

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.

Carmen Coret Bueno.

Inspectora de educación. Valencia

Resumen

La directora de un centro de educación infantil y primaria, recientemente nombrada de forma extraordinaria, pide asesoramiento a la inspectora de zona para llevar a cabo la gestión económica del centro. Personada la inspectora en éste, constata un elevado déficit en la cuenta de gestión del comedor escolar y una serie de irregularidades de calado que aconsejan una supervisión de la gestión económica del centro.

Palabras clave:

Dirección, inspección, supervisión, gestión económica, cuenta de gestión, libro de cuenta corriente, libro de caja, inventario, comedor escolar, donaciones, contratación de personal, contratación de servicios.

ANTECEDENTES

El caso práctico que se expone se incardina en un CEIP de la Comunidad Valenciana, esto supone que la normativa que se utiliza para la resolución del mismo es la válida en el ámbito de competencia de esta comunidad, a excepción de las referencias de la normativa básica. Por tanto, en virtud de las competencias educativas que tienen atribuidas las diferentes Comunidades Autónomas, se recomienda previamente a la lectura del caso la consulta de aquellas normas equivalentes en su ámbito competencial, especialmente la normativa referida a la gestión económica de los centros docentes públicos. Por otro lado,

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

aunque se trata de un caso centrado en un CEIP, su ejemplo es válido para centros públicos de otros niveles educativos. Una vez realizada esta salvedad, pasamos a detallar el caso práctico.

La directora de un centro de educación infantil y primaria, recientemente nombrada de forma extraordinaria, solicita asesoramiento a la inspectora de zona para llevar a cabo la gestión económica del mismo.

La inspectora visita el centro para responder a dicha solicitud, encontrándose la siguiente situación:

- 1) Inexistencia de libro de cuenta corriente, libro de caja e inventario del centro.
- 2) Irregular archivo de los justificantes de gasto, en bolsas de plástico clasificados por meses y sin ordenar.
- 3) Muchos de los justificantes de gasto son tiques de compra, algunos de los cuales son completamente ilegibles. Llamen la atención gastos elevados de renting de una fotocopiadora (700€/mes) y escritos que evidencian donativos por uso de instalaciones.
- 4) Inexistencia de actas de la comisión económica del Consejo escolar
- 5) Información aproximada e inexacta de la situación económica del centro en las actas del Consejo Escolar.
- 6) Información incompleta de la gestión económica en el sistema de información ITACA, mediante el cual se comunican los datos a la administración.

Ante esta situación la inspectora solicita a la directora y secretaria salientes que, en el plazo de un mes, elaboren los libros de cuenta corriente y caja, pongan orden en los justificantes de gasto y anoten los apuntes contables en la plataforma ITACA.

HECHOS

La supervisión posterior de la gestión económica constata los siguientes hechos:

PRIMERO. Sobre la contabilidad

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

A la falta de instrumentación contable (libro de cuenta corriente, libro de caja y libro de inventario) y el irregular archivo de los justificantes de gasto, se añaden los siguientes hechos:

- 1) Existencia de dos cuentas bancarias, una oficial y otra no autorizada en la que se lleva cabo la gestión del comedor.
- 2) Falta de justificantes de gasto de algunos apuntes.
- 3) Irregulares justificantes de gasto, mediante notas de entrega y no facturas, por la realización de trabajos de instalaciones varias (de fontanería y electricidad). Entre dichos justificantes se detectan dos pagos que no están contabilizados.
- 4) En la gestión del comedor se realizan cobros de comensales en mano por valor de más de 10.000€ anuales, no existiendo justificantes de dichos ingresos, llegando a traspasar a la cuenta bancaria, en un solo día, cantidades superiores a 2000€.
- 5) Se han realizado obras en el centro (sustitución del pavimento de una dependencia, eliminación de un tabique), no existiendo expediente de adjudicación de obras, ni aprobación de los presupuestos del consejo escolar, ni autorización de la Dirección Territorial de Educación para llevarlas a cabo.
- 6) En el balance anual presentado por el centro a la Dirección Territorial de Educación no se incluye el saldo de la cuenta no oficial. Asimismo, el presupuesto presentado no contempla la previsión de gastos de reparación del centro que ascenderán posteriormente a más de 4.500 €.

SEGUNDO. Contratación de personal

Se constata que el centro ha pagado, a tres monitores de comedor, sueldos superiores a los establecidos en el contrato firmado por el Director Territorial y la empresa adjudicataria del comedor escolar. Además, se ha contratado de más a tres profesores como monitores, superando el número de los mismos establecido en el contrato citado.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.

AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

TERCERO. Contratación de servicios

Además de los gastos de renting de la fotocopiadora del centro, se detectan gastos de periodicidad mensual por conexión a internet, contratados con una empresa suministradora de estos servicios.

