oferien estaven incloses en el preu del servei, requerien un pagament addicional o, en alguns casos, eren activitats gratuïtes perquè estaven subvencionades. El gràfic següent mostra la distribució del centres en funció de les activitats realitzades.

Gràfic 19. Distribució dels centres visitats segons les activitats de l'espai del migdia



Font: elaboració pròpia.

En el 76% dels centres s'oferien activitats incloses en el preu del servei. D'aquests, en un 94,74% la participació era voluntària. Amb caràcter general s'ha observat que no hi havia una elevada participació en les activitats incloses en el preu del servei, i la majoria dels alumnes optaven pel joc lliure. A la pràctica, el programa d'activitats esdevé un document de caràcter formal que no es tradueix en una aplicació real.

En el 50% dels centres s'oferien activitats no incloses en el preu del servei que requerien un pagament addicional (el 64% eren centres gestionats per l'AFA). Aquest percentatge diferia segons el nivell de complexitat (18,75% en centres d'alta complexitat i 64,71% en els de mitjana i baixa complexitat).

En el 12% dels centres només s'oferien activitats no incloses en el preu. Tots estaven gestionats per l'AFA.

Les activitats amb cost addicional les organitzaven les AFA dels centres seleccionats. En alguns casos la condició de soci era obligatòria per a poder realitzar l'activitat i en d'altres s'ofereixen preus diferenciats per a les famílies que no eren sòcies de l'AFA. Les activitats s'oferixen com activitats extraescolars que es desenvolupaven durant l'estona del migdia. Les activitats més recurrents eren els idiomes i la robòtica, però també s'oferien activitats de música, teatre o escacs.

Dues terceres parts dels centres seleccionats en què no es feien activitats eren centres d'alta complexitat. No hi ha una relació entre el responsable de la gestió i la manca de realització d'activitats. Malgrat que tampoc s'ha observat una relació amb la durada de l'espai de migdia, 1 centre d'alta complexitat va indicar que el motiu principal pel qual no es realitzaven activitats era la manca de temps, atès que eren centres amb sisena hora i la durada de l'espai de migdia era de 2 hores.

En 2 centres s'intentava que la participació en les activitats incloses en el preu del servei fos obligatòria, com a mesura per a distribuir els espais i així evitar zones de joc molt concorregudes.

En 1 centre en què el servei estava gestionat per l'AFA, aquesta oferia un elevat nombre d'activitats no incloses en el preu que condicionaven l'organització dels espais i dels torns del menjador.

En 1 centre la realització de les activitats incloses en el preu del servei es veia limitada per la manca d'espai (el pati era molt petit i no disposaven de suficients espais alternatius).

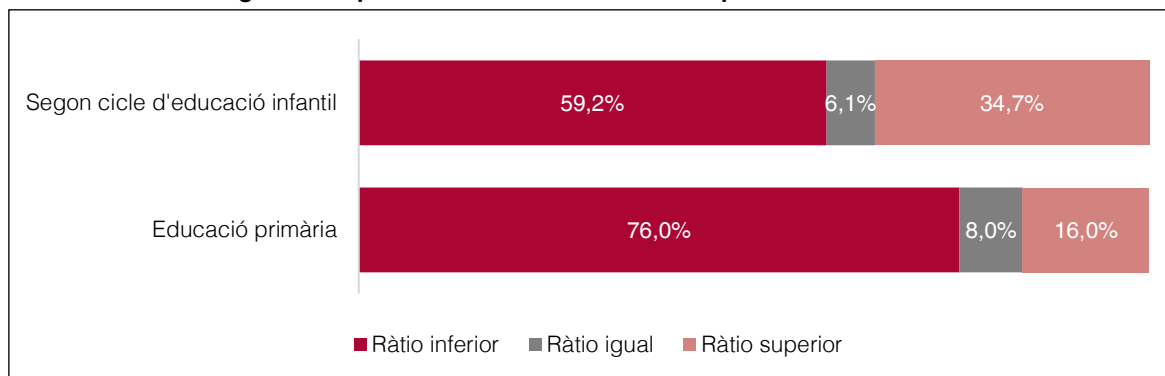
En 1 centre d'alta complexitat gestionat per una AFA no s'utilitzava el programa d'activitats de l'empresa contractada i només es feien activitats de pagament organitzades per l'AFA en les quals participava un 11,53% dels usuaris del menjador, que eren usuaris ordinaris (no obligatoris i sense ajut de menjador) mentre que la resta feia joc lliure.

5.1.3.4. Dotació de monitors

El DEFP estableix per a cada curs escolar la ràtio d'alumnes per monitor en l'espai de migdia. D'acord amb la Resolució 843/2023, per al curs 2023-2024 aquesta ràtio era de 25 alumnes a educació primària i de 15 alumnes a segon cicle d'educació infantil.

En les visites als centres seleccionats s'ha observat que en la majoria de centres les ràtios reals eren inferiors a les establertes pel DEFP, tant a segon cycle d'educació infantil com a primària (en un 60% i un 76% dels centres, respectivament). En canvi, un 34% dels centres en segon cycle d'educació infantil i un 16% en primària superaven les ràtios establertes.

Gràfic 20. Percentatge de compliment de les ràtios d'alumnes per monitor en els centres seleccionats



Font: elaboració pròpia.

Els serveis de menjador amb ràtios superiors a les establertes es donaven, principalment, en centres gestionats per l'AFA i centres educatius sense seguir la LCSP. Pel que fa al nivell de complexitat dels centres, les ràtios superiors es donaven en centres de mitjana i alta complexitat.

Tot i que la Resolució 843/2023 no preveu la figura del coordinador del menjador, tots els centres seleccionats comptaven amb aquesta figura: el 90% dels centres tenien 1 coordinador i el 10% restant en tenien 2.

En alguns centres, tant la direcció del centre com la pròpia empresa van indicar que l'existència de plantilles poc estables i una elevada rotació del personal són factors que incideixen en la qualitat del servei i en la relació de l'alumnat amb els monitors.

En diversos centres s'ha observat manca de monitors de suport per atendre adequadament l'alumnat amb necessitats educatives especials durant l'estona del dinar (els anomenats vetlladors), que és especialment rellevant en alumnes que requereixen un suport intensiu i individualitzat. Aquest personal no s'inclou en la ràtio de monitors i no forma part del servei de menjador, sinó que és proporcionat pel DEFP.²⁵ D'altra banda, els monitors de menjador sovint no disposen de la formació ni la preparació adequada per atendre aquest alumnat.

25. El model d'assignació d'hores de monitoratge de suport per a l'alumnat amb necessitats educatives especials comprèn una dotació en horari de migdia. En el cas dels centres públics, a les etapes d'infantil i primària i als instituts escola es preveu que un 80% de les hores de vetllador siguin per a la jornada lectiva i un 20% per a l'horari de menjador.

5.1.4. La gestió econòmica varia en funció de la forma de prestació?

Cada forma de prestació del servei requereix una gestió econòmica adequada que garanteixi una gestió ordenada i transparent dels cobraments i pagaments.

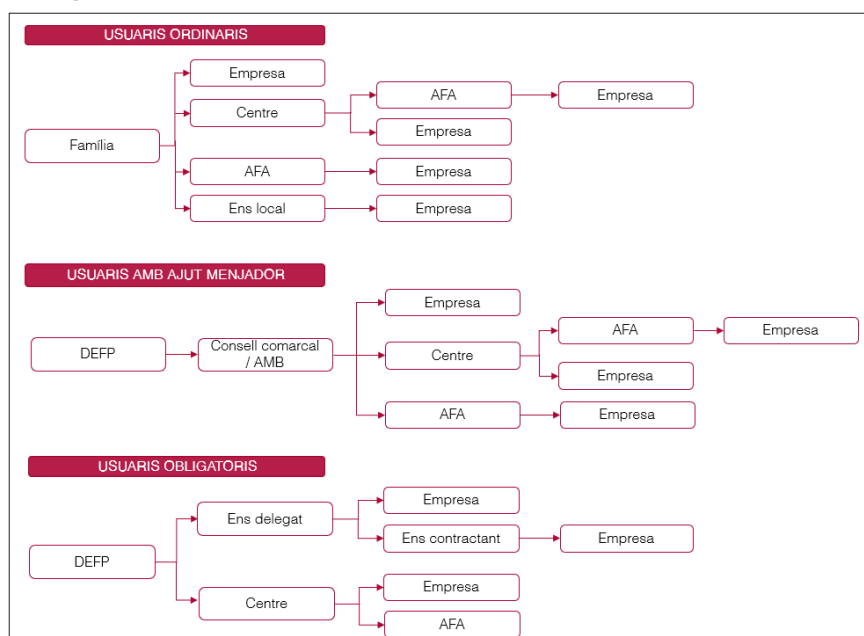
La gestió econòmica del menjador escolar depèn de qui gestiona el servei i de la forma de prestació. A partir dels qüestionaris s'han identificat els circuits econòmics existents i s'ha analitzat el circuit de cobrament de les quotes de menjador i de la facturació.

S'han analitzat 3 situacions segons el tipus d'usuari (usuari ordinari –usuari no obligatori sense ajut de menjador–, usuari amb ajut de menjador i usuari obligatori)²⁶ i forma de prestació (servei prestat per una empresa contractada o amb mitjans propis del responsable de la gestió).

Els resultats del treball realitzat es presenten a continuació:

- S'han identificat 60 circuits econòmics diferents tenint en compte el tipus d'usuari, la forma de prestació i l'entitat responsable de la gestió del servei de menjador, fet que genera un sistema complex que dificulta la transparència i la traçabilitat de la gestió econòmica, ja que situacions idèntiques quant a gestió del servei presenten circuits diferents. Els diferents circuits econòmics fan que el registre comptable pugui ser diferent en situacions iguals, segons si la facturació es fa a les famílies, al titular del contracte, al centre que actua com a intermediari o a l'ens local. Al diagrama següent es presenten els diferents circuits de forma resumida.

Diagrama 12. Circuits econòmics per tipus d'usuari

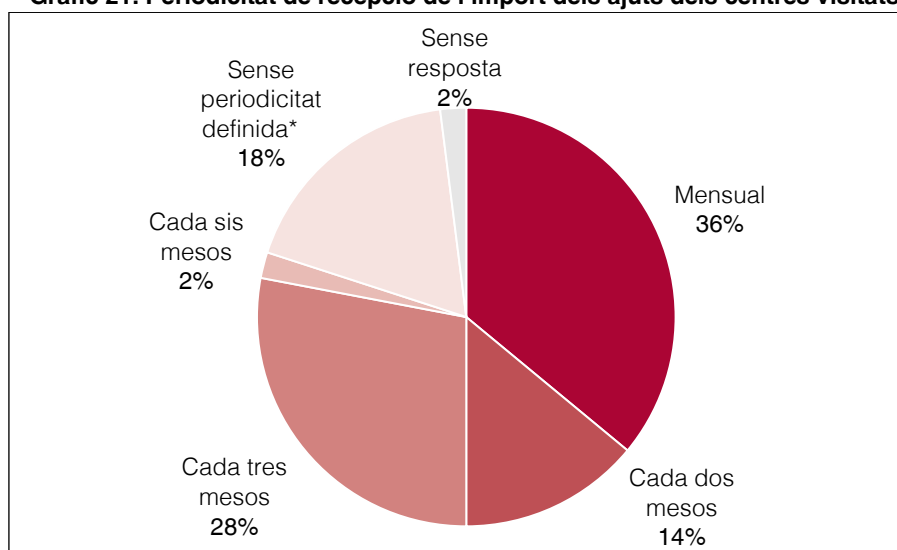


Font: elaboració pròpia.

26. D'acord amb el Decret 160/1996, el menjador té caràcter preceptiu i gratuït per als alumnes obligats a desplaçar-se fora del seu municipi per inexistència en aquest d'oferta del nivell educatiu corresponent.

- En el cas d'usuaris ordinaris (no obligatoris i sense ajut de menjador) normalment el pagament el fan les famílies a l'empresa que presta el servei independentment de l'ens contractant (ens local, centre docent, AFA), però també hi ha una part de centres en què l'ens que ha contractat el servei cobra de les famílies i paga a l'empresa que presta el servei. En alguns casos el centre educatiu actua com a intermediari entre l'entitat que ha contractat el servei (ens local o AFA), recaptant les quotes de les famílies i fent el pagament a l'empresa.
- En el cas d'usuaris amb ajut de menjador el DEFP transfereix els fons als ens locals convocants dels ajuts (consell comarcal o AMB). Els ens locals transfereixen l'import dels ajuts a les empreses que presten el servei (normalment quan l'ens local és l'ens contractant), als centres o a les AFA. Quan el contracte l'ha signat una AFA, l'ens local transfereix l'import dels ajuts a l'AFA o bé al centre, que actua com intermediari i el pot transferir a l'empresa que presta el servei o a l'AFA.
- En el cas del CEB l'import dels ajuts està inclòs en el seu pressupost i transfereix la totalitat de l'import dels ajuts de menjador als centres docents, que els abonen a l'empresa que presta el servei (ja sigui contractada pel centre o per l'AFA).
- El DEFP transferia mensualment els fons dels ajuts als consells comarcals i l'AMB. A la ciutat de Barcelona, el CEB transferia els ajuts als centres cada 3 o 4 mesos aproximadament. La periodicitat amb què els ens convocants dels ajuts menjador transferien els fons variava depenent de l'ens convocant i podia provocar tensions de tresoreria. Aquesta situació afectava especialment els centres de la ciutat de Barcelona. El gràfic següent mostra la periodicitat de recepció de l'import dels ajuts per als centres visitats.

Gràfic 21. Periodicitat de recepció de l'import dels ajuts dels centres visitats



Font: elaboració pròpia.

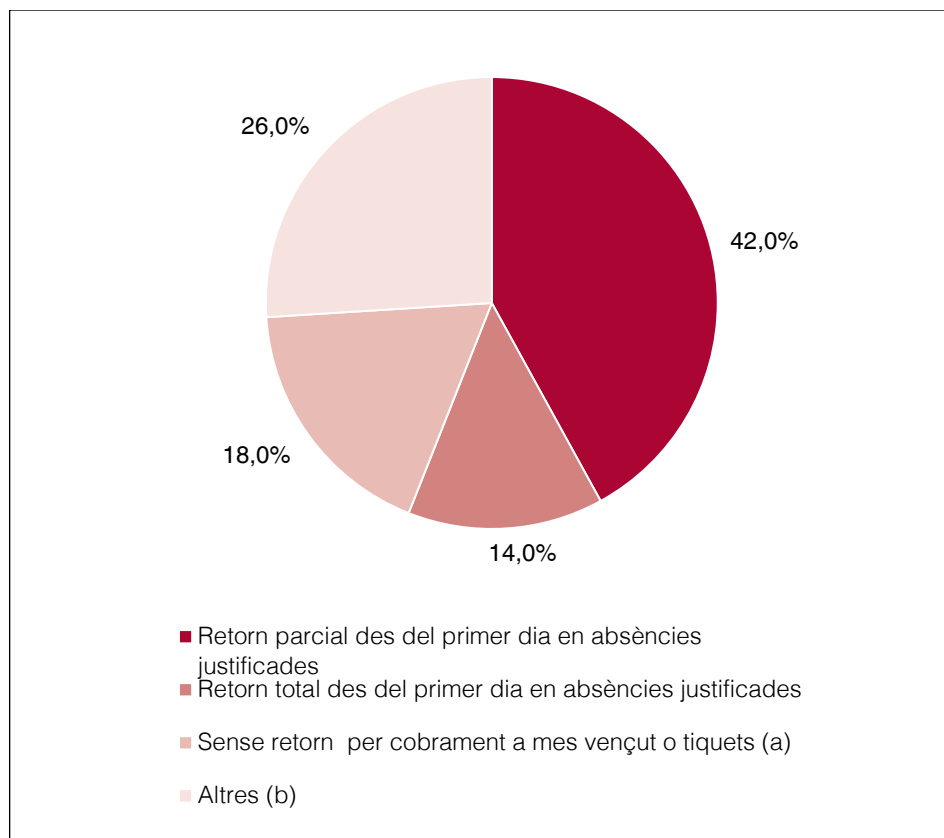
* Correspon als 8 centres visitats que rebien els fons del CEB i 1 centre que els rebia d'un consell comarcal.

