

INFORME 25/2014

DEPARTAMENTO
DE ENSEÑANZA
GESTIÓN ECONÓMICA
DE LOS CENTROS
DOCENTES PÚBLICOS,
EJERCICIO 2011



SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



INFORME 25/2014

**DEPARTAMENTO
DE ENSEÑANZA**
GESTIÓN ECONÓMICA
DE LOS CENTROS
DOCENTES PÚBLICOS,
EJERCICIO 2011

Nota: Este texto en castellano es una traducción no oficial que constituye solo una herramienta de documentación.

MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretario general de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

CERTIFICADO:

Que en Barcelona, el día 4 de noviembre de 2014, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, I. Sr. D. Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Sr. D. Andreu Morillas Antolín, Sr. D. Jordi Pons Novell, H. Sr. D. Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, Sra. D^a Maria Àngels Servat Pàmies, Sra. D^a Emma Balseiro Carreiras y Sr. D. Miquel Salazar Canalda, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Sr. D. Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico Sr. D. Jordi Pons Novell, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 25/2014, relativo al Departamento de Enseñanza, gestión económica de los centros docentes públicos, ejercicio 2011.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo este certificado, con el visto bueno del síndico mayor.

Barcelona, 19 de noviembre de 2014

[Firma]

V^o B^o
El síndico mayor

[Firma]

Jaume Amat Reyero

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| ABREVIACIONES..... | 6 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 7 |
| 1.1. OBJETO Y ALCANCE..... | 7 |
| 1.2. METODOLOGÍA..... | 7 |
| 1.3. NORMATIVA..... | 8 |
| 2. FISCALIZACIÓN | 10 |
| 2.1. ASPECTOS GENERALES..... | 10 |
| 2.2. MUESTRA DE CENTROS..... | 12 |
| 2.3. PRESUPUESTO | 15 |
| 2.4. GESTIÓN DE LOS INGRESOS | 17 |
| 2.4.1. Aportación del Departamento de Enseñanza para gastos de funcionamiento..... | 17 |
| 2.4.2. Otras transferencias y subvenciones | 18 |
| 2.4.3. Otros ingresos | 18 |
| 2.5. GESTIÓN DE LOS GASTOS..... | 21 |
| 2.6. GESTIÓN DE LA TESORERÍA..... | 24 |
| 2.6.1. Cuentas bancarias | 24 |
| 2.6.2. Caja en efectivo..... | 26 |
| 2.7. OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS | 27 |
| 2.8. GESTIÓN DE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS..... | 28 |
| 2.8.1. Adquisición o suministro de material escolar para el alumnado..... | 28 |
| 2.8.2. Excursiones, salidas, colonias y actividades asimiladas | 29 |
| 2.8.3. Proyecto de integración de la formación profesional y Programa FP.cat..... | 31 |
| 2.8.4. Bar cantina | 32 |
| 2.9. REMANENTE DE TESORERÍA | 33 |
| 2.10. CONTRATACIÓN | 33 |
| 3. CONCLUSIONES..... | 35 |
| 3.1. OBSERVACIONES | 35 |
| 3.2. RECOMENDACIONES..... | 37 |
| 4. TRÁMITE DE ALEGACIONES..... | 38 |
| 4.1. COMENTARIOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS | 40 |

ABREVIACIONES

| | |
|------|---|
| AMPA | Asociación de Madres y Padres de Alumnos |
| M€ | Millones de euros |
| SAGA | Sistema de administración y gestión académica |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETO Y ALCANCE

La Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en cumplimiento de su Programa anual de actividades, emite este informe de fiscalización de la gestión económica de los centros docentes públicos correspondiente al ejercicio 2011.

El objeto de la fiscalización ha sido el análisis del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de gestión económica descentralizada por parte de los centros docentes públicos dependientes del Departamento de Enseñanza en el ejercicio 2011.

El trabajo de campo de esta fiscalización finalizó en mayo de 2014.