QUARTO. Uso externo de instalaciones

Se constata que se han cedido las instalaciones del centro a miembros de la comunidad educativa para la celebración de cumpleaños. Por el uso de las instalaciones, se han realizado donativos que no constan como ingresos. En las actas del Consejo Escolar del centro están establecidos unos criterios para determinar las cantidades a cobrar por el uso de las instalaciones en función del número de asistentes y de los espacios a utilizar.

QUINTO. Déficit económico del centro

Visto el saldo de las dos cuentas, las facturas pendientes y de pago y la relación de los ingresos que la Conselleria tiene pendientes en concepto de funcionamiento y ayudas de comedor, se calcula un déficit de comedor de más de 40.000 €, en un comedor escolar con alrededor de 500 comensales diarios.

NORMATIVA DE APLICACIÓN

Normativa estatal:

Constitución Española de 1978. Art. 103.1

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa . Art 132 Competencias del director. Disposición adicional 15ª.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.

AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia.

Normativa de la Comunidad Valenciana:

Ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana.

Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana

Decreto 233/1997 por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de las escuelas de educación infantil y los colegios de educación primaria.

Decreto 234/1997 por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de los institutos de educación secundaria.

Decreto 51/2001, de 13 de mayo, del Consell, sobre el sistema de comunicación de datos a la Conselleria competente en materia de educación a través del sistema de información ITACA de los centros docentes que imparten enseñanzas regladas no universitarias.

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

Orden 53/2013, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat.

Orden de 27 de noviembre de 1984, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se regula la utilización de las instalaciones y dependencias de los centros públicos de educación preescolar, EGB, educación especial y educación permanente de adultos.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.

AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

Resolución de 31 de enero de 1986 de la Dirección General de Educación Básica y Enseñanzas Especiales.

Acuerdo del Consejo Escolar Municipal del día 27 de junio de 2000.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

La Constitución Española establece en su artículo 103.1 que “la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

El artículo 123 Proyecto de gestión de los centros públicos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (LOE) modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), establece en su apartado 1 que los centros docentes públicos “dispondrán de autonomía en su gestión económica, de acuerdo con la normativa que establece la misma ley y la que determine cada Administración educativa”. La ordenación y utilización de los recursos será expresada en el proyecto de gestión, que será regulado por las Administraciones educativas, aunque la regulación de la elaboración del proyecto de gestión no se ha realizado en la Comunidad Valenciana, a diferencia de otras comunidades que sí lo han hecho.

La norma estatal citada en el artículo 123 de la LOE, el Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 14 de noviembre, sustituye al RDL 2/2000 de 16 de junio citado en la LOE), es de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas. Esta ley considera un tipo de contratos, los llamados contratos menores, cuyo expediente sólo requiere la aprobación del gasto y la incorporación de la factura, no pudiendo tener una duración superior a un año, ni exceder determinadas cuantías, pudiéndose adjudicar directamente a cualquier empresario que reúna capacidad

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

de obrar y la habilitación profesional requerida (La Ley de Contratos fija en 50.000€ los contratos para obras y en 18.000€ el resto, aunque la normativa autonómica que regula la gestión económica de los centros puede ser más restrictiva. En la Comunidad Valenciana los directores tienen autorización para realizar estos contratos por valor de hasta 6.000€).

El mismo artículo 123 de la LOE establece la posibilidad de que las administraciones educativas deleguen en los gobiernos de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros y responsabiliza a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.

Por otro lado, el artículo 132 de la LOE competencias del director dispone que este ha de garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes, realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro y ordenar los pagos. De igual modo se manifiesta el artículo 19 del Decreto 233/1997 por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de las escuelas de educación infantil y los centros de educación primaria, cuyo artículo 25 establece las competencias del secretario, entre las que se destacan realizar el inventario del centro, elaborar el proyecto de presupuesto del centro y realizar la contabilidad y ordenar el régimen económico del centro de acuerdo con las directrices del director, así como realizar la contabilidad y rendir cuentas ante las autoridades correspondientes.