- En el cas dels usuaris obligatoris, si la competència ha estat delegada, el DEFP transfereix els fons a l'ens delegat,²⁷ que els transfereix a l'empresa que presta el servei si ha estat contractada per l'ens local o bé a l'entitat contractant (ens local no delegat o AFA) o al centre educatiu que actuarà com intermediari entre l'entitat contractant i l'empresa que presta el servei. Si la competència no ha estat delegada, el DEFP transfereix els fons als centres, que els transfereixen a l'empresa o a l'AFA.
- En 6 centres visitats en què el servei l'havia contractat l'AFA, però el centre actuava d'intermediari, l'empresa facturava erròniament al centre l'import dels ajuts menjador, en lloc de facturar-ho a l'AFA, com correspondria.
- En 5 centres visitats en què l'AFA havia contractat el servei, l'empresa facturava els ajuts menjador de forma incorrecta: en 3 casos no aplicava IVA per considerar que eren beques exemptes i en 2 s'havia aplicat un 10% d'IVA al total de l'import facturat, quan d'acord amb la normativa només s'havia d'aplicar IVA a la part corresponent al subministrament del menjar, però no al monitoratge, que és un servei exempt d'IVA.
- Els centres que contracten el servei de menjador han d'elaborar i liquidar un pressupost específic diferenciat del pressupost general del centre. Aquest pressupost té un abast anual i no del curs escolar. De la revisió de les liquidacions del pressupost del servei de menjador dels 12 centres visitats que havien contractat el servei es desprèn que 6 centres mantenien romanents elevats generats en l'exercici i en exercicis anteriors.
- En 4 dels 12 centres visitats que havien contractat el servei no hi havia un compte bancari específic per a la gestió del menjador, com estableix la normativa aplicable. En 3 centres que gestionaven el servei registraven les operacions relacionades amb el menjador com a extrapressupostàries en lloc de tenir un pressupost específic, com correspondria.
- En 2 centres visitats que no havien contractat el servei i actuaven com a intermediaris en el cobrament dels ajuts de menjador havien registrat incorrectament dins del pressupost els fluxos monetaris que se'n derivaven i que s'havien de registrar en comptes extrapressupostaris.
- Els sistemes de cobrament del servei de menjador dels centres visitats incloïen mecanismes de control d'assistència, control de cobraments, control d'impagats, cobraments dels usuaris esporàdics i devolucions en cas d'absències justificades. Dels 46 centres en què el servei el prestava una empresa contractada, en 40 els cobraments els gestionava l'empresa.

27. El CEB no té usuaris obligatoris.

- En tots els centres visitats es distingia entre absència justificada i no justificada: l'absència justificada s'ha de comunicar amb l'antelació establerta per les normes d'ús del menjador de cada centre i genera el dret de retorn total o parcial del preu del menú. Les condicions i import del retorn del preu variaven entre centres i equivalien a entre el 22,83% i el 70,90% del preu del menú. El gràfic següent mostra els resultats per als centres visitats sobre les condicions de cobrament de les quotes de menjador en cas d'absència.

Gràfic 22. Condicions de devolució en cas d'absència en els centres visitats



Font: elaboració pròpia a partir dels resultats de les visites als 50 centres seleccionats.

Notes:

- (a) Les famílies paguen a mes vençut únicament pels dies que han fet ús del servei. En el cas dels tiquets, es correspon a 1 centre que venia talonaris de tiquets i sense aquests no es podia fer ús del servei.
- (b) Es fixen condicions diferents en funció del nombre de dies d'absència o de si es tracta d'absència justificada o no justificada.

- En tots els centres visitats hi havia un procediment per al seguiment i reclamació de les quotes de menjador impagades, si bé amb diferències entre centres pel que fa al sistema d'avisos, la periodicitat i les mesures a prendre. Així, per exemple, un 20% dels centres preveïen la suspensió del servei després d'1 o diversos avisos, mentre que un 10% no preveïa la suspensió del servei en cap cas. En general, les situacions d'impagament, que es donen en poques ocasions, es posaven en coneixement de l'ens local delegat o de l'ajuntament del municipi perquè fossin analitzades pels serveis socials corresponents.

5.2. EL PREU MÀXIM DEL SERVEI ESTÀ FONAMENTAT I QUIN ÉS EL SISTEMA DE FINANÇAMENT?

Per respondre aquesta pregunta s'ha revisat la memòria econòmica per a la determinació del preu màxim del servei escolar de menjador fixat pel DEFP per al curs 2023-2024, s'ha comparat el preu real amb el preu màxim i s'ha analitzat el finançament del servei.

5.2.1. La determinació del preu màxim s'ha fet tenint en compte tots els elements que intervenen en el cost del servei?

El Decret 160/1996 estableix que el DEFP ha de determinar, amb antelació suficient a l'inici de curs, el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador.

Mitjançant la Resolució 843/2023 el DEFP va fixar el preu màxim del servei escolar de menjador per al curs 2023-2024, d'acord amb el detall següent:

Quadre 11. Preus màxims curs 2023-2024

Durada de l'espai de migdia	Usuari habitual	Usuari esporàdic
2 hores	6,54	7,19
2,5 hores	6,91	7,6

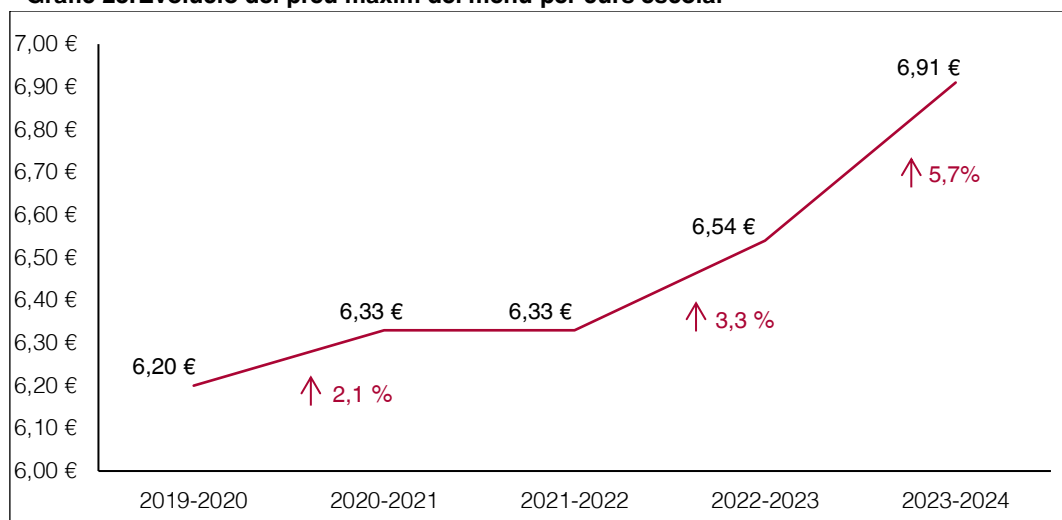
Preus expressats en €/alumne/dia.

Font: elaboració pròpia a partir de la Resolució 843/2024.

Nota: es considera comensal esporàdic aquell que fa ús del servei menys de 3 dies a la setmana o, en el cas de l'alumnat d'educació secundària, el qui en fa ús menys de 2 dies a la setmana, i sempre que, en ambdós casos, el comensal no sigui beneficiari d'un ajut de menjador.

Al gràfic següent es presenta l'evolució del preu màxim de menjador en el període del curs 2019-2020 al curs 2023-2024 per a una durada de 2,5 hores, que és la més habitual.

Gràfic 23. Evolució del preu màxim del menú per curs escolar



Font: elaboració pròpia a partir de les resolucions de preus aprovades pel DEFP per a cada curs escolar.

L'increment del preu màxim del curs 2022-2023 al curs 2023-2024 en un 5,66% s'explica, principalment, per la variació de l'IPC a Catalunya a desembre de 2022 dels aliments i les begudes i l'índex general (13,40% i 5,20%, respectivament), els increments retributius previstos en el conveni col·lectiu del lleure educatiu i sociocultural de Catalunya (2%) i l'actualització de les cotitzacions a la Seguretat Social.

Memòria econòmica explicativa de la determinació del preu màxim

Cada curs escolar, des del curs 2017-2018, la Direcció General d'Atenció a la Comunitat Educativa del DEFP elabora la memòria econòmica explicativa de la determinació del preu màxim de la prestació del servei, que s'aprova mitjançant resolució del DEFP. Un cop publicada la resolució, la memòria es pot consultar al web del DEFP.

L'any 2013 l'Associació Catalana d'Empreses del Lleure, l'Educació i la Cultura (ACELLEC) va interposar un recurs contenciós davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya contra la Resolució ENS/1435/2013, de 18 de juny, que determinava el preu màxim del menjador escolar per al curs 2013-2014. El 27 de setembre de 2016, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va dictar la sentència 675/2016, que estimava parcialment el recurs interposat en considerar que el preu màxim fixat per a la prestació del servei de menjador escolar no estava degudament justificat, ja que no incloïa cap memòria amb l'estudi econòmic realitzat per a la determinació del preu. El DEFP va publicar la primera memòria explicativa el curs 2017-2018.

D'acord amb la memòria, el càlcul del preu es va basar en un informe que ACELLEC va trametre al DEFP el març del 2017, i en les 248 respostes de centres educatius i consells comarcals a una enquesta realitzada pel DEFP l'any 2012. A partir del curs 2020-2021, a les memòries dels cursos posteriors s'han actualitzat els imports dels diferents conceptes considerats tenint en compte l'IPC català, les revisions del conveni col·lectiu del lleure educatiu i sociocultural a Catalunya, les modificacions en les cotitzacions a la Seguretat Social i les modificacions de les ràtios de monitoratge.

La determinació del preu inclou els costos, el benefici industrial, el marge comercial i l'IVA. Els conceptes de cost considerats per determinar el preu màxim s'ajusten als que habitualment assumeix una empresa encarregada de la gestió del servei escolar de menjador, i inclouen: cost del personal, cost dels aliments, cost d'estructura i altres costos. El benefici industrial i el marge comercial es corresponen al percentatge de guany per garantir la viabilitat de l'activitat.

El quadre següent mostra els conceptes inclosos en el preu màxim de 6,91 € per als centres amb un espai de migdia de 2,5 hores.

Quadre 12. Composició del preu del servei de menjador

Concepte	Import (€)	Percentatge	Font
Cuiner	1,19		Conveni col·lectiu (1)
Ajudant de cuina	0,30		Conveni col·lectiu (1)
Coordinador	0,44		Conveni col·lectiu (1)
Monitors	1,30		Conveni col·lectiu (1)
Absentisme	0,16		Informes d'absentisme 2010 i 2015 (2)
COSTOS DE PERSONAL (a)	3,39	49,08	
Direcció empresa	0,21		Conveni col·lectiu (1)
Administratiu	0,14		Conveni col·lectiu (1)
Lloguer oficina	0,08		No s'indica
Gestoria	0,01		No s'indica
Gestió bancària rebuts	0,00		No s'indica
Estudis, projectes i altres	0,04		No s'indica
Altres	0,01		No s'indica
COSTOS D'ESTRUCTURA (b)	0,50	7,20	
Matèria primera alimentària	1,91		Enquesta centres (3)
Altres subministraments (no aliments)	0,14		Enquesta centres (3)
Manteniment i reposició estris	0,19		Informe ACELLEC 2017 (4)
COSTOS D'ALIMENTS I ALTRES INHERENTS AL SERVEI (c)	2,24	32,43	
Vestuari	0,02		Informe ACELLEC 2017 (4)
Prevenió de riscos	0,03		Informe ACELLEC 2017 (4)
ALTRES COSTOS (d)	0,05	0,72	
TOTAL CONCEPTES DE COST (e=a+b+c+d)	6,18	89,43	
Benefici industrial	0,14		Informe ACELLEC 2017 (4)
Marge comercial	0,14		Informe ACELLEC 2017 (4)
IVA	0,45		
TOTAL ALTRES CONCEPTES (f)	0,73	10,57	
PREU MENÚ (e+f)	6,91	100,00	

Font: elaboració pròpia a partir de la Memòria econòmica explicativa de la determinació del preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de titularitat del Departament d'Educació per al curs 2023-2024.

Notes:

- (1) Resolució EMT/823/2022, de 21 de març, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord parcial de la Comissió negociadora del Conveni col·lectiu del sector del lleure educatiu i sociocultural de Catalunya, relatiu a les condicions econòmiques i a la modificació de la descripció de llocs de treball i classificació professional (codi de conveni núm. 79002295012003). DOGC núm. 8639, d'1 d'abril del 2022.
- (2) Informe PIMEC: Absentisme laboral en temps de crisi (dades del 2010); Barómetro de absentismo Ayming 2015 (dades del 2015); V Informe ADECCO sobre absentismo (dades del 2015)
- (3) Enquesta realitzada el 2012 a 248 centres educatius.
- (4) Informe d'ACELLEC tramès al DEFP el 28 de març de 2017.

De la revisió de la memòria econòmica del preu màxim del curs 2023-2024 es desprenen els aspectes següents:

- La memòria inclou els components del preu de menjador escolar en funció del temps de l'espai de migdia (2,5 hores i 2 hores) i de la grandària del menjador: 1 menjador petit (escola d'1 línia amb 90 comensals), 1 de grandària mitjana (escola de 2 línies amb 220 comensals) i 1 menjador gran (escola de 3 línies amb 360 comensals). El quadre següent mostra el cost calculat per als diferents supòsits indicats.

Quadre 13. Preus en funció del tipus de centre i de la durada de l'espai de migdia

Tipus de centre	Durada de l'espai de migdia	
	2,5 hores	2 hores
Centre d'1 línia. Menjador amb 90 comensals	6,91 €	6,54 €
Centre de 2 línies. Menjador amb 220 comensals	6,66 €	6,30 €
Centre de 3 línies. Menjador amb 360 comensals	6,48 €	6,12 €

Font: memòria econòmica explicativa de la determinació del preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de titularitat del Departament d'Educació per al curs 2023-2024.