1.2. METODOLOGÍA

Para la realización del trabajo la Sindicatura solicitó al Departamento de Enseñanza un detalle individualizado de los ingresos y gastos liquidados en el ejercicio 2011 de todos los centros docentes gestionados por el Departamento. De un total de 2.194 centros, 210 no presentan obligaciones reconocidas y 138 no presentan derechos liquidados. El Departamento de Enseñanza ha manifestado que estas carencias son debidas al hecho de que en el ejercicio 2011 había centros que no utilizaban el *software* SAGA (Sistema de administración y gestión académica) sino otros sistemas cuya información no está integrada. El Departamento de Enseñanza también ha manifestado que en la liquidación del ejercicio 2013 ya se podrá disponer de datos de todos los centros. Esta falta de información ha supuesto una limitación en el trabajo de fiscalización.

La población objeto de estudio ha sido de 2.194 centros, en los que estudiaban 694.767 alumnos. No se incluyen los centros de la ciudad de Barcelona, que son gestionados por el Consorcio de Educación de Barcelona (véanse los informes 3/2013 y 1/2014 de la Sindicatura de Cuentas). Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011 por los centros de los que se tiene esta información han sido de 160,74 M€. En el cuadro 1 se presenta una estratificación de centros según el importe de las obligaciones reconocidas.

Cuadro 1. Estratificación de centros según el importe de las obligaciones reconocidas

| Obligaciones reconocidas | Centros de enseñanza primaria | Centros del resto de las enseñanzas | Total centros |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------------|
| Superiores a 500.000 € | 0 | 18 | 18 |
| Entre 300.000 € y 500.000 € | 0 | 83 | 83 |
| Entre 100.000 € y 300.000 € | 76 | 303 | 379 |
| Entre 50.000 € y 100.000 € | 248 | 57 | 305 |
| Inferiores a 50.000 € | 1.072 | 127 | 1.199 |
| Sin datos | 183 | 27 | 210 |
| Total | 1.579 | 615 | 2.194 |

Fuente: Elaboración propia.

Inicialmente se seleccionó una muestra de treinta y siete centros escogidos de la siguiente forma: los dieciocho centros con obligaciones reconocidas superiores a 500.000 €, ¹ once centros de educación secundaria con obligaciones reconocidas entre 50.000 € y 500.000 € escogidos de forma aleatoria de entre los centros de las mismas poblaciones de los centros anteriores y ocho centros de enseñanza primaria de las mismas poblaciones también escogidos aleatoriamente de entre los centros con obligaciones reconocidas superiores a 50.000 €. Por sus características específicas se excluyeron de la muestra el Instituto Abierto de Cataluña y tres entidades integrantes del Complejo Educativo de Tarragona, que serán objeto de informes de fiscalización específicos. Por lo tanto, la muestra final ha sido de treinta y tres centros.

Para los centros seleccionados se han obtenido los detalles de los diferentes conceptos presupuestarios, se han realizado validaciones y se han hecho visitas a los centros docentes. También se han enviado cartas de confirmación a las entidades financieras con las que operan los centros seleccionados. El trabajo ha incluido también la fiscalización de los ingresos y gastos de carácter no presupuestario.

No ha sido objeto de fiscalización el cumplimiento por parte de los centros de los requisitos exigidos para determinadas subvenciones finalistas, como por ejemplo las derivadas de la financiación de planes estratégicos, proyectos para la mejora de la calidad de los centros educativos públicos, proyectos EduCAT 1x1 y EduCAT 2.0, y planes de cualificación profesional inicial. Las observaciones sobre algunos gastos de estos programas revisados en el curso del trabajo se incluyen en los apartados correspondientes del informe.

Asimismo, se han revisado los informes de control realizados bajo la supervisión de la Intervención General en los ejercicios 2011 y 2012. Son un total de quince informes referidos a los ejercicios 2008, 2009 y 2010.

Puesto que el objetivo del informe es analizar la gestión económica de los centros docentes en su conjunto y detectar aspectos de mejora que pueden ser de aplicación a cualquier centro del sistema, se ha considerado oportuno no especificar los centros docentes en los que se han observado los diferentes aspectos que se ponen de manifiesto en el informe.

1.3. NORMATIVA

La principal normativa que regula la gestión económica de los centros docentes públicos es la siguiente:

- Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación.
- Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de los centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente.

1. Los centros seleccionados con este criterio son todos centros de educación secundaria, ya que los centros de enseñanza primaria