Volviendo al artículo 123 de la LOE, decíamos que hace referencia a una normativa estatal ya explicada y a la normativa que cada comunidad autónoma establezca. En este último caso, la referencia es la siguiente: El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar los recursos económicos está sometido a las disposiciones que las Administraciones educativas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

En la Comunidad Valenciana es la Orden de 18 de mayo de 1995 citada en la normativa la que hace esta regulación. En el apartado segundo se delega en los directores las facultades ordinarias en materia de contratación de todas aquellas materias en las que los centros estén autorizados para efectuar el gasto, que deberán ajustarse a las normas que establece esta misma disposición. Son doce normas que han de cumplir los centros, que recogen algunos de los preceptos establecidos por normas de rango superior. Merecen especial mención, por la repercusión en el caso que nos ocupa, las siguientes:

Norma 2ª Ingresos. A este respecto el artículo 10 Gestión económica en los centros docentes públicos no universitarios de la Ley de presupuestos de la GV establece que constituirán ingresos que deberán ser aplicados a gastos de funcionamiento los producidos por legados, donaciones o cualquier otra forma admisible en derecho, además de los fondos librados por la Conselleria en materia de educación y los derivados de la venta de bienes y prestación de servicios. Asimismo, esta ley dispone que los gastos de funcionamiento derivados de estos ingresos se justificarán mediante la rendición de una única cuenta de gestión anual por la persona titular de la dirección del centro, previa aprobación de la misma por el respectivo consejo escolar. A lo establecido en la Ley de Presupuestos de la Generalitat, la norma 2ª añade las aportaciones procedentes de otras consellerias, corporaciones locales o entidades públicas.

Norma 3ª Presupuesto. Se ha de ajustar al modelo contenido en la orden, en el que se establece que se consignará como primer ingreso, el saldo del año anterior. También establece esta norma que el presupuesto de gastos vinculará al centro, pudiendo reajustarse, con las formalidades previstas para su aprobación, en función de las necesidades que se produzcan.

Norma 4ª Gastos. Los centros podrán efectuar gastos para su funcionamiento (suministros, transporte y comunicaciones, trabajos realizados por otros, material de

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

oficina, dietas y locomoción y gastos diversos), reparación y conservación de los inmuebles y adquisición de mobiliario y equipo didáctico. En los gastos de reparación y conservación de los edificios quedan excluidos todas aquellas obras que estén reguladas por normas técnicas que exijan proyecto firmado por técnico competente y que entrañen responsabilidad para su autor, o aquellas que modifiquen los espacios funcionales del edificio, sus usos y el de los espacios exteriores: dentro de las primeras se encuentran las que afecten a la seguridad, estabilidad y estanqueidad del edificio y las que modifiquen sustancialmente sus instalaciones y entre las segundas están las que alteren por adición o reducción los espacios funcionales del edificios o sus usos. Establece esta norma que en ningún caso, se destinarán fondos a suplir obligaciones que, como la conservación, reparación o mantenimiento de bienes, los servicios o suministros, estén atribuidas a la administración local o a las entidades de derecho público titulares de los edificios. Tampoco se incluirán como partidas de gasto las relativas a contratación de profesorado y a inversiones, excepto las permitidas por la presente norma.

Norma 5ª Procedimiento y justificación de los expedientes de obras, suministros y asistencias. En gastos cuya cuantía sea superior a 1.803,4 €, para la adjudicación de obras, suministros y servicios se deberá abrir expediente de adjudicación que incluya la justificación de todas las actuaciones: el director recabará al menos tres presupuestos de firmas comerciales o empresas del sector, y el consejo escolar resolverá la adjudicación. En el caso de la realización de obras y en el de adquisición de mobiliario y equipo didáctico, el centro remitirá inmediatamente a la Dirección Territorial de Educación la copia de los tres presupuestos y de la resolución de adjudicación. Si se adquiere mobiliario y equipo didáctico éstos se deberán inscribir en el libro de inventario del centro. Si se realizan obras, se pedirá previamente la autorización de la Dirección Territorial de Educación.

Norma 6ª Contratación. Los contratos que por su cuantía no pueden suscribir los directores son obras, suministros y servicios que sobrepasen los 6.000€ o, en el caso de

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

servicios, aquellos cuyo plazo de ejecución sea superior a un año. Los directores tampoco podrán celebrar contratos de alquiler de locales, cuya adjudicación queda reservada a los directores territoriales.

Norma 7ª Justificación de los gastos. La justificación de los gastos se realiza mediante la presentación, por parte del director de la cuenta de gestión anual del ejercicio anterior durante el mes de enero en la Dirección Territorial de Educación. Esta cuenta de gestión anual ha de ser aprobada previamente por el consejo escolar del centro. Además de la justificación anual, el director del centro informará trimestralmente a la comunidad escolar, a través del consejo escolar del estado de cuentas del centro.

Además de esta justificación de gasto, los centros tienen la obligación de comunicar a la administración a través de la plataforma ITACA la información necesaria para conocer los elementos de la gestión económica del centro. El artículo 10. Información obligatoria para los centros docentes de titularidad de la Generalitat Valenciana establece que todos los centros docentes y servicios de apoyo a la educación de titularidad de la Generalitat tienen la obligación de comunicar a la Conselleria competente en materia de educación, en el plazo establecido en la normativa vigente y a través del sistema ITACA, la información requerida en el presente decreto. Los datos que estos centros docentes están obligados a transmitir a través del sistema de información ITACA se establecen en el anexo I, en los términos previstos en la normativa que los regula, entre los que figura toda la información necesaria para conocer los elementos de la gestión económica del centro.