El preu màxim aprovat es correspon amb el determinat per al menjador de 90 comensals. Dels 1.338 centres sobre els quals es va obtenir informació vàlida sobre el nombre d'usuaris i els preus aplicats, el 91,98% que no eren escoles rurals van tenir més de 90 usuaris del servei de menjador en el curs 2023-2024. Per tant, l'establiment com a preu màxim del corresponent a 1 menjador de 90 comensals, que a més és el preu més elevat dels calculats en la memòria econòmica, pot fer que menjadors grans apliquin preus superiors al cost calculat i, per tant, que puguin obtenir un benefici superior.

Dels 527 centres en què el nombre d'usuaris del servei va ser superior a 220, en un 67,17% (354 centres) el preu aplicat era superior al preu calculat en la memòria econòmica per a 1 menjador mitjà i gran (en 190 centres el preu aplicat era el preu màxim de la Resolució 843/2023). Amb la informació disponible s'observa que no hi diferències en els preus aplicats en funció del nombre d'usuaris.

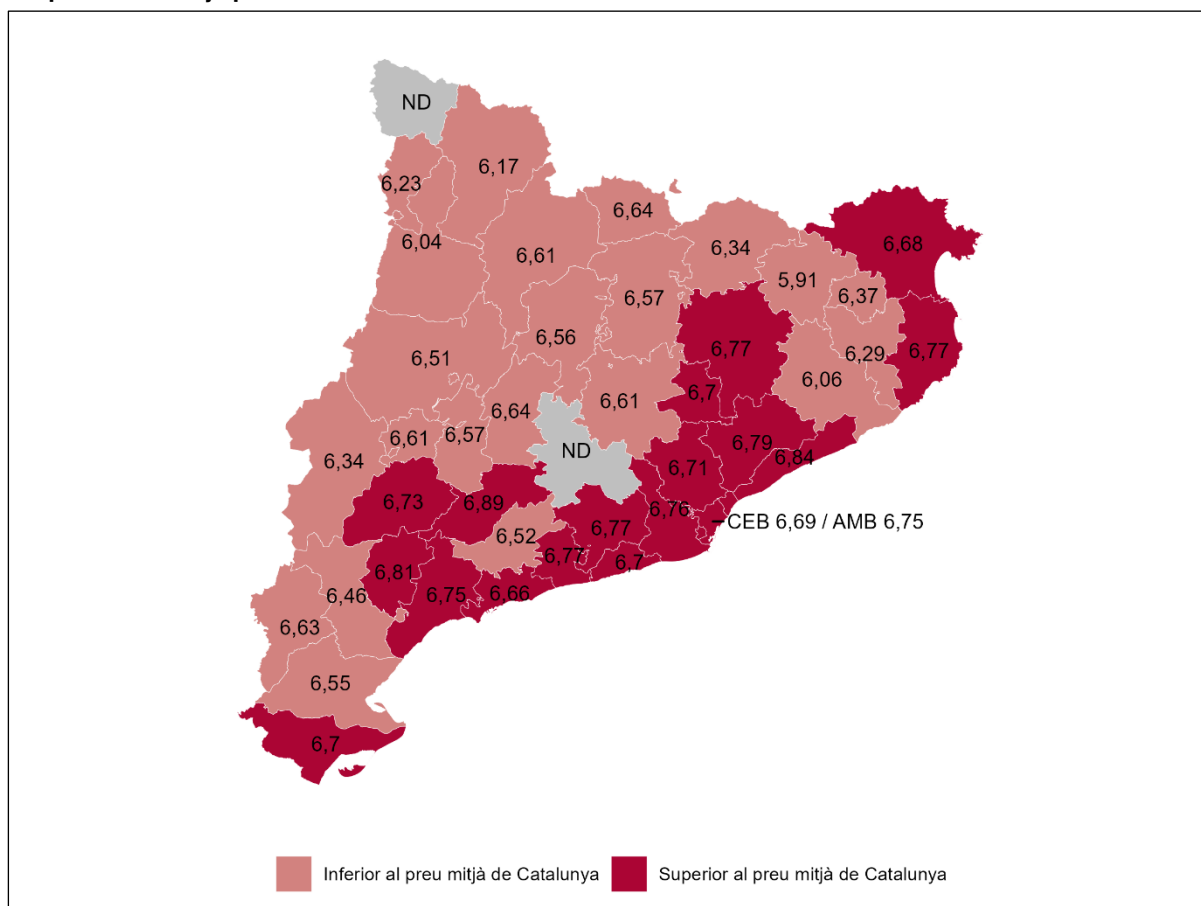
- Les dotacions previstes de monitors i el seu cost presenten algunes diferències respecte del càlcul fet per la Sindicatura a partir del conveni col·lectiu del sector i de les ràtios de monitors aplicables: la memòria preveu 4 dotacions de monitors per al menjador de 90 comensals en centres d'1 línia en lloc dels 5 que correspondrien d'acord amb les ràtios vigents; el cost del monitoratge considerat és superior en aproximadament 2.130 € anuals al que resulta de l'aplicació del conveni col·lectiu vigent; el cost de monitoratge per als supòsits de menjadors de 220 i 360 comensals és inferior al que correspondria, i no s'hi inclou cap justificació.

- Els conceptes de marge comercial, benefici comercial, manteniment i reposició d'estrís, vestuari i prevenció de riscos es va determinar a partir de l'informe d'ACELLEC del 2017. Els costos de matèria primera alimentària i d'altres subministraments no alimentaris, es van determinar a partir de les respostes de centres educatius i consells comarcals a l'enquesta realitzada l'any 2012. Encara que els costos s'han actualitzat d'acord amb la variació de l'IPC català, amb el contingut dels convenis col·lectius i amb altres variacions normatives, el DEFP no havia fet un estudi actualitzat del pes dels diferents components del cost, ni consta que en el 2017 es fes una anàlisi de la representativitat del model proposat per ACELLEC.
- La memòria recollia com a conceptes de cost un marge comercial de 0,14 €/menú i un benefici industrial del mateix import. Ni el marge comercial ni el benefici industrial són un concepte de cost, però sí elements del preu. Si es considera el marge comercial com a més benefici industrial, aquest seria del 4,52%.
- No s'inclou cap justificació de l'increment de fins a un 10% en el preu del menú per als usuaris esporàdics en relació amb els usuaris ordinaris.

5.2.2. Hi ha diferències entre el preu real i el preu màxim fixat pel departament?

En aquest apartat es presenta el resultat de la comparació entre el preu del menú en cada centre i el preu màxim establert pel DEFP. L'anàlisi ha estat realitzada sobre els 1.592 centres per als quals es va disposar d'informació completa dels preus aplicats i de la durada de l'espai de migdia (95,79%). S'inclouen 171 centres que tenien preu superior al màxim fixat pel DEFP, que havia estat autoritzat pels serveis territorials corresponents (escoles rurals o en situacions especials). Per a aquests centres s'ha considerat el preu que pagaven les famílies, d'acord amb la informació facilitada pel DEFP. En aquests centres, la diferència entre el preu autoritzat i el preu aplicat era assumit pel DEFP d'acord amb les Directrius per a l'elaboració de la proposta de finançament i la gestió dels serveis de transport i menjador escolar per al curs 2023-2024.

D'acord amb la informació analitzada, el curs 2023-2024 el preu mitjà del servei de menjador escolar a Catalunya va ser de 6,64 €. En funció de la durada de l'espai de migdia, el preu mitjà va ser de 6,68 € en els centres amb una durada de 2,5 hores (un 3,33% inferior al preu màxim de 6,91 €), i de 6,45 € en els centres amb una durada de 2 hores (un 1,30% inferior al preu màxim de 6,54 €). Al gràfic següent es presenta el preu mitjà obtingut per comarques. L'anàlisi indica que hi ha diferències estadísticament significatives en els preus mitjans del servei de menjador entre les diverses comarques de Catalunya.

Mapa 2. Preu mitjà per comarca. Curs 2023-2024

Font: elaboració pròpia.

ND: dades no disponibles.

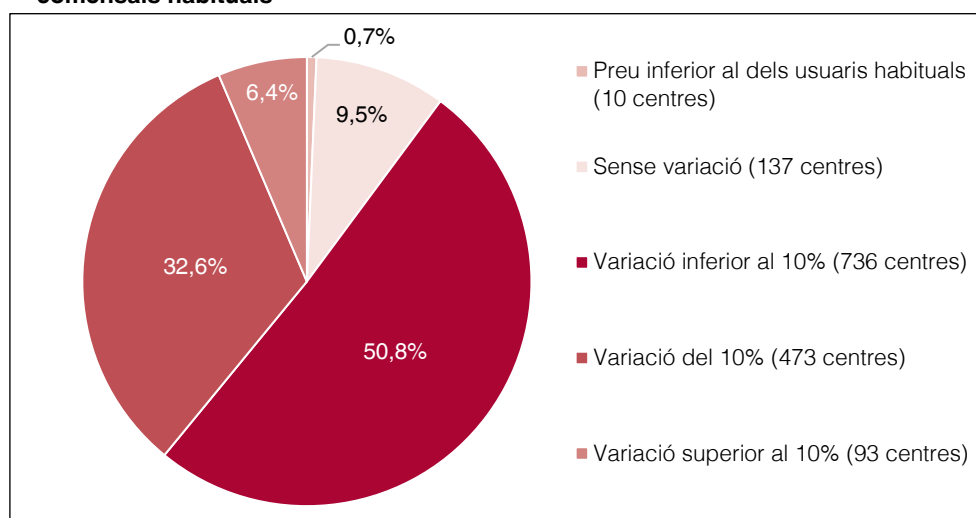
En el 49,87% dels centres (794 centres) els preus eren inferiors al màxim; en el 46,29% (737 centres) el preu coincidia amb el màxim i en el 3,83% (61 centres) els preus eren superiors. D'aquests, 30 centres tenien autorització del DEFP, però aquest no es feia càrrec de la diferència entre el preu autoritzat i el preu aplicat, i 31 centres no tenien l'autorització (17 eren menjadors gestionats per l'AFA).

En 4 centres visitats en què el servei era gestionat per les AFA es van observar determinades condicions de pagament del servei que no es donaven en cap altre centre: en 1 les famílies havien d'abonar 1,30€ diaris en concepte de reserva de plaça al menjador escolar durant els dies que l'alumne estava de vacances; 1 centre aplicava un descompte de 5 cèntims per als usuaris habituals amb germans; 1 aplicava un 15% de descompte a les famílies amb 3 o més fills que fossin usuaris habituals del servei, i 1 altre aplicava preus més elevats a les famílies que no eren sòcies de l'AFA.

La Resolució 843/2023 establia que el comensal esporàdic era aquell que feia ús del servei menys de 3 dies a la setmana i que no era beneficiari d'un ajut de menjador i establia que per als comensals esporàdics els preus màxims fixats pel DEFP es podien augmentar fins a

un 10%. D'acord amb l'anàlisi realitzada sobre el 87,13% dels centres (1.449 centres) que van informar d'aquest preu, en el 50,79% l'increment sobre el preu ordinari va ser inferior al 10% i el 32,64% va aplicar el màxim del 10% fixat en la resolució. El gràfic següent presenta la distribució del nombre de centres segons el percentatge de variació aplicat.

Gràfic 24. Variació del preu dels comensals esporàdics respecte del preu dels comensals habituals



Font: elaboració pròpia.

De les visites als centres es desprèn que la definició de comensal esporàdic, i en conseqüència la de comensal fix, no sempre es feia en els mateixos termes que la Resolució 843/2023. En la majoria dels centres visitats el nombre d'usuaris esporàdics era molt reduït, en el 68% dels centres (34 centres) el nombre d'usuaris esporàdics representava entre l'1% i el 10% del total dels usuaris. D'altra banda, en el 22% dels centres visitats (17 centres) la definició del tipus d'usuari no quedava recollida al contracte, al pla de funcionament o al full informatiu sobre el servei de menjador facilitat a les famílies.

5.2.3. Com es finança el servei de menjador i amb quins criteris?

L'article 8 del Decret 160/1996 estableix que l'import del servei escolar de menjador l'han d'abonar íntegrament els usuaris, llevat de l'alumnat obligat a desplaçar-se fora del seu municipi de residència perquè al seu municipi no hi ha oferta del nivell educatiu corresponent, que té dret a la prestació gratuïta.

L'article 6.3 de la LEC estableix que les administracions públiques han d'oferir ajuts als alumnes amb la finalitat de garantir l'accés en condicions d'equitat al servei escolar de menjador durant els ensenyaments obligatoris i els ensenyaments declarats gratuïts.

Els Ajuts Individuals de Menjador²⁸ són una política del DEFP gestionada pels consells comarcals i altres ens locals per delegació de competències del DEFP i que cobreixen totalment o parcialment el cost que suposa el servei de menjador a les famílies en situacions socioeconòmiques desafavorides. A la ciutat de Barcelona, els ajuts de menjador són competència pròpia del CEB. Són atorgats d'acord amb les bases de les convocatòries establertes pels consells comarcals, l'AMB i el CEB seguint les directrius que fixa el DEFP, relacionades amb la renda i amb altres situacions de risc social.

Per tant, el servei escolar de menjador es finança a través dels pagaments de les famílies i a través del DEFP i del CEB pel que fa als usuaris obligatoris i als usuaris amb ajuts de menjador. A més, altres administracions com consells comarcals o ajuntaments també han establert en alguns casos altres ajuts complementaris o adreçats a altres col·lectius.

L'article 2 del Decret 160/1996 estableix la gratuïtat del servei per als alumnes que estan obligats a desplaçar-se fora del seu propi municipi de residència, perquè al seu no hi ha oferta del nivell educatiu corresponent.

El DEFP no disposava d'informació centralitzada relativa al volum econòmic global del servei que permetés identificar quina part era assumida per les famílies i altres administracions i quina finançada pel DEFP. Això tampoc li permetia determinar el grau de cobertura dels ajuts.

Les classificacions pressupostàries del pressupost del DEFP no permetien obtenir la despesa corresponent als usuaris obligatoris, als usuaris amb ajuts de menjador i a les despeses de gestió. Les transferències als consells comarcals i als ajuntaments que exerceixen la competència es registren a l'aplicació pressupostària 4600010 de transferències als ens locals per transport, menjador i serveis escolars i al programa pressupostari 424. Serveis complementaris a l'educació. En tots 2 casos el registre es feia de manera global sense separar el servei de menjador del de transport i sense diferenciar el tipus d'usuari (usuaris amb ajut de menjador i usuaris obligatoris).

Pel que fa al CEB, el pressupost no permetia obtenir l'import pressupostat únicament referit als ajuts de menjador, ja que l'aplicació pressupostària utilitzada (480.0001 Transferències corrents a famílies) recollia altres ajudes a l'alumnat, encara que la memòria dels comptes anuals sí que detalla les obligacions reconegudes corresponents als ajuts de menjador. La part dels ajuts de menjador del CEB no està integrada al programa 424. Serveis complementaris a l'educació, com correspondria.

D'altra banda, al web del DEFP es publiquen estadístiques sobre els ajuts menjador, però aquesta informació no diferencia l'assignació econòmica per tipus d'estudi (infantil, primària i secundària) ni per tipus de centres (públics, concertats, privats).

28. Al Pla anual d'activitats de la Sindicatura de Comptes de Catalunya per a l'any 2026 hi ha prevista la fiscalització "Ajuts de menjadors escolars".