Norma 8ª. Apertura y funcionamiento de cuentas corrientes. Los centros dispondrán de una única cuenta corriente, abierta a nombre del centro en cualquier entidad bancaria o de ahorro, a través de la cual efectuarán los ingresos y pagos del centro.

Norma 9ª Instrumentación contable. Los libros para la gestión contable de los centros públicos no universitarios son: el libro de la cuenta de gestión, el libro de la cuenta

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

corriente bancaria y el libro de caja. Esta norma remite a la resolución de 31 de enero de 1984 citada en normativa, en la que se establece lo siguiente:

Del Libro de la cuenta corriente: se anotarán por orden cronológico las operaciones que signifiquen ingresos, reintegros o transferencias. Será motivo de cargo en este registro los ingresos que se efectúen y de abono las extracciones de fondos que se realicen o las órdenes de transferencia. Se determinará permanentemente el saldo, por diferencia entre cargos y abonos.

Del Libro de caja: La existencia de efectivo en caja tendrá, por razones de seguridad, un carácter muy limitado, ya que los pagos deberán efectuarse, con carácter general mediante cheques nominativos (no al portador). Cuando se considere imprescindible el uso de la Caja se anotarán en el Libro, por orden cronológico, todos los ingresos y pagos dando a cada asiento una numeración correlativa dentro de cada ejercicio. Serán motivo de cargo los ingresos y de abono los gastos determinando el saldo constate por diferencia de ambos.

Del Inventario: recoge el movimiento de material inventariable, tanto el que tenga entrada en el centro sea cualquiera su procedencia como el que cause baja. Es material inventariable: mobiliario, lámparas, cuadros, maquinaria, proyectores, pantallas, equipos musicales, material docente no fungible, material deportivo, material musical, etc.

Del registro de actas de la comisión económica: recogerá las actas de las reuniones de la comisión económica que se celebren, detallando en el margen izquierdo los asistentes y el cargo y a la derecha el texto del acta.

Norma 10ª Archivo de documentación: Las rendiciones anuales de cuentas y la aprobación del consejo escolar, así como toda la documentación que sirve de justificación a las operaciones económicas y contables (presupuestos, facturas, recibos, talonarios de cheques, copias de órdenes de transferencia y demás justificantes) deberán ser archivados por orden cronológico.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

La validez de las facturas o tiques como justificaciones contables se ha de buscar en el Real Decreto 1619/2012 que en su artículo 2 establece que los empresarios o profesionales están obligados a expedir factura por las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen en su actividad, con las excepciones que establece la ley, no aplicables en el caso que nos ocupa. En cualquier caso, será obligación del responsable del centro solicitar las justificaciones de gasto a los empresarios o profesionales que hayan entregado bienes y prestado servicios para justificarlos convenientemente.

Los tiques de compra no son válidos como justificantes ya que el artículo 4 de este Real Decreto establece la posibilidad de factura simplificada que sustituye a los tiques y que podrá ser empleada cuando el importe no exceda de 400€, IVA incluido (o en importes inferiores a 3.000€ en las excepciones que contempla la ley, como por ejemplo el transporte de personas y equipajes, alquiler de películas, servicio de tintorería o lavandería).

El contenido de las facturas y de las facturas simplificadas está establecido en los artículos 6 y 7 respectivamente de esta misma disposición y ninguno de los casos citados al inicio de este párrafo cumple los requisitos de las mismas.

Por otro lado, en la misma ley, el artículo 132 Competencias del director dispone como tales, además de garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes, realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro y ordenar los pagos.

De la misma forma se manifiesta el artículo 19 del Decreto 233/1997, competencias que se contemplan en el capítulo II Órganos unipersonales de gobierno. En este mismo capítulo, el artículo 25 establece las competencias del secretario, entre las que se encuentran realizar el inventario del centro, elaborar el proyecto de presupuesto del centro y realizar la contabilidad y ordenar el régimen económico del centro de acuerdo con

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

las directrices del director, así como rendir cuentas ante las autoridades correspondientes.