Per determinar el volum econòmic del servei, a banda de la informació obtinguda dels qüestionaris, es va obtenir informació dels consells comarcals sobre els ajuts concedits finançats pel DEFP corresponents a la convocatòria del curs 2023-2024 i dels certificats justificatius de les despeses derivades de la gestió del servei del curs 2023-2024 que els ens locals delegats havien presentat al DEFP.²⁹

A partir de la informació recollida, la Sindicatura ha estimat el volum econòmic del servei escolar de menjador dels centres públics que impartien segon cycle d'educació infantil i educació primària el curs 2023-2024 en 255 M€, dels quals la meitat aproximadament estaria finançada per les famílies i altres administracions i la meitat pel DEFP i el CEB (un 96,75% es correspondria als ajuts menjador, un 2,37% als usuaris obligatoris i un 0,88% a aquells centres amb preus autoritzats superiors al màxim establert, en els quals la diferència entre els imports era assumida pel DEFP).

Finançament de la gestió

Pel que fa a les despeses de gestió dels ens locals delegats, el document del DEFP Directrius per a l'elaboració de la proposta de finançament i la gestió dels serveis de transport i menjador escolar. Curs 2023-2024 establia una assignació fixa en funció del volum global de les actuacions en transport i menjador escolar d'entre 42.000 € i 77.000 €, i una assignació variable amb assignacions individualitzades per diferents conceptes en funció del nombre de gestions realitzades. No consta l'existència de cap estudi econòmic que justificués la determinació dels imports corresponents a cada tipus d'assignació.

L'assignació fixa no separava l'import en funció de la naturalesa de les actuacions de transport o de menjador escolar. Aquesta manca de distinció no ha permès determinar quina part de l'assignació fixa es corresponia a la gestió del servei de menjador. En el cas dels 4 ajuntaments que tenien la competència del servei de menjador sobre tots els centres del municipi, i que no gestionaven ni ajuts ni rutes de transport, l'assignació fixa va ser la corresponent al mínim de 42.000 €, independentment del nombre de serveis gestionats.

En relació amb l'assignació variable, els conceptes relacionats amb la gestió del servei de menjador eren els següents: 600 € per a cada menjador escolar gestionat pels ens locals delegats, 300 € per a cada menjador escolar en què els consells comarcals exercien la competència però que eren gestionats per l'AFA o ajuntaments i 8 € per a cada usuari obligatori. A més, s'establia un criteri d'arrodoniment per excés als 500 € (p. ex. si el resultat era de 4.236 € corresponien 4.500 €, o a 3.543 li corresponien 4.000 €). D'acord amb el treball realitzat, l'estimació de l'assignació variable del curs 2023-2024 per a la gestió del menjador dels centres fiscalitzats era de 432.656 € (el 72,53% es correspondria als menjadors gestionats pels con-

29. Els ens locals delegats han de justificar al DEFP que els fons rebuts pels ajuts de menjador i pels usuaris obligatoris s'han destinat a les finalitats previstes, i que el conjunt del finançament no supera el cost real del servei. La justificació inclou tots els centres en què s'exerceix la competència, no únicament aquells dels quals l'ens local és responsable de la gestió.

sells comarcals i pels ajuntaments que exercien la competència; el 22,33% als menjadors gestionats per les AFA o els ajuntaments que no exercien la competència, i el 5,14% a la gestió dels usuaris obligatoris).

Pel que fa a l'assignació de 300 € per a cada menjador gestionat per l'AFA o els ajuntaments, s'establia que aquest import només era aplicable en cas que els consells comarcals haguessin dut a terme com a mínim 15 tasques de supervisió i control sobre el servei, les quals havien d'estar degudament acreditades (tasques relacionades amb la justificació econòmica del servei, el control i seguiment dels usuaris, l'elaboració d'un informe d'avaluació de final de curs, la gestió i actualització de l'inventari de material, el control anual dels aspectes sanitaris i de les instal·lacions, la verificació dels plans de funcionament degudament autoritzats pel serveis territorials i el control sobre aspectes de caràcter laboral), però no s'especificava com s'havia de fer la justificació. En les justificacions presentades pels ens locals no consten les tasques de supervisió realitzades. En les visites realitzades en 10 centres dels 50 seleccionats en què el servei el gestionava l'AFA es va constatar que els consells comarcals no havien dut a terme totes les tasques previstes.

5.3. ES DISPOSA DE SISTEMES EFICAÇOS DE CONTROL I SUPERVISIÓ DEL SERVEI DE MENJADOR?

Per respondre aquesta pregunta s'ha analitzat el sistema d'informació utilitzat pel DEFP, i les tasques de control i supervisió dutes a terme pels centres educatius, per la Inspecció d'Educació, pels serveis territorials del DEFP i pel CEB. També s'han analitzat les tasques realitzades des del Departament de Salut pel que fa a la supervisió dels menús i l'estat de les instal·lacions.

5.3.1. Hi ha un sistema d'informació del servei de menjador escolar que permeti conèixer els elements bàsics del servei?

En un sistema de gestió descentralitzat, disposar de sistemes d'informació fiables i complets esdevé una eina fonamental per a la planificació de polítiques i actuacions, per al seguiment i control i per a la presa de decisions.

El DEFP no tenia implementat cap sistema de recopilació de tota la informació relacionada amb la gestió del servei escolar de menjador, ni dels centres que eren de la seva competència, ni dels centres la competència dels quals havia estat delegada en els ens locals, ni del CEB ni del Conselh Generau d'Aran, que eren titulars de la competència en els seus territoris respectius.

La Direcció General d'Atenció a la Comunitat Educativa tenia informació parcial sobre la situació competencial de cada centre, els centres amb autoritzacions de preus superiors al màxim establert, la durada de l'espai de migdia, els usuaris obligatoris i els usuaris bene-

ficiaris de l'ajut de menjador, però no disposava d'un sistema integrat d'informació sobre el servei de menjador amb un catàleg de dades amb les variables necessàries per a una planificació i un seguiment del servei adequats.

La Inspecció d'Educació recopilava directament informació dels centres educatius relacionada amb el servei de menjador escolar (nombre d'usuaris, nombre d'usuaris amb ajuts, forma de prestació, preu del servei i nombre de monitors), però no hi havia instruccions sobre el contingut de la informació que en garantís l'homogeneïtat, i la Inspecció d'Educació únicament actuava com a receptora de les dades, però la informació subministrada no era validada, analitzada ni tractada pel DEFP i no constituïa una font d'informació representativa i fiable del servei de menjador.

La normativa vigent en matèria de menjadors escolars incloïa diverses obligacions d'informació dels ens delegats, però no hi havia cap obligació ni dels ens delegats ni dels centres educatius de subministrar al DEFP informació sobre el nombre total d'usuaris, nombre d'usuaris habituals i esporàdics, sobre els preus o sobre l'empresa prestadora del servei.

EL DEFP va comunicar que estava treballant en un projecte de creació d'un programari que permeti disposar d'un sistema d'informació centralitzat i integrat de la gestió del menjador escolar, però el març del 2026 no consta que s'hagués posat en marxa.

5.3.2. Des del centre educatiu es realitza una supervisió i seguiment del servei?

Per respondre aquesta pregunta s'ha analitzat la supervisió i el seguiment realitzat per la direcció dels centres i pel consell escolar en els 50 centres visitats, així com l'existència d'altres òrgans propis del centre amb funcions de supervisió.

Amb caràcter general, la direcció del centre feia tasques de supervisió i seguiment sobre el funcionament correcte del servei, com la comprovació del compliment de les ràtios, la gestió de conflictes i l'organització dels espais. El contacte diari i la comunicació fluida existent entre la direcció i els responsables de la coordinació del menjador de l'entitat que presta el servei faciliten la realització d'aquestes tasques. El seguiment del servei per part de la direcció era més alt en els casos en què el servei l'havia contractat el mateix centre: dels 38 casos en què el servei no havia estat contractat pel centre, en 4 la direcció no feia cap tasca de supervisió i seguiment del servei, i en 15 la direcció no disposava de cap informació sobre el personal del menjador.

El consell escolar és l'òrgan col·legiat de participació de la comunitat escolar en el govern del centre. Hi ha representats tots els col·lectius que intervenen en la comunitat educativa: director, professorat, famílies, alumnes, personal d'administració i serveis, etc. En termes generals, el consell escolar intervé en la definició i orientació de les decisions rellevants del centre en relació amb la seva organització i funcionament.

Els consells escolars tenien diferents nivells de participació i intervenció en l'organització i supervisió del menjador escolar. A banda de les funcions establertes a la normativa, com l'aprovació del Pla de funcionament del menjador (vegeu l'apartat 5.1.3.2) i, en el cas dels centres que contracten el servei, del pressupost del menjador i de la seva liquidació, els consells escolars rebien informació o participaven en aspectes com la renovació o modificació del contracte, qüestions relacionades amb els menús o incidències i conflictes greus ocorreguts durant l'espai de migdia. En 15 dels 50 centres visitats (30%) es va indicar que en el consell escolar no es tractaven aspectes relacionats amb el servei de menjador.

En 39 centres (78%) hi havia una comissió de menjador creada com a òrgan de seguiment i control del servei, amb composicions molt diverses, si bé en 38 centres hi participava la direcció del centre. En 21 centres en formaven part representants de l'AFA i de l'empresa que prestava el servei.

En 3 centres en què el servei havia estat contractat per l'ajuntament que exercia la competència, hi havia una comissió de seguiment del servei de menjador escolar a escala municipal, a la qual assistien 2 representants de la junta de directors dels centres públics del municipi.

5.3.3. La Inspecció d'Educació supervisa el funcionament dels menjadors escolars?

D'acord amb l'article 20 del Decret 160/1996, correspon al DEFP, en el marc de les seves competències, dur a terme la inspecció del servei escolar de menjador. El DEFP exerceix la inspecció del sistema educatiu a través de la Inspecció d'Educació.

El Decret 12/2021, de 2 de març, de la Inspecció d'Educació, no estableix funcions específiques en relació amb el servei de menjador.

La Inspecció d'Educació va manifestar a la Sindicatura que no realitzava cap tasca de supervisió específica sobre el servei de menjador, però que intervenia en donar respostes a les consultes rebudes, resoldre queixes dels usuaris i en situacions de conflicte greu. Dels 50 centres visitats, 3 van indicar que la Inspecció havia intervingut, a sol·licitud del centre, per resoldre problemes puntuals amb l'empresa o els alumnes.

La Resolució 843/2023, que determina el preu màxim del servei de menjador, estableix que la Inspecció d'Educació ha de fer el seguiment de l'adequació del preu del menjador escolar a la normativa vigent. El DEFP no va informar de les accions que realitzava la inspecció per al seguiment dels preus aplicats ni si durant el curs 2023-2024 es va dur a terme alguna actuació.

5.3.4. Els serveis territorials i el CEB realitzen tasques de supervisió i seguiment del servei?

Les tasques de supervisió i seguiment del servei estan relacionades amb la recopilació d'informació sobre el servei, l'autorització dels plans de funcionament i l'autorització de preus superiors al màxim fixat pel DEFP.

Informació sobre el servei de menjador

L'Acord del Govern 80/2023 estableix que els ens locals han de comunicar als serveis territorials la forma de prestació del servei de menjador escolar, el preu de la contractació del servei, així com qualsevol canvi que es produeixi en la forma de prestació durant el curs escolar.

La Sindicatura va enviar un qüestionari als serveis territorials sobre el servei de menjador³⁰ que incloïa preguntes sobre els procediments implementats i les tasques realitzades. De les respostes rebudes es desprèn el següent:

- Només 1 servei territorial disposava d'una relació actualitzada de les comunicacions realitzades pels ens locals delegats, si bé no era una base de dades, sinó un document de text.
- Només 2 serveis territorials disposaven d'un arxiu físic o digital amb les comunicacions rebudes dels ens locals delegats.
- Només 3 serveis territorials disposaven d'instruccions per als ens locals delegats sobre com fer els tràmits.
- No s'havia establert cap termini per comunicar la informació requerida.
- Els serveis territorials no feien una revisió de la informació rebuda que permetés detectar possibles incidències, irregularitats o incompliments.
- Els serveis territorials tampoc no tenien un sistema de recopilació d'informació dels serveis de menjador que no havien estat delegats als ens locals.

El CEB disposava d'una base de dades amb informació de tots els centres que incloïa la forma de prestació, l'empresa contractada, la durada del contracte, el tipus de cuina, el nombre de menús, el preu aplicat i el nombre d'usuaris, però no incloïa informació completa sobre la contractació del servei. Cada curs escolar el CEB envia un qüestionari el mes de maig a tots els centres educatius públics i concertats de la ciutat de Barcelona per recopilar informació sobre el servei de menjador escolar corresponent al curs següent. És a dir, el

30. Malgrat que el curs 2023-2024 hi havia actius 11 serveis territorials, el qüestionari no va ser respost pel Servei Territorial de l'Alt Pirineu i Aran, el qual va ser creat el 2022 pel Decret 59/2022, de 29 de març, de reestructuració del Departament d'Educació. Durant el curs fiscalitzat aquest servei territorial encara no havia assumit totes les funcions del territori i, per tant, la gestió del menjador encara depenia dels Serveis Territorials de Lleida i Girona.

maig del 2023 es va recopilar informació referida al curs 2023-2024. No obstant això, no disposava d'unes instruccions comunes per a tots els centres per garantir l'emplenament correcte del formulari amb la definició i els criteris per donar resposta a la informació sol·licitada. Aquest fet va donar lloc a la detecció de certes incongruències en el nombre d'usuaris.

Pla de funcionament

Els articles 4.1 i 5.2 del Decret 160/1996 estableixen que el pla de funcionament del servei escolar de menjador s'ha de trametre al servei territorial corresponent perquè l'autoritzi, i que qualsevol canvi en la prestació del servei ha de ser degudament notificat al servei territorial, que l'ha d'autoritzar.

Per comprovar si des dels serveis territorials es duïen a terme les accions previstes en el Decret 160/1996, es va preguntar sobre aquesta qüestió als serveis territorials. De les respostes rebudes es desprèn el següent:

- 8 serveis territorials no disposaven d'una base de dades actualitzada, i 5 no comptaven amb cap sistema d'arxiu dels plans de funcionament rebuts.
- Només 1 servei territorial tenia un sistema per al seguiment i control de la recepció i canvis dels plans.
- No s'havien establert terminis per a la tramesa dels plans de funcionament dels menjadors dels nous centres educatius ni per a la notificació dels canvis en la prestació del servei.
- 3 serveis territorials no havien establert els supòsits de canvis en la prestació del servei que havien de ser comunicats.

A partir de les visites als centres seleccionats s'ha constatat que només 1 servei territorial havia sol·licitat el pla de funcionament a tots els centres del territori visitats, 4 havien dut a terme alguna acció per verificar l'existència del pla i els 5 restants no havien fet cap acció.

Pel que fa al CEB, aquest no duia a terme cap actuació en relació amb els plans de funcionament de menjador.

Preus superiors al màxim establert

La Resolució 843/2023 establia que els serveis territorials havien d'autoritzar els preus superiors als màxim fixat. Dels 75 centres amb un preu superior al màxim establert, 31 no comptaven amb l'autorització preceptiva.