Siendo que el presente caso tiene una relación directa con la prestación del servicio complementario de comedor escolar, regulado por las administraciones educativas, la normativa de aplicación en la Comunidad Valenciana es la Orden 53/2012 citada. El artículo 17 de la misma establece como función del director, supervisar las condiciones de ejecución del contrato con las empresas adjudicatarias, sin perjuicio de las relaciones laborales existentes entre las empresas y su personal. Y el artículo 18 el responsable del comedor, dispone que será competencia de éste realizar la gestión económica del servicio de comedor, verificar el cobro de las cantidades del precio del servicio a los usuarios y efectuar los cobros y pagos autorizados por la dirección del centro. Asimismo, el artículo 22.1 establece que la contratación de monitores de comedor quedará incluida dentro de la contratación del servicio de comedor, siendo responsabilidad de la empresa adjudicataria la contratación de dicho personal. Y el artículo 22.2 que el personal docente puede ser contratado como monitores de comedor por parte de la empresa prestataria del servicio siempre y cuando se les autorice la compatibilidad de actividades por parte de la conselleria competente en materia de personal docente. Su retribución correrá a cargo de la empresa prestataria del servicio.

Por otro lado, con respecto al uso externo de las instalaciones escolares, el Real Decreto 2274/1993, de 2 de diciembre, del cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y ciencia y la Orden de 27 de noviembre de 1984, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se regula la utilización de las instalaciones y dependencias de los centros públicos de educación preescolar, EGB, educación especial y educación permanente de adultos, establecen en su artículo 6 y su apartado primero respectivamente que las instalaciones y dependencias de los centros públicos podrán ser utilizadas fuera del horario escolar para actividades educativas, culturales, deportivas o asociativas. El apartado tercero atribuye competencias al Consejo

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

Escolar Municipal, si estuviere constituido, para la realización de un programa de utilización de los centros públicos de la localidad, armonizando en lo posible las solicitudes presentadas y las disponibilidades existentes. En el caso de que el Consejo Escolar Municipal hubiera acordado delegar estas funciones en los Consejos Escolares de los centros, serían estos órganos los encargados de la realización de dicho programa.

En lo que respecta al régimen disciplinario de los funcionarios públicos, el artículo 93 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público considera que los funcionarios están sujetos al régimen disciplinario que se establece en el Título VII de la ley y en las normas que se dicten en desarrollo del Estatuto en las respectivas comunidades autónomas. El artículo 94 establece que en el ejercicio de la potestad disciplinaria, las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos. El artículo 95 establece las faltas muy graves en las que podrían incurrir los empleados públicos, siendo establecidas las faltas graves y leves por las leyes de la Función Pública que se dicten en las correspondientes comunidades autónomas.

Así pues, en la Comunidad Valenciana, la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana en su artículo 138 establece que el personal empleado público incurrirá en responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones, tipificado como falta en esta ley, dando lugar, previa resolución del pertinente expediente disciplinario, a la imposición de la sanción que corresponda, con independencia de las responsabilidades patrimoniales o penales a que los hechos puedan dar lugar. Esta ley tipifica las faltas muy graves, graves y leves en los artículos 141, 142 y 143 respectivamente.

Finalmente, dado que la finalidad de la Inspección Educativa establecida en el artículo 148 de la LOE, es asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza, esta ley señala las funciones encomendadas a este órgano de la administración que son recogidas en el artículo 151. En este caso que nos ocupa, destacan las siguientes funciones: supervisar desde el punto de vista pedagógico y administrativo el funcionamiento de los centros y de los programas que en ellos inciden; supervisar la función directiva y emitir los informes derivados del conocimiento de la realidad escolar en el ejercicio de las funciones. Para el ejercicio de estas funciones, la ley establece en su artículo 153 las atribuciones que dispondrá la inspección educativa, que podrán ser completadas por cada Administración educativa dentro del ámbito de sus competencias.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. CONTABILIDAD

La existencia de dos cuentas bancarias, la oficial y la no oficial supone un presunto incumplimiento de la Norma 8ª de la Orden de 18 de mayo de 1995 Apertura y funcionamiento de cuentas corrientes: Los centros dispondrán de una única cuenta corriente, abierta a nombre del centros en cualquier entidad bancaria o de ahorro, a través de la cual efectuarán los ingresos y pagos del centro.

En segundo lugar, la falta de instrumentación contable, libro de cuenta corriente y libro de caja supone un presunto incumplimiento de la Norma 9ª de la Orden de 18 de mayo de 1995 que señala que los libros para la gestión contable de los centros públicos no universitarios son: el libro de la cuenta de gestión, el libro de la cuenta corriente bancaria y el libro de caja.

Aunque la plataforma de comunicación ITACA permite la obtención de estos libros una vez grabados los apuntes contables, estos eran grabados de forma agrupada, (algunos por valor de más de 200.000€) y con numerosos errores, no llegándose a imprimir por parte del centro ninguno de los libros citados con esta herramienta.

La falta de documentación que sirve de justificación a las operaciones económicas y contables, así como el irregular archivo de los justificantes de gasto en bolsas de plástico

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.

AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

sin ordenar, supone un presunto incumplimiento de la Norma 10ª de la Orden de 18 de mayo de 1995 Archivo de documentación: Las rendiciones anuales de cuentas y la aprobación del consejo escolar, así como toda la documentación que sirve de justificación a las operaciones económicas y contables (presupuestos, facturas, recibos, talonarios de cheques, copias de órdenes de transferencia y demás justificantes) deberán ser archivados por orden cronológico. Asimismo, supone un incumplimiento del apartado IV 1º y 2º de la Resolución de 31 de enero de 1986. En el apartado 1º sobre el libro de cuenta corriente establece que se anotarán por orden cronológico las operaciones que signifiquen ingresos, reintegros o transferencias. Será motivo de cargo en este registro los ingresos que se efectúen y de abono las extracciones de fondos que se realicen o las órdenes de transferencia. Se determinará permanentemente el saldo, por diferencia entre cargos y abonos. De igual modo, como veremos en el siguiente párrafo, se expresa el punto 2º.

El cobro en mano del comedor escolar en el caso de los alumnos esporádicos, asociado a la inexistencia de libro de caja del comedor escolar contraviene lo establecido en el apartado IV instrumentación contable de la Resolución de 31 de enero de 1986. En primer lugar, porque el uso habitual de este sistema de cobro se aleja del carácter limitado que indica esta resolución, vulnerando la seguridad del centro al acumular cantidades elevadas en el despacho de secretaría y en segundo lugar porque la falta de libro de Caja impide conocer con exactitud el saldo disponible: La existencia de efectivo en caja tendrá, por razones de seguridad, un carácter muy limitado, ya que los pagos deberán efectuarse, con carácter general mediante cheques nominativos (no al portador). Cuando se considere imprescindible el uso de la Caja se anotarán en el Libro, por orden cronológico, todos los ingresos y pagos dando a cada asiento una numeración correlativa dentro de cada ejercicio. Serán motivo de cargo los ingresos y de abono los gastos determinando el saldo constante por diferencia de ambos.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

La inexistencia de actas de la comisión económica supone un presunto incumplimiento del apartado IV 4ª Registro de actas de la comisión económica de la Resolución de 31 de enero de 1986: las actas de las reuniones de la comisión económica que se celebren, detallando en el margen izquierdo los asistentes y el cargo y a la derecha el texto del acta.

La información trimestral del estado de cuentas al consejo escolar del centro proporcionada por la ex-directora era aproximada e insuficiente a todas luces (unos 3000€, sic) lo que contraviene la Norma 7ª de la Orden de 18 de mayo de 1995 que obliga trimestralmente al director a informar del estado de cuentas del centro, en las que se detallan los ingresos, los gastos y el saldo del estado de las letras A (ingresos y gastos de fondos procedentes de la Conselleria) B (de otras procedencias) y C (el total de las 2 letras anteriores).

La no inclusión del saldo de la cuenta bancaria no oficial en el presupuesto presentado ante la Dirección Territorial supone un presunto incumplimiento de la Norma 3ª Presupuesto, según la cual, y siguiendo el modelo que consta en el Anexo IV, se han de incluir como primeros ingresos el saldo del año anterior. Asimismo, en dicho presupuesto no se contemplan los gastos derivados de las obras realizadas y no habiendo constancia de que se haya reajustado dicho presupuesto para la inclusión de esta necesidad de gasto, se ha podido incumplir doblemente esta Norma 3ª que establece que el presupuesto de gastos vinculará al centro, pudiendo reajustarse, con las formalidades previstas para su aprobación, en función de las necesidades que se produzcan.

La realización de obras varias de cuantía superior a 1.803,4€ sin apertura de expediente de adjudicación, se realizó, aunque con el consentimiento del Consejo Escolar, (así consta en acta de este órgano), sin sujeción a lo establecido en la Norma 5ª Procedimiento y justificación de los expedientes de obras, suministros y asistencias, según la cual, en gastos cuya cuantía sea superior a 1.803,4 €, se deberá abrir expediente de adjudicación que incluya la justificación de todas las actuaciones: el director recabará al menos tres presupuestos de firmas comerciales o empresas del sector, y el consejo escolar

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

resolverá la adjudicación. En el caso de la realización de obras y en el de adquisición de mobiliario y equipo didáctico, el centro remitirá inmediatamente a la Dirección Territorial de Educación la copia de los tres presupuestos y de la resolución de adjudicación. Si se adquiere mobiliario y equipo didáctico éstos se deberán inscribir en el libro de inventario del centro. Si se realizan obras, se pedirá previamente la autorización de la Dirección Territorial de Educación. La ex-directora no solicitó tres presupuestos, el consejo escolar no eligió uno de los mismos y no se solicitó autorización para la realización de dichas obras a la Dirección Territorial de Educación.