5.3.5. El Departament de Salut supervisa els menjadors dels centres escolars?

Les actuacions de supervisió del Departament de Salut, a través de l'Agència de Salut Pública de Catalunya, inclouen la inspecció dels menjadors i la revisió dels menús escolars a través del Programa de revisió de menús escolars de Catalunya (PREME).

Inspeccions del Departament de Salut

L'article 20 del Decret 160/1996 estableix que el Departament de Salut exerceix les funcions d'inspecció del servei de menjador escolar en l'àmbit de les seves competències. Aquestes actuacions es concreten en inspeccions als centres amb la finalitat de comprovar els requisits i les condicions d'higiene i seguretat alimentària, d'acord amb els protocols d'inspecció, que inclouen la comprovació de l'estat de les instal·lacions i dels equipaments, les condicions d'ordre, neteja i higiene, les pràctiques de manipulació i la implementació i el compliment dels procediments d'autocontrol de l'activitat d'elaboració de menjars per al consum en el menjador del centre escolar. Als centres de la ciutat de Barcelona les inspeccions les fa l'Agència de Salut Pública de Barcelona.

La Sindicatura va obtenir les actes d'inspecció de 46 dels 50 centres visitats. D'aquests, 1 centre va indicar que les instal·lacions de la cuina no havien estat objecte d'inspecció, i 3 centres, malgrat indicar que sí que havien passat la inspecció, no van facilitar les actes corresponents. En 42 centres (91,30%) les actes recollien disconformitats no greus que es podien resoldre en un període breu i que en cap cas van comportar l'aturada del servei.

Un centre que havia passat la darrera inspecció el febrer del 2025 amb un resultat de 14 disconformitats, va indicar que les que corresponien a l'empresa havien estat corregides, però que quedaven pendents les corresponents al centre. El centre no sabia a qui corresponia fer-se càrrec de les correccions i, seguint les indicacions dels serveis territorials, s'havia adreçat a l'ajuntament del municipi, sense rebre resposta. Coincidint amb la visita de la Sindicatura, el centre havia contactat amb els serveis centrals del DEFP per solucionar-ho.

Revisió dels menús escolars

El Programa de revisió de menús escolars de Catalunya (PREME) va néixer el 2006 fruit d'un conveni entre el Departament de Salut i el DEFP. L'objectiu d'aquest programa és garantir que els menús servits als centres educatius compleixin els criteris nutricionals, de seguretat alimentària i de sostenibilitat establerts per les autoritats sanitàries. El programa presenta 5 eixos de treball: l'avaluació de menús escolars, la publicació de guies i documents de consens, la realització de formacions i jornades, la promoció de la sostenibilitat mediambiental i la participació en projectes nacionals i internacionals.

El programa es desenvolupa a tot Catalunya en coordinació amb els municipis i consells comarcals. A la ciutat de Barcelona, el PREME el desenvolupa l'Agència de Salut Pública de Barcelona de forma coordinada amb l'Agència de Salut Pública de Catalunya.

El programa s'estructura en 3 fases:

- Fase 1. Avaluació inicial d'una programació de menús mensual i elaboració de l'informe corresponent amb suggeriments de millora.
- Fase 2. Seguiment de les mesures adoptades després de la recepció de l'informe inicial amb l'avaluació d'una nova programació de menús, i l'elaboració de l'informe de seguiment.
- Fase 3. Avaluació sensorial del dinar, per valorar la satisfacció de l'oferta alimentària i ambiental del menjador escolar, mitjançant qüestionaris adreçats a comensals, a monitors i a tècnics de salut pública. La fase 3 està inactiva des del curs 2019-2020.

Durant el curs 2023-2024 es van dur a terme accions relacionades amb la fase 1 i la fase 2.

Fins al curs 2024-2025 la revisió de les programacions dels menús escolars es duia a terme amb una periodicitat triennal en centres educatius d'educació infantil, primària i secundària, tant públics com concertats i privats. Els equips de tècnics de salut pública, aprofitant la visita d'inspecció sanitària, sol·licitaven informació sobre les característiques del menjador escolar, així com la programació de menús, si bé la participació en el programa era voluntària. Aquesta informació es traslladava a l'equip de dietistes-nutricionistes del PREME, que després d'analitzar-la elaborava un informe amb suggeriments de millora que posteriorment es feia arribar al centre educatiu i a l'empresa que prestava el servei. Els informes no sempre eren presentats al consell escolar ni es publicaven als webs del centre.

Des del curs 2025-2026 els centres educatius, les entitats gestores dels menjadors i els equips de salut pública disposen d'una plataforma digital per autoavaluar els menús escolars que també permet a l'administració gestionar les dades i fer-ne el seguiment.

Dels 50 centres visitats, 36 (72%) van indicar que els menús havien estat objecte de revisió en el marc del PREME. La meitat dels 36 centres que havien participat en el PREME van indicar que els menús només havien estat revisats 1 cop.

Durant les visites es va preguntar també si s'havien introduït canvis en els menús fruit de les recomanacions dels informes del PREME.

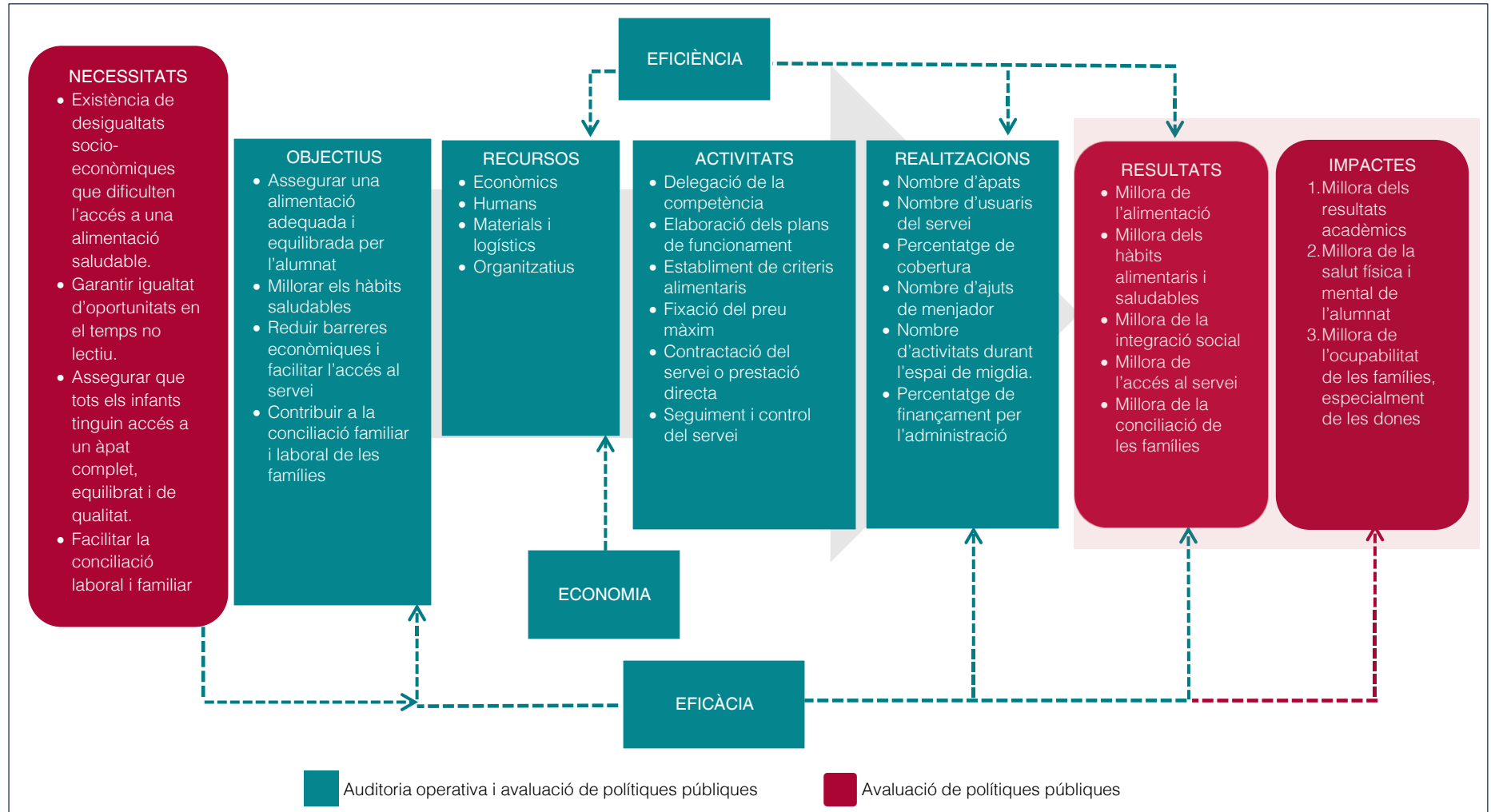
- 16 centres van informar que s'havien realitzat canvis en els menús com a conseqüència dels informes del PREME. Els canvis més freqüents es corresponien a la introducció de més proteïna vegetal, oli d'oliva i pa integral. D'altra banda, 4 dels centres van indicar que la introducció dels canvis era difícil per la manca d'acceptació de les famílies.

- 9 centres van indicar que no s'havien introduït canvis, dels quals 2 van assenyalar que els seus menús ja estaven molt adaptats i 1 va explicar que no els podien introduir perquè les famílies demanaven més presència de proteïna animal en els menús que la recomanada pel PREME.
- 2 centres van indicar que els canvis introduïts es van revertir per la no acceptació de les famílies.
- En 9 centres no es va obtenir cap resposta sobre els canvis introduïts.

El mes d'abril de 2025 es va publicar el Reial decret 315/2025, de 15 d'abril, pel qual s'estableixen normes de desplegament de la Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició, per al foment d'una alimentació saludable i sostenible en centres educatius. El Reial decret 315/2025 estableix els criteris mínims de qualitat nutricional i sostenibilitat que han de tenir-se en compte en la contractació dels serveis i subministraments relacionats amb l'oferta d'aliments i begudes en els centres educatius, així com els requisits aplicables a la programació dels menús escolars. La majoria dels criteris del Reial decret 315/2025 estan inclosos en el PREME.

6. ANNEXOS

6.1. TEORIA DEL CANVI



6.2. MATRIU DE PLANIFICACIÓ: OBJECTIUS, SUBOBJECTIUS I CRITERIS

Objectius	Subobjectius	Criteris d'auditoria
1. Les formes de prestació del servei de menjador escolar a Catalunya garanteixen una gestió adequada i estan d'acord amb la normativa	1.1. La distribució de les competències permet una gestió adequada i d'acord amb la normativa?	- Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament. - Decret 212/1999, de 27 de juliol, de transferència de competències i serveis de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau d'Aran en matèria d'ensenyament. - Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona. - Llei 12/2009, de 12 de juliol d'educació (LEC). - Acord del Govern 128/2021, de 31 d'agost, de delegació de competències als consells comarcals i a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) en matèria d'educació, modificat pels acords del Govern 172/2022, de 30 d'agost, i 80/2023, de 4 d'abril. - Informe 3/2022, de 27 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya
	1.2. Les formes de prestació del servei escolar de menjador promouen la concurrència i la qualitat?	- Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic. - Documents per a l'organització i la gestió dels centres del Departament. Curs 2023-2024. - Disposició addicional 17a de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic. - Informes sobre la concurrència en la contractació pública de la Generalitat de Catalunya 2019-2024. - Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició. - Llei 3/2020, d'11 de març, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari. - Acord del Govern, de 16 de juny del 2015, d'aprovació del Pla de contractació pública alimentària de Catalunya. - Reial Decret 210/2018, de 6 d'abril, pel qual s'aprova el Programa de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya (PRECAT20).

Objectius	Subobjectius	Criteris d'auditoria
		- Resolució 1710/2022, de 2 de juny, del Departament d'Empresa i Treball, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern del 31 de maig del 2022, de mesures en relació amb els contractes públics de subministrament de productes alimentaris, de concessió de serveis que incorporin prestació de serveis alimentaris, i de serveis de menjadors col·lectius. - Criteris alimentaris per a la contractació de la gestió del menjador dels centres educatius. Barcelona: Agència de Salut Pública de Catalunya; 2022. - Guia d'ambientalització de menjadors col·lectius. Barcelona: Generalitat de Catalunya; 2020. - L'alimentació saludable en l'etapa escolar: guia per a famílies i escoles. Barcelona: Agència de Salut Pública de Catalunya; 2020.
	1.3. L'organització del servei és adequada pel que fa a la planificació, la utilització dels espais i la dotació de personal?	- Decret 160/1996. - Ordre EDU/133/2023, de 26 de maig, del DEFP, per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2023-2024 per als centres educatius no universitaris de Catalunya. - Criteris per a la construcció de nous edificis per a centres docents públics. Barcelona: Departament d'Ensenyament; 2016. - Resolució 843/2023.
	1.4. La gestió econòmica varia en funció de la forma de prestació?	- Documents per a l'organització i la gestió dels centres del Departament. Curs 2023-2024. - Instrucció 3/2019, de 15 de gener del 2019, de la Secretaria General del Departament d'Educació, relativa a la gestió econòmica dels centres educatius públics del Departament d'Ensenyament.
2. El preu màxim del servei està fonamentat i quin és el sistema de finançament?	2.1. La determinació del preu màxim s'ha fet tenint en compte tots els elements que intervenen en el cost del servei?	- Resolució 843/2023. - Memòria econòmica explicativa de la determinació del preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de titularitat del Departament d'Educació per al curs 2023-2024.
	2.2. Hi ha diferències entre el preu real i el preu màxim fixat pel Departament?	- Resolució 843/2023.

Objectius	Subobjectius	Criteris d'auditoria
	2.3. Com es finança el servei de menjador i amb quins criteris?	- Decret 160/1996. - LEC. - Directrius per a l'elaboració de la proposta de finançament i la gestió dels serveis de transport i menjador escolar. Curs 2023-2024.
3. Es disposa de sistemes eficaços de control i supervisió del servei de menjador?	3.1. Hi ha un sistema d'informació del servei de menjador escolar que permeti conèixer els elements bàsics del servei?	- Decret 160/1996. - Acord del Govern 80/2023.
	3.2. Des del centre educatiu es realitza una supervisió i seguiment del servei?	- Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia de centres educatius. - Documents per a l'organització i la gestió dels centres del Departament. Curs 2023-2024.
	3.3. La Inspecció d'Educació supervisa el funcionament dels menjadors escolars?	- Decret 160/1996. - Resolució 843/2023.
	3.4. Els serveis territorials i el CEB realitzen tasques de supervisió i seguiment del servei?	- Acord del Govern 80/2023. - Decret 160/1996. - Resolució 843/2023.
	3.5. El Departament de Salut supervisa els menjadors dels centres escolars?	- Decret 160/1996. - Programa de revisió de menús escolars de Catalunya (PREME).

6.3. EVOLUCIÓ DE LA NORMATIVA

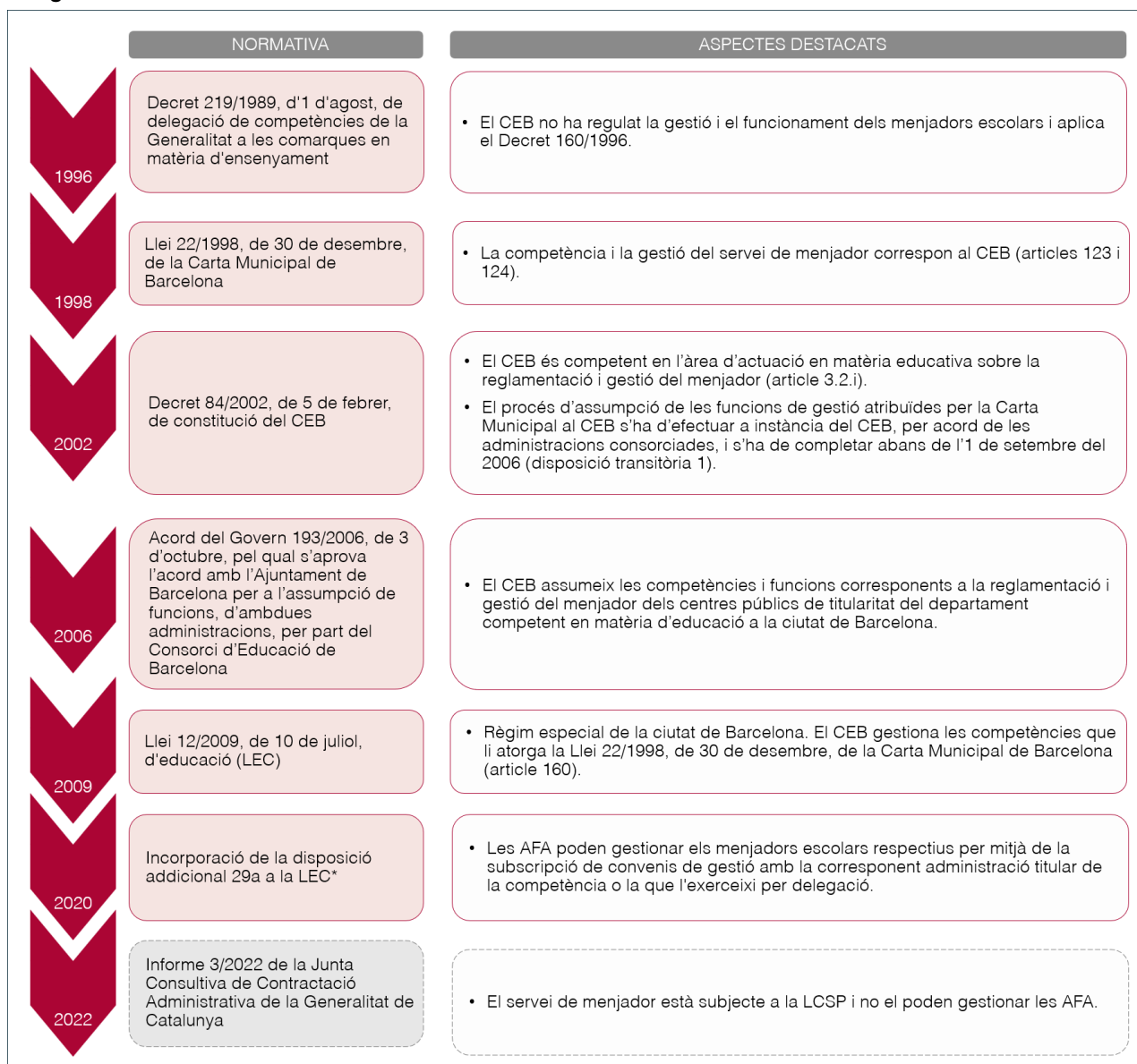
Diagrama 13. Normativa àmbit DEFP i ens locals delegats

	NORMATIVA	ASPECTES DESTACATS
1989	Decret 219/1989, d'1 d'agost, de delegació de competències de la Generalitat a les comarques en matèria d'ensenyament	Es delega als consells comarcals l'establiment i la gestió dels menjadors escolars (article 3).
1996	Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament	Els consells comarcals que assumeixen competència han de formalitzar convenis amb el Departament (disposició addicional primera).
2009	Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC)	Els consells comarcals poden assumir la gestió del servei d'acord amb el que s'estableixi per reglament (article 159.5).
2020	Incorporació de la disposició addicional 29a a la LEC (a)	Les AFA poden gestionar els menjadors escolars respectius per mitjà de la subscripció de convenis de gestió amb la corresponent administració titular de la competència o la que l'exerceixi per delegació.
2021	Acord del Govern 128/2021, de delegació de competències als consells comarcals i a l'AMB en matèria d'educació	- Es deixa sense efectes la delegació de competències prevista al Decret 219/1989. - Els consells comarcals tenen de límit fins al curs 2022-2023 per acceptar o renunciar a la competència delegada. - L'acceptació té caràcter indefinit. - La renúncia pot ser total o parcial.
2022	Informe 3/2022 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya	- La contractació del servei de menjador escolar està subjecta a la LCSP. - Els consells comarcals no poden subscriure convenis amb les AFA per a la prestació del servei de menjador. - La participació de les AFA en la gestió del servei escolar de menjador s'ha d'entendre en el sentit que han de ser escoltades en les contractacions de l'esmentat servei.
	Acord del Govern 172/2022, que modifica l'Acord 128/2021	- Modificació de l'Acord de Govern 128/2021 com a conseqüència de l'Informe 3/2022 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, - Eliminació de la possibilitat que les AFA gestionin el servei.
2023	Modificació de l'article 159.5 de la LEC (b)	Regulació de la delegació als ens locals per Acord del Govern.
	Acord del Govern 80/2023, de delegació de competències en els consells comarcals i en l'AMB en matèria d'educació	- Preveu la delegació de competències en els ajuntaments només quan els consells comarcals o l'AMB no l'hagin acceptada. - La delegació ha de ser per a tots els centres educatius del municipi. - Preveu una transitorietat fins al curs 2027-2028 per als ajuntaments que ja estiguessin gestionant el servei de menjador de forma parcial.

Font: elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Introduït a través de l'article 172.2 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.
- (b) Article 159.5 modificat per l'article 49 de la Llei 3/2023, de 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023.

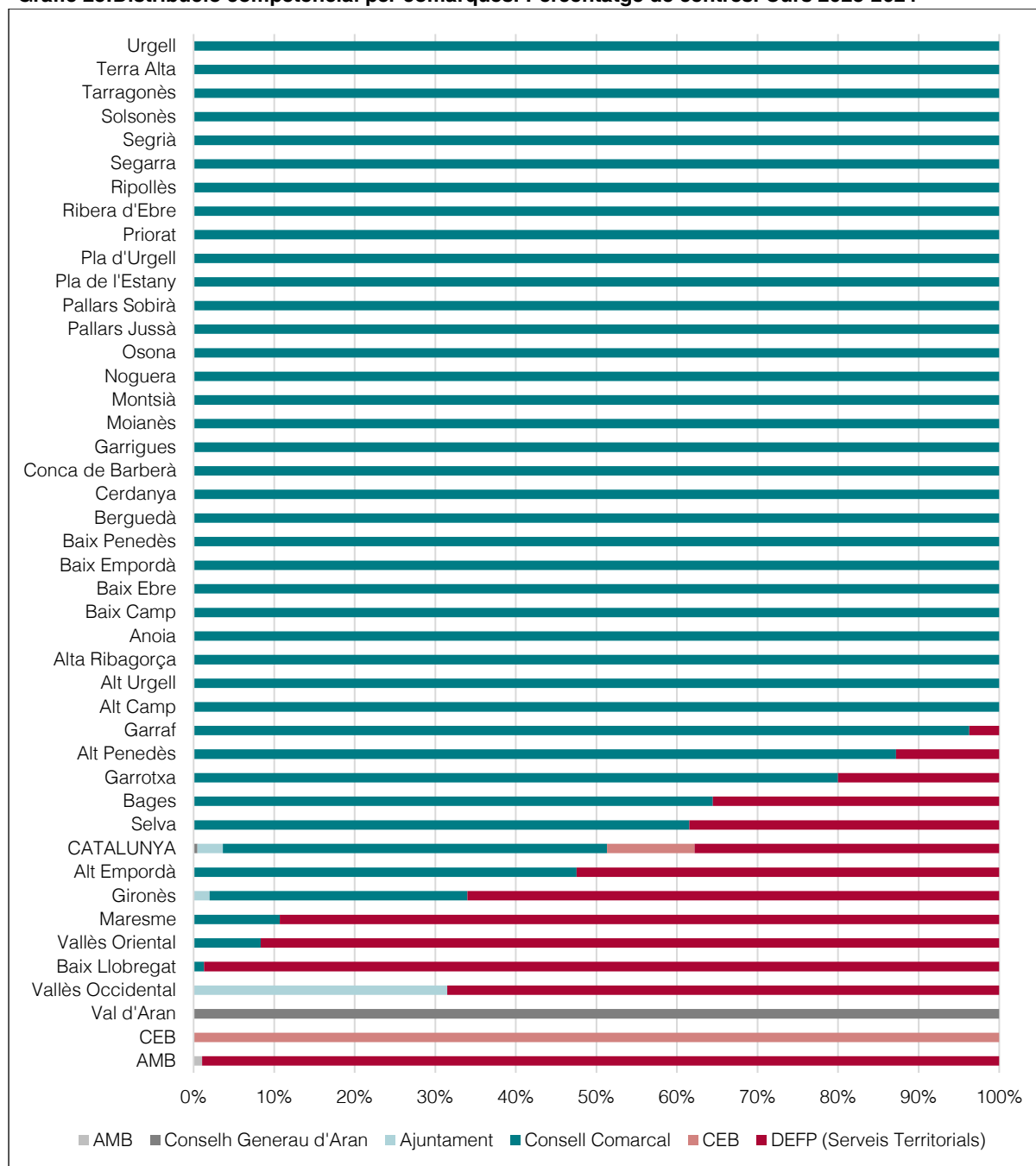
Diagrama 14. Normativa àmbit CEB

Font: elaboració pròpia.

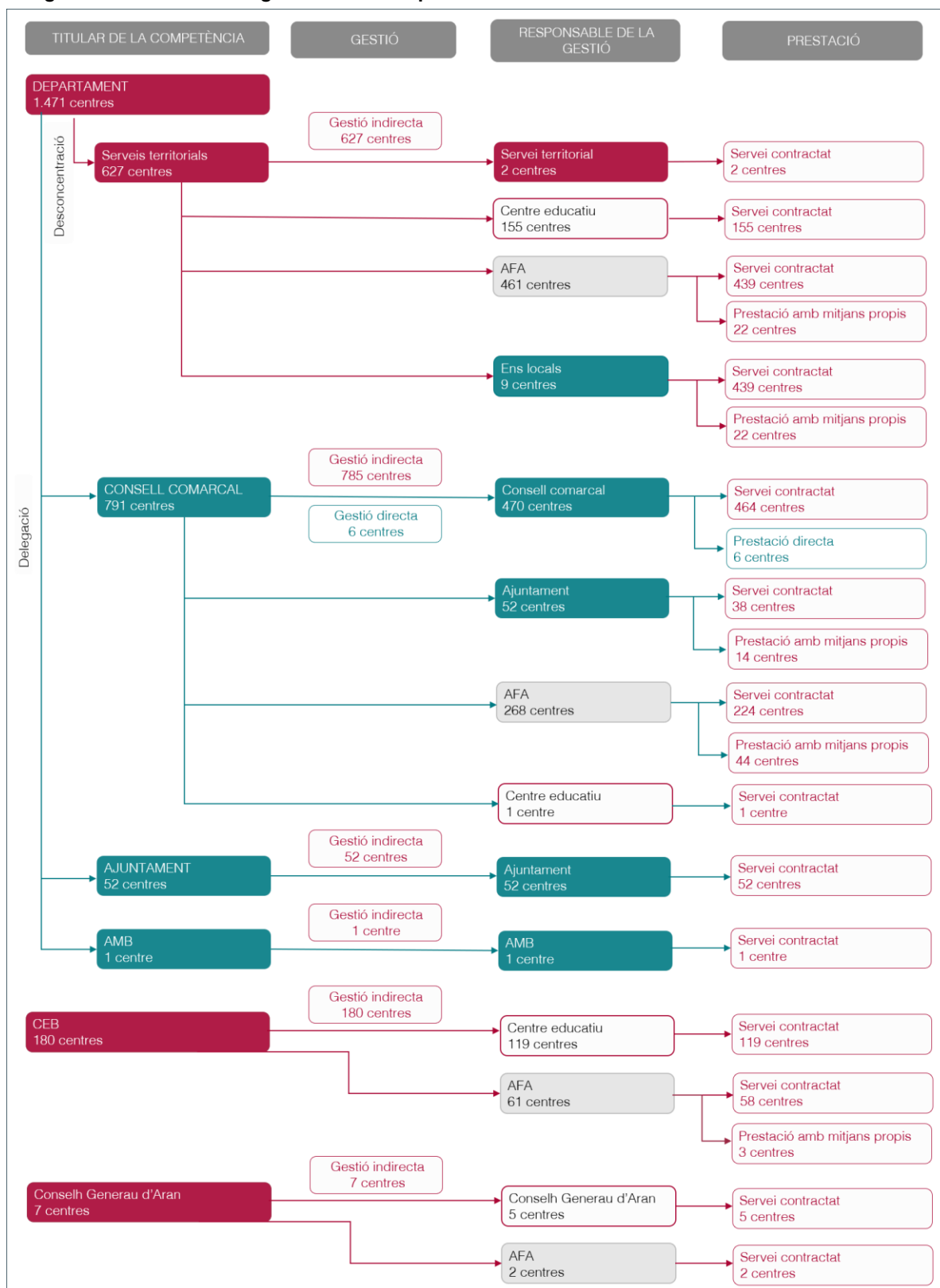
* Introduït a través de l'article 172.2 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