A estas consideraciones por la realización de obras se ha de añadir un posible incumplimiento de la Norma 4ª Gastos: las realizadas para cambiar el pavimento de algunas dependencias del centro están consideradas como gastos de reparación y conservación de los edificios, no han de ser sufragados por el centro y sí por las administraciones locales; la obra de eliminación de un tabique, modificando los espacios del centro queda expresamente excluida de su realización por esta norma, por cuanto puede afectar a la seguridad o estabilidad del edificio o bien alterar los espacios que están definidos en los requisitos mínimos que deben cumplir los centros en el Real Decreto correspondiente, por lo que su realización se excede de la delegación de competencias realizada a los directores de los centros públicos.

No existe libro de inventario, por lo que de nuevo una norma, en este caso la Norma 5ª, se puede haber incumplido doblemente. En esta ocasión por lo referente a la adquisición de mobiliario y equipo didáctico adquirido por el centro en el período supervisado, que no ha podido ser inscrito en el libro de inventario del centro. Asimismo, se contraviene el apartado IV 3º de la resolución de 31 de enero de 1986 que obliga a registrar todo el material inventariable del centro.

Los irregulares justificantes de gasto en forma de tiques de compra de pequeños gastos, algunos ilegibles, así como por las notas de entrega empleadas para justificar varios trabajos de fontanería y electricidad de elevado coste, supone un presunto incumplimiento del Real Decreto 1619/2012. Los tiques de compra no son válidos como justificantes ya

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

que se necesita factura simplificada cuyo contenido se ajuste a lo establecido en el artículo 7 de este real decreto.

SEGUNDA. Contrataciones de personal

El artículo 22 de la Orden 53/2013 establece que la contratación de los monitores de comedor es responsabilidad de la empresa adjudicataria, contratación que incluye al personal docente (siempre y cuando haya sido autorizada la compatibilidad de actividades por parte de la Conselleria competente en materia de personal). Vistos los pagos realizados a los tres maestros, la ex-directora podía haberse excedido en sus funciones por realizar contratos para los que no estaba autorizada, siendo que las retribuciones de dicho personal deberían haber corrido a cargo de dicha empresa. Asimismo se constata la ausencia de autorización de la compatibilidad por parte de los tres maestros.

Por otro lado, la misma Orden 53/2012, en su artículo 17, atribuye a los directores de los centros supervisar el contrato que suscribe el Director Territorial de Educación y la empresa adjudicataria del comedor escolar, lo que presupone, lógicamente, la no alteración del mismo. La ex-directora ha autorizado pagos a tres monitores más de los establecidos en dicho contrato. Además, a la vista de las facturas en concepto de monitores, tres de ellos han recibido pagos superiores a los establecidos en el contrato y uno de ellos, por un número de horas superior a las horas de duración del comedor.

TERCERA. CONTRATACIONES DE SERVICIOS

La Norma 6ª Contratación de la Orden de 15 de mayo de 1995 establece que los directores quedan excluidos de celebrar contratos que por su cuantía sobrepasen los 6.000 € o cuyo plazo de ejecución sea superior a un año. Visto el contrato de renting de la fotocopiadora del centro, cuyo plazo de ejecución es de 5 años, suscrito por la ex-directora, esta podía haber incurrido en un incumplimiento doble de sus funciones dado que la cuantía a abonar (700€/mes) supera ampliamente la cuantía fijada por la disposición anterior, así como el plazo fijado por la misma.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

CUARTA. USO EXTERNO DE LAS INSTALACIONES

El artículo 6 del Real Decreto 2274/1993 y el apartado primero de la Orden de 27 de noviembre de 1984 establecen que las instalaciones y dependencias de los centros públicos podrán ser utilizadas fuera del horario escolar para actividades educativas, culturales, deportivas o asociativas. La celebración de cumpleaños no se encuentra incluida en ninguna de las categorías anteriores. Aunque en este caso ha sido el Consejo Escolar del centro el órgano responsable de la aprobación del uso de las instalaciones para este tipo de actividades, no le exime del cumplimiento de la ley.

El artículo 132.d) de la LOE establece que es competencia del director garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes. Siendo que los directores de los centros son también presidentes de los consejos escolares de los mismos, es competencia de la presidenta del consejo escolar, como directora, asumir esta función.

Por otro lado, la calificación de donación que realiza el centro para referirse a los pagos por el uso de instalaciones, ha de ser revisada. La Real Academia de la lengua, define como donación la liberalidad de alguien que transmite gratuitamente algo que le pertenece a favor de otra persona que lo acepta. Siendo que aplican criterios para establecer la cantidad a cobrar según el número de asistentes y los espacios a utilizar y que no se transmite gratuitamente sino a cambio del uso, estamos ante ingresos obtenidos por lo que se podría considerar un alquiler.