6.4. INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA A L'ANÀLISI DE L'APARTAT 5.1

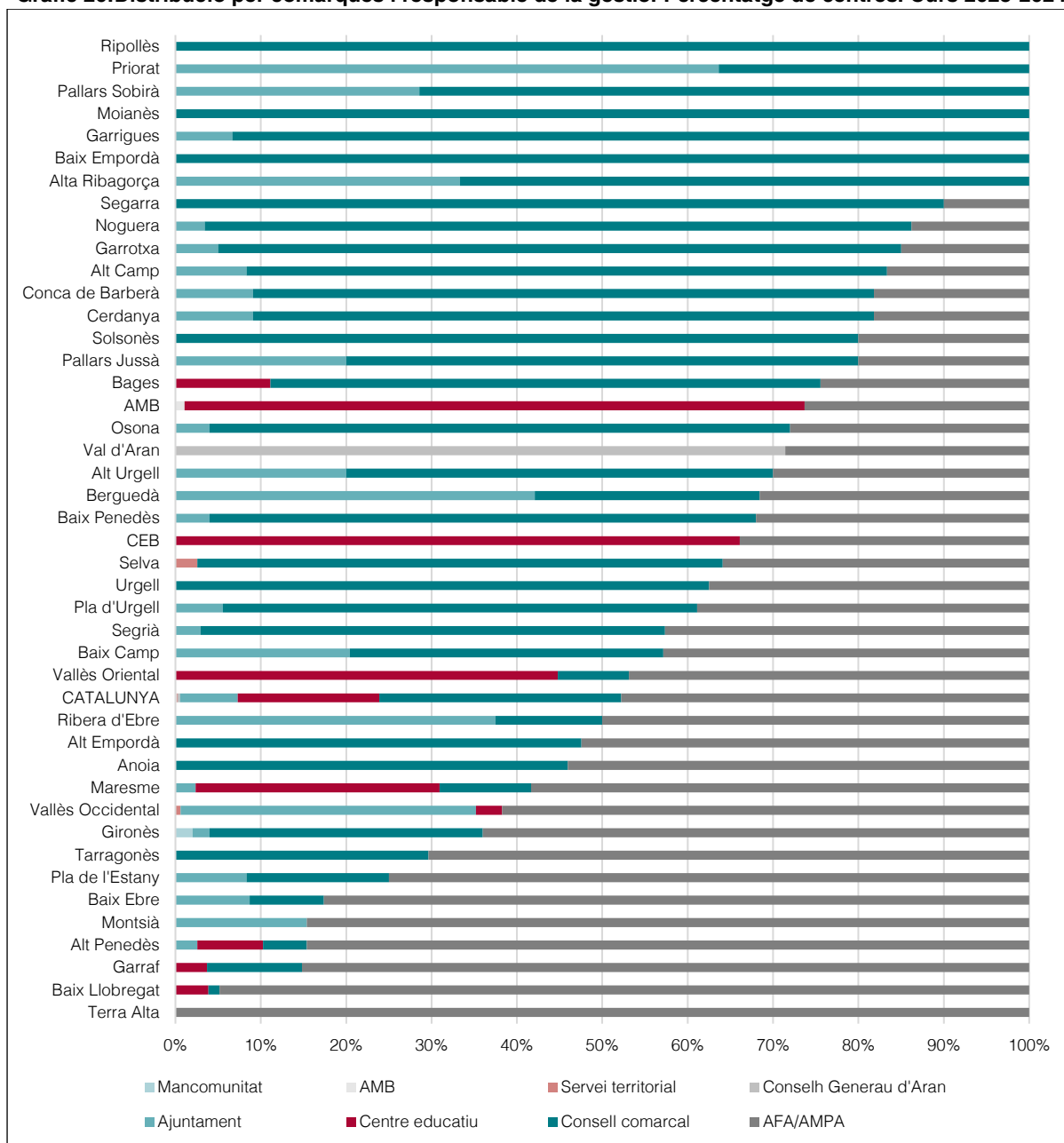
Gràfic 25. Distribució competencial per comarques. Percentatge de centres. Curs 2023-2024



Font: elaboració pròpia.

Diagrama 15. Modalitat de gestió i forma de prestació. Curs 2023-2024

Font: elaboració pròpia.

Gràfic 26. Distribució per comarques i responsable de la gestió. Percentatge de centres. Curs 2023-2024

Font: elaboració pròpia.

Quadre 14. Prestació del servei de menjador escolar per tipus de centre. Curs 2023-2024

Responsable de la gestió i tipus de prestació	Escola	Percentatge sobre el total	Institut escola	Percentatge sobre el total	ZER	Percentatge sobre el total
AFA	715	53,96	43	38,74	34	15,32
Prestació amb mitjans propis	59	8,25	8	18,60	2	5,88
Servei contractat	656	91,75	35	81,40	32	94,12
Consell comarcal	283	21,36	28	25,23	159	71,62
Prestació directa	3	1,06	0	0,00	3	1,89
Servei contractat	280	98,94	28	100,00	156	98,11
Centre educatiu	243	18,34	32	28,83	0	0,00
Servei contractat	243	100,00	32	100,00	0	0,00
Ajuntament	78	5,89	7	6,31	27	12,16
Prestació amb mitjans propis	3	3,85	1	14,29	11	40,74
Servei contractat	75	96,15	6	85,71	16	59,26
Conselh Generau d'Aran	3	0,23	0	0,00	2	0,90
Servei contractat	3	100,00	0	0,00	2	100,00
Servei territorial	2	0,15	0	0,00	0	0,00
Servei contractat	2	100,00	0	0,00	0	0,00
AMB	0	0,00	1	0,90	0	0,00
Servei contractat	0	0,00	1	100,00	0	0,00
Mancomunitat	1	0,08	0	0,00	0	0,00
Servei contractat	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Total servei contractat	1.260	95,09	102	91,89	206	92,79
Total prestació directa / amb mitjans propis	65	4,91	9	8,11	16	7,21
Total	1.325	100,00	111	100,00	222	100,00

Font: elaboració pròpia.

7. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

D'acord amb la normativa vigent, el projecte d'informe de fiscalització va ser tramès al Departament d'Educació i Formació Professional i al Consorci d'Educació de Barcelona, el 26 de maig de 2026, per complir el tràmit d'al·legacions.

7.1. AL·LEGACIONS REBUDES

7.1.1. Al·legacions del Departament d'Educació i Formació Professional

L'escrit d'al·legacions presentat pel Departament d'Educació, amb registre d'entrada número E/002144-2026, de 10 de juny de 2026, es transcriu a continuació:



Al·legacions al projecte d'informe de la Sindicatura de Comptes en relació amb el Servei escolar de menjador als centres públics d'educació infantil i primària (21/2023-D)

El Govern manifesta la seva voluntat de revisar i actualitzar el marc normatiu vigent que regula el servei escolar de menjador als centres docents públics, actualment establert pel Decret 160/1996, de 14 de maig. Transcorregudes gairebé tres dècades des de la seva aprovació, es constata la necessitat d'adequar aquesta regulació a les noves realitats socials, educatives i econòmiques.

En aquest context, es considera prioritari impulsar una reforma que doni resposta a l'evolució dels hàbits alimentaris, a les necessitats de conciliació familiar i laboral, així com als canvis en el sistema educatiu i en les polítiques d'equitat. El servei de menjador escolar ha esdevingut un element integrat en el projecte educatiu dels centres i un instrument rellevant per garantir la igualtat d'oportunitats, la salut de l'alumnat i la cohesió social.

La futura actualització normativa haurà de reforçar els criteris de qualitat nutricional, sostenibilitat i proximitat dels aliments, així com establir mecanismes més eficients de gestió, control i participació de la comunitat educativa. Igualment, haurà d'abordar la revisió dels models de finançament i dels sistemes d'ajuts, amb l'objectiu d'assegurar un accés equitatiu al servei, amb especial atenció als col·lectius en situació de vulnerabilitat.

En aquest marc, un dels àmbits que requereix una regulació específica és la participació de les associacions de famílies d'alumnes (AFA) en el servei de menjador. Aquesta participació s'ha d'emmarcar necessàriament dins dels límits que estableix l'ordenament jurídic vigent, i en particular la normativa reguladora de la contractació del sector públic. D'acord amb aquesta normativa, la prestació del servei mitjançant fórmules de gestió indirecta queda subjecta als principis de publicitat, concurrència, transparència, no discriminació i igualtat de tracte, i la condició d'òrgan de contractació correspon exclusivament a l'administració pública competent, sense possibilitat de delegació a entitats privades.

Això no obstant, aquest marc és compatible amb una participació activa de les AFA en àmbits que no impliquen l'exercici de potestats administratives. Així, es considera jurídicament adequat vehicular la seva intervenció mitjançant la col·laboració en l'organització del servei, la participació en la definició de necessitats i en la redacció dels plecs, l'emissió de valoracions no vinculants en els procediments d'adjudicació, així com el seguiment, control i avaluació de la prestació. Aquest esquema permet compatibilitzar el respecte al principi de reserva de funcions públiques en matèria de contractació amb una governança participativa, en què les AFA exerceixen un paper actiu en la millora contínua del servei, sense assumir competències pròpies de l'administració.

En paral·lel, es planteja la utilització d'instruments de racionalització de la contractació, com els acords marc previstos a la Llei de contractes del sector públic, com a via per reforçar la seguretat jurídica i l'eficiència en la gestió del servei de menjador. Aquests instruments permeten establir, mitjançant un procediment de selecció prèvia, les condicions bàsiques dels futurs contractes basats, garantint el compliment dels principis de concurrència i transparència, i facilitant una contractació més àgil i homogènia. Aquest model possibilita, al mateix temps, que els centres educatius participin en la concreció dels contractes basats, adaptant-los a les seves necessitats específiques, i que la comunitat educativa —incloses les AFA— pugui intervenir en la definició de requisits i en els mecanismes de seguiment i avaluació, dins d'un marc jurídic plenament garantit.

Igualment, en un sistema de gestió descentralitzat com l'actual, esdevé essencial disposar de sistemes d'informació fiables, complets i actualitzats, que permetin planificar les polítiques públiques, fer-ne el seguiment i control, i facilitar una presa de decisions fonamentada.

Així mateix, s'han detectat mancances en la disponibilitat i actualització dels plans de funcionament del servei de menjador, malgrat la seva exigència normativa. Aquesta situació posa de manifest la necessitat de reforçar els mecanismes de recollida, validació i explotació de la informació, així com d'establir sistemes integrats que permetin garantir la traçabilitat, la qualitat i l'actualització de les dades. La futura regulació haurà d'incorporar obligacions clares en matèria d'informació, així com instruments de supervisió i suport als serveis territorials, amb l'objectiu d'assegurar una gestió més eficient, homogènia i transparent del servei.

Finalment, la revisió del Decret ha de permetre reforçar el paper dels plans de funcionament del servei de menjador com a instrument bàsic per a la seva definició i ordenació als centres educatius, en estreta coherència amb el projecte educatiu de centre (PEC). El pla de funcionament ha de constituir el document de referència que concreti els principis educatius, organitzatius i de qualitat que orienten l'actuació del centre en l'espai de migdia.

A aquest efecte, es preveu establir normativament uns continguts mínims obligatoris que garanteixin un nivell homogeni de qualitat del servei —incloent-hi l'organització i la gestió, els criteris nutricionals, l'atenció educativa, les ràtios de personal i els protocols de seguretat i salut—, així com regular els procediments d'autorització i de revisió periòdica per part de l'administració educativa, amb definició de terminis, criteris d'avaluació i mecanismes de seguiment. Aquest reforç normatiu ha de contribuir a consolidar els plans de funcionament com a eina clau de planificació, control i millora contínua del servei.

A la vista de les recomanacions efectuades en el projecte d'informe i a l'espera de poder desplegar un nou Decret que les incorpori de manera integral, el Departament d'Educació i Formació Professional ja ha iniciat l'adopció de mesures orientades a donar-hi resposta de manera progressiva dins del marc normatiu vigent. Aquestes actuacions tenen per objecte millorar els mecanismes de regulació, gestió i control del servei de menjador escolar, així com reforçar la transparència, l'eficiència i l'equitat en la seva prestació.

En aquest sentit, les iniciatives impulsades es dirigeixen tant a l'actualització dels criteris econòmics i dels instruments de contractació, com al reforç dels sistemes d'informació i seguiment, i a la millora dels instruments de planificació dels centres. Tot plegat amb la finalitat de facilitar una transició ordenada cap a un nou marc regulador més adequat a les necessitats actuals i futures del sistema educatiu.

Actuacions previstes:

1) Establiment del preu màxim per al curs escolar 2027-2028

Per a la determinació del preu màxim corresponent al curs 2027-2028, es preveu revisar els indicadors actualment utilitzats, atès que alguns d'ells han quedat desfasats temporalment i no reflecteixen adequadament la realitat del servei. Així mateix, es planteja establir un preu màxim més ajustat al model estàndard de servei de menjador, que no es correspon amb un escenari base de 90 usuaris, sinó amb una casuística més representativa de la diversitat de centres.

En aquest sentit, es considera rellevant poder disposar de la informació recollida per la Sindicatura de Comptes, atès que aquesta pot esdevenir un instrument valuós per a la definició d'un preu de referència més ajustat, basat en dades objectives i en l'anàlisi real dels costos del servei.

D'altra banda, aquest Departament, en coherència amb les conclusions exposades, ja ha adoptat mesures orientades a millorar els criteris de determinació del preu màxim, incorporant una metodologia més ajustada a la realitat del servei. Així, en les directrius adreçades als ens locals per al curs 2024-2025, ja es va incloure un apartat específic relatiu a la justificació econòmica del servei i als criteris per a l'establiment del preu màxim, amb l'objectiu d'adequar-lo als costos reals i garantir una major transparència i coherència en la seva aplicació.

“ ...

3.1.1 Memòria econòmica explicativa de la determinació del preu màxim (NOU)

Per a cada curs escolar, conjuntament amb la resolució del preu màxim, mitjançant el web del Departament, també es dona publicitat de la memòria econòmica explicativa per a la determinació del preu màxim del servei escolar de menjador dels centres educatius del Departament d'Educació. Aquesta memòria incorpora els diferents conceptes de cost que integren el preu màxim i que s'obté de l'agregació d'aquests conceptes, els quals es revisen per a cada curs escolar aplicant els indicadors que s'hi determinen i s'estableix segons tres models de centre educatiu, en funció del nombre d'usuaris.

En aquest sentit, a l'hora d'establir el preu màxim d'un servei cal atendre a la seva singularitat. Entre altres aspectes s'ha de tenir en compte i posar un especial èmfasi al nombre d'usuaris real, ja que el preu pot variar considerablement, així com aquells conceptes de despesa que realment s'estan assumint per part de les entitats prestadores d'aquest servei. És a dir, cal adequar l'estudi general al projecte concret del servei de menjador escolar de cada centre.

A tall d'exemple, un servei per a 200 usuaris no hauria de tenir un preu de 7,25 €/alumne/dia. D'acord amb els indicadors establerts a la memòria, aquest preu pot ser inferior i estar al voltant dels 7 €. Així mateix, on també cal posar una especial atenció és en l'apartat dels subministraments (llum, aigua i gas), ja que en la majoria dels centres educatius aquestes despeses no són assumides per part de l'empresa que presta el servei, essent assumides per part de l'administració. Per tant, en aquests casos, no correspondria incorporar aquesta quantia com a cost implícit del servei, tot i que consta a l'estudi de costos que avalua d'una forma general el servei.

...

2) Pla pilot d'Acord Marc en un dels serveis territorials i extensió a la resta de territoris

Es planteja la posada en marxa d'un pla pilot en un dels serveis territorials amb l'objectiu d'implementar el model d'acord marc en la contractació del servei de menjador escolar. Aquesta experiència pilot ha de permetre validar, en un entorn controlat, l'adequació d'aquest instrument des del punt de vista jurídic, organitzatiu i operatiu, així com avaluar-ne l'impacte en termes d'eficiència, qualitat del servei i seguretat jurídica.

La previsió és aplicar aquest model tan aviat com sigui possible (tot i ser conscients que es tracta d'un procediment complex i que precisa d'una fase prèvia de preparació prolongada) en l'àmbit territorial seleccionat i, a partir dels resultats obtinguts i de l'avaluació corresponent —que haurà d'incloure indicadors de funcionament, satisfacció dels usuaris i adaptació a les necessitats dels centres—, es valorarà la seva eventual extensió progressiva a la resta de serveis territorials. Aquest enfocament gradual permetrà minimitzar riscos, incorporar millores i garantir una implantació homogènia i ordenada del model en el conjunt del sistema.