La Norma 6ª de la Orden de 18 de mayo de 1995 establece textualmente que los directores tampoco podrán celebrar contratos de alquiler de locales.

En cualquier caso, si el centro consideraba que estos cobros eran donativos, se deberían de haber contabilizado como ingresos y aparecer reflejados en los asientos contables, lo que no se ha producido, incumpliendo el precepto establecido en la Norma 2ª de la citada orden y el artículo 10 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana que establecen que constituirán ingresos de los centros los fondos producidos por donaciones. Esta práctica denota la existencia de una caja B al margen de la contabilidad oficial, alejada de los controles a los que debiera someterse la gestión de un centro público.

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

QUINTA. DÉFICIT ECONÓMICO DEL CENTRO

El elevado déficit acumulado por el centro, centrado fundamentalmente en el servicio de comedor escolar, ha podido ser producto de la mala gestión económica llevada a cabo.

El precepto constitucional de que las administraciones públicas, y un centro docente público lo es, actúen con sometimiento pleno a la ley y al derecho, no entra en contradicción con la autonomía que la LOE, en su artículo 123, concede a los mismos para llevar a cabo su gestión económica. La misma ley subraya que esta se lleve de acuerdo con la normativa, tanto estatal como la que cada comunidad autónoma determine.

La situación descrita en las consideraciones anteriores desvela un descontrol contable que imposibilita la determinación permanente del saldo del centro, lo que concuerda con la información aproximada e inexacta que se comunicaba al Consejo Escolar, como así se evidencia en las actas de este órgano. Si a esto añadimos los dos justificantes de gasto irregulares por pagos efectuados para la realización de obras de fontanería, que se elevan a más de 600€, no incluidos en la contabilidad oficial, y los ingresos procedentes de las llamadas donaciones, se puede determinar la existencia de una caja B que está libre del control debido por los órganos competentes.

Así pues, se concluye que la gestión económica de este centro ha sido realizada en apariencia de una manera completamente irregular sin sujeción a la normativa que sirve de marco legal, de obligado cumplimiento para todos los actores. Por todo ello se realizan las siguientes propuestas:

PROPUESTAS DE LA INSPECCIÓN

PRIMERA. Proponer la apertura de expediente disciplinario a la ex-directora, como máxima responsable de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro como así reza el artículo 123.5 de la LOE y por haber incumplido presuntamente las funciones establecidas en el artículo 132 de la LOE (ej. realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, así como autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto, ordenar los

CASO PRÁCTICO: SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN UN CENTRO DOCENTE.
AUTORA: CORET BUENO, C. INSPECTORA DE EDUCACIÓN.

pagos... todo ello de acuerdo con lo que establezcan las administraciones educativas y garantizar el cumplimiento de la leyes y demás disposiciones legales) que se derivan de las posibles infracciones de la normativa vigente relacionadas en las consideraciones anteriores, lo que podría ser constitutivo de faltas según la tipología establecida en los artículos 141 faltas muy graves, 142f faltas graves (por causar daños a la administración siempre que no constituya falta muy grave) y 143e faltas leves (por cualquier incumplimiento de los deberes y obligaciones el personal funcionario así como de los principios de actuación siempre que no deban ser calificados como falta grave o muy grave) de la ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

SEGUNDA. Proponer la apertura de expediente disciplinario a la ex-responsable del comedor escolar por haber incumplido presuntamente sus funciones en relación a las irregularidades detectadas en la gestión económica del comedor, de acuerdo con las competencias establecidas por la Orden 53/2010, de 8 de agosto, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes de titularidad de la Generalitat Valenciana, lo que podría ser constitutivo de falta leve según el artículo 143 e. de la ley 10/2010 visto anteriormente.

TERCERA. Proponer la apertura de expediente disciplinario a la ex-secretaria del centro por los presuntos incumplimientos de sus obligaciones con respecto a la contabilidad reflejados en la consideración primera, en lo que respecta a su responsabilidad, en atención a las funciones establecidas en el Decreto 233/1997 por el que se aprueba la organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil y los colegios de educación primaria para los secretarios de los centros públicos, lo que podría ser constitutivo de falta leve según el artículo 143 e. de la ley 10/2010 visto anteriormente.

CUARTA. Elevar el presente informe a la autoridad competente para su conocimiento y efectos. Vista la complejidad del caso, se propone a la superioridad la posibilidad de comunicación de los hechos a la Intervención de la Generalitat por si se considerase conveniente su actuación, así como la posibilidad de comunicación de los hechos a la fiscalía, atendiendo a la presunta comisión de un delito.