En aquest sentit, s'ha elaborat un primer esborrany del plec de prescripcions tècniques, que ha de constituir la base inicial per a la definició del futur acord marc. Per a la seva revisió i concreció final s'ha constituït un grup de treball específic, integrat per representants de la Secretaria General, de la Direcció de Serveis, de l'Assessoria Jurídica del Departament, de la Direcció General d'Atenció a la Comunitat Educativa i del Servei Territorial designat per a la implementació del pla pilot, corresponent al Servei Territorial del Baix Llobregat.

Aquest grup de treball, ja formalment convocat, es reunirà amb la periodicitat que resulti necessària en funció de l'estat d'avanç dels treballs, amb l'objectiu de revisar, contrastar i validar els continguts tècnics i jurídics del plec, així com de garantir-ne la coherència amb la normativa vigent i amb les necessitats operatives del Departament.

Paral·lelament, es preveu la realització de reunions consultives amb la comunitat educativa i altres agents implicats. L'objectiu és recollir aportacions, identificar necessitats i incorporar, en la mesura del possible, les seves demandes i consideracions en la redacció definitiva dels plecs que han de regir l'acord marc.

Aquest procés participatiu i de contrast tècnic ha de permetre disposar d'un document final rigorós, ajustat a les necessitats reals del servei i alineat amb els criteris de transparència, eficiència i qualitat que han de presidir la contractació pública.

3) Sistema d'informació integral dels serveis delegats en matèria d'educació

Es preveu l'establiment d'un sistema integral de gestió de la informació que permeti disposar de dades fiables, completes i actualitzades relatives al servei de menjador escolar. Aquest sistema ha de constituir una eina essencial per a la planificació de les polítiques públiques, el seguiment i control dels serveis delegats, així com per a la presa de decisions informades per part de l'Administració educativa.

A aquest efecte, caldrà definir circuits normalitzats de recollida, validació i explotació de la informació, amb especial atenció a les dades que han de trametre els ens locals i els centres educatius. Igualment, es preveu la implantació d'eines digitals comunes i d'indicadors homogenis que permetin assegurar la traçabilitat, la comparabilitat i la qualitat de les dades. Aquest sistema haurà de reforçar, així mateix, les funcions de supervisió dels serveis territorials i garantir una gestió més eficient, transparent i orientada a la millora contínua del servei.

En aquest sentit, i atès que ja s'estaven desenvolupant actuacions en aquesta línia, es preveu que, durant el present curs escolar, es pugui disposar d'una primera fase del sistema amb informació (MITE) rellevant sobre la gestió del servei de menjador escolar. Aquest desplegament es completarà de manera progressiva, amb l'ampliació funcional i l'extensió del sistema a la resta de serveis delegats, amb l'objectiu de consolidar un model integral i homogeni de gestió de la informació.

4) Incorporació de procediments de millora del control i supervisió

Es preveu la incorporació de procediments específics orientats a reforçar el control i la supervisió dels serveis delegats als ens locals en matèria d'educació. Aquests mecanismes s'integraran en les directrius adreçades als ens locals per al curs 2026-2027, amb l'objectiu d'establir criteris clars i homogenis pel que fa a les obligacions d'informació, els estàndards de qualitat del servei i els sistemes de seguiment.

Aquesta actuació ha de permetre avançar cap a un model de governança més estructurat, que garanteixi una supervisió efectiva per part de l'Administració educativa, reforçant la coherència en l'aplicació de la normativa i facilitant la detecció i correcció de possibles disfuncions en la gestió dels serveis delegats.

5) Millora de l'atenció educativa durant l'espai de migdia

Es preveu impulsar mesures orientades a millorar la dotació horària dels professionals de suport (vetlladors) durant l'espai de migdia, amb la finalitat de garantir una atenció adequada a l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu.

Aquesta actuació té com a objectiu assegurar la inclusió efectiva d'aquest alumnat en el servei de menjador escolar, reforçant el seu caràcter educatiu i afavorint la igualtat d'oportunitats, d'acord amb els principis d'equitat i d'educació inclusiva que orienten el sistema educatiu.

6) Reforç del paper de la inspecció educativa

Es preveu reforçar la participació de la inspecció educativa en la supervisió específica de l'aplicació de la normativa vigent en matèria de menjador escolar. En particular, aquesta actuació se centrarà en el seguiment de la correcta aplicació del preu màxim als centres educatius de titularitat del Departament, així com l'adequació al "Pla de Menjador", informant en els casos d'incompliment.

Aquest reforç ha de contribuir a garantir una aplicació homogènia de la normativa, incrementar la seguretat jurídica del sistema.

En relació a la redacció d'aquest punt en l'esborrany d'informe, suggerim citar, literalment, l'article 20 del Decret 160/1996 de menjador escolar, ja que s'ha omès que també correspon al "departament de Sanitat i Seguretat Social", ja que, principalment, qui inspecciona els menjadors escolar és la inspecció sanitària.

La inspecció d'educació, com hem dit abans, informa sobre el pla de menjador i supervisa la correcta aplicació del preu màxim de menjador.

Signat digitalment per Laura Brunet i Núñez el 9 de juny de 2026

7.1.2. Al·legacions del Consorci d'Educació de Barcelona

L'escrit d'al·legacions presentat pel Consorci d'Educació de Barcelona, amb registre d'entrada número E/002126-2026, de 8 de juny de 2026, es transcriu a continuació.

La documentació annexa a les al·legacions no es transcriu a l'informe, però consta en l'arxiu de la Sindicatura.



Al·legacions al projecte d'informe de fiscalització núm. 21/2023-D, corresponent al Servei escolar de menjador als centres públics d'educació infantil i primària, realitzat per la Sindicatura de Comptes

La Sindicatura de Comptes de Catalunya, en el marc de les seves competències, va trametre el passat a la gerència del Consorci el projecte d'informe de fiscalització núm. 21/2023-D, corresponent al Servei escolar de menjador als centres públics d'educació infantil i primària, revisat pel Ple de la Sindicatura, perquè, si es estimem oportú, s'hi presentin les al·legacions pertinents.

L'esmentat informe integra la fiscalització de tots els centres educatius públics de Catalunya i per tant, inclou, tan els de l'àmbit de competència del Departament d'Educació i Formació Professional com els del Consorci d'Educació de Barcelona, motiu pel qual es traslladarà també el contingut d'aquest escrit al Departament per tal que valorin la conveniència d'integrar-les conjuntament amb les que pugui presentar el mateix Departament i es presentin de forma conjunta.

S'adjunten relacionades les consideracions i al·legacions que s'han considerat seguir dos blocs, el primer fa referència a les conclusions i el segon a les recomanacions.

Respecte a les conclusions:

1. Incompliment de la normativa de contractació pública (conclusió 2):

- En el **81,11% dels centres** on el CEB té la competència, el servei es prestava de forma no ajustada a la normativa de contractació.
- S'ha detectat que la majoria de contractes es feien mitjançant contractació directa per part dels centres o encàrrec a les associacions de famílies (AFA) sense seguir la Llei de contractes del sector públic (LCSP). Els centres van manifestar la dificultat de tramitar expedients per la seva complexitat i la **manca de recursos, formació i suport** per part del CEB.
- **Proposta:** Els contractes vigents d'acord amb la normativa de contractació des del curs 2023-2024 a l'actualitat són 67 (s'adjunta relació) que corresponen a 69 centres educatius d'educació infantil i primària amb les seves respectives pròrrogues (documentació adjunta), el que representa un total del 38% del total de centres públics d'aquesta etapa. S'acompanya un recull de la documentació emprada en el procés d'acompanyament que actualment es fa servir per donar suport a la contractació dels centres educatius i la formació que es realitza.

2. Manca de formalització de la delegació de facultats (conclusió 3):

- A Barcelona, el CEB **no s'ha formalitzat la delegació** als directors dels centres de les facultats de contractació del servei de menjador.
- Tot i que la normativa d'autonomia de centres permet que els directors actuïn com a òrgans de contractació, aquesta facultat ha de ser formalment delegada pel titular de la competència (en aquest cas, el CEB) per ser exercida d'acord amb la llei.
- **Proposta:** S'ha formalitzat la delegació. S'adjunta la resolució de la gerència.

3. Deficiències en els sistemes d'informació i supervisió (conclusió 7 i 19):

- Tot i que el CEB disposava d'una base de dades amb informació de tots els centres, aquesta era **incompleta i poc homogènia**.
- Es van detectar incongruències en les dades (com el nombre d'usuaris) perquè mancaven instruccions comunes i criteris clars per definir els indicadors bàsics del servei. A més, el CEB **no disposava dels plans de funcionament** del servei de menjador dels centres ni realitzava actuacions per verificar-ne l'existència.
- **Proposta:** El Pla de Millora del Temps Educatiu de Migdia (PMTEM) del CEB neix el curs 2024-2025 previ estudi fet el curs 2023-2024 amb l'objectiu de generar que la franja de migdia fos d'alt valor educatiu i el més inclusiva possible (en els centres educatius públics).

La distribució de les escoles i dels instituts escola en el desplegament del PMTEM ha estat la següent:

- Curs 2024-2025 76 escoles i instituts escola
- Curs 2025-2026 50 escoles i instituts escola

- Curs 2026-2027 previsió de fer 54 escoles i instituts escola restants.

El desplegament del PMTEM contempla els següents tres eixos de treball:

1. Assessorament en centre.
2. Marc formatiu per a tots els agents implicats.
3. Milliores dels equipaments de menjador.

Pel que fa a l'assessorament en centre, es realitza mínim una visita anual a cada centre amb un equip del CEB format per TGT, PSI EAP, DEI i altres professionals, si s'escau, com poden ser fisioterapeutes o CEEPSIR. El curs passat es van realitzar 76 visites i enguany arribarem a les 126 visites en centres.

En aquestes visites tractem 10 punts bàsics per garantir un bon funcionament del TEM de cada centre educatiu. Així, el primer punt fa referència a la documentació de centre on compartim la necessitat que tot centre educatiu disposi d'un document (el PTEM és el Pla del Temps Educatiu de Migdia que és l'equivalent al Pla de Funcionament del Servei de Menjador) aprovat pel Consell Escolar on es reculli temes de l'àmbit organitzatiu i de funcionament però també altres punts importants com l'atenció a la diversitat o el foment de l'autonomia de l'alumnat en el menjador en consonància amb el PEC del propi centre.

L'objectiu quan reflexionem al voltant d'aquest punt de la documentació es fer arribar la necessitat als equips directius que cada centre educatiu ha de disposar d'un document propi de centre sobre com vol que sigui el TEM del seu centre, independentment de si la gestió del menjador la porta el propi centre o l'una empresa a través de l'AFA.

4. Manca de traçabilitat pressupostària (conclusió 13):

- El pressupost del CEB no permet identificar clarament la partida destinada als ajuts de menjador.
- L'aplicació pressupostària utilitzada pel CEB per als ajuts recull també altres tipus d'ajudes a l'alumnat, i aquesta despesa no està integrada dins del programa pressupostari específic de "Serveis complementaris a l'educació".
- **Proposta: es procedirà a modificar la classificació funcional per al nou pressupost situant-la en la 4240.**

5. Gestió econòmica i tensions de tresoreria (apartat 5.1.4):

- **Conclusió:** La periodicitat en la transferència dels fons dels ajuts de menjador als centres podia provocar tensions de tresoreria.
- **Justificació:** A Barcelona, el CEB transferia els ajuts als centres aproximadament cada tres o quatre mesos, a diferència d'altres ens que ho feien mensualment.
- **Proposta:** sol·licitar al Departament la millora en l'estabilització del finançament de les aportacions que afectin a transferències a famílies, com són els ajuts de menjador o els programes de Pla de Xoc o Motxilles Escolars.

Respecte a les recomanacions:

L'informe formula nou recomanacions generals per millorar el servei, de les quals les següents afecten directament l'àmbit d'actuació del CEB:

1. Dotació d'eines als centres (Recomanació 3): El CEB hauria de posar a disposició dels centres docents guies de contractació, aplicacions de gestió i plantilles de seguiment, a més de desenvolupar un **pla de formació en contractació** per als equips directius.

Proposta: Els contractes vigents d'acord amb la normativa de contractació des del curs 2023-2024 a l'actualitat són 67 (s'adjunta relació) que corresponen a 69 centres educatius d'educació infantil i primària amb les seves respectives pròrrogues (documentació adjunta), el que representa un total del 38% del total de centres públics d'aquesta etapa. S'acompanya un recull de la documentació emprada en el procés d'acompanyament que actualment es fa servir per donar suport a la contractació dels centres educatius i la formació que es realitza.

2. Regulació del paper de les AFA (Recomanació 4): Cal que el CEB estableixi clarament com han de participar les famílies en el servei (col·laboració en l'organització, plecs i seguiment), deixant clar que **no poden ser les que contractin** el servei.

Proposta: La proposta en relació a aquesta recomanació haurà de ser la mateixa que proposi el Departament d'Educació i Formació Professional per a tot el país.

3. Millora d'infraestructures (Recomanació 7): El CEB hauria d'elaborar plans per **adequar i millorar els espais de menjador**, especialment en centres amb falta d'espai o climatització inadequada (com s'ha detectat en les visites in situ).

Proposta: Pla Espai del Migdia que inclou la dimensió inclusiva (veure punt 3 relatiu a les conclusions de l'informe). S'acompanya un resum del Pla i les actuacions realitzades fins la data.

4. Suport a l'alumnat amb necessitats especials (Recomanació 8): Cal analitzar i corregir la **insuficiència de personal de suport** (vetlladors) durant l'espai de migdia per garantir una atenció adequada a aquest alumnat.

Proposta: S'aporta la resolució i les instruccions relació a l'assignació de la dotació d'hores de vetllador que s'assignen als centres.

5. Transparència pressupostària (Recomanació 9): El CEB ha d'identificar clarament en el seu pressupost les partides que fan referència exclusivament a les despeses del servei de menjador per garantir-ne la traçabilitat.

Proposta: es procedirà a modificar la classificació funcional per al nou pressupost situant-la en la 4240.

Signat digitalment per Anna Terra i Sans, Directora de Recursos Corporatius, el 5 de juny de 2026

7.2. TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS

Les al·legacions formulades han estat analitzades i valorades per la Sindicatura de Comptes.

El text del projecte d'informe no s'ha alterat perquè s'entén que les al·legacions trameses són explicacions que confirmen la situació descrita inicialment o perquè no es comparteixen els judicis que s'hi exposen.

APROVACIÓ DE L'INFORME

Certifico que a Barcelona, el 7 de juliol del 2026, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, presidit per la síndica major, Llum Rodríguez Rodríguez, amb l'assistència dels síndics Maria Àngels Cabasés Piqué, Anna Tarrach Colls, Ferran Roquer i Padrosa, Josep Viñas i Xifra, i Manel Rodríguez Tió, i de la secretària general de la Sindicatura, Marta Junquera Bernal, actuant com a ponent la síndica Anna Tarrach Colls, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 8/2026, Servei escolar de menjador als centres públics d'educació infantil i primària.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquesta certificació, amb el vistiplau de la síndica major.

La secretària general

Vist i plau,

La síndica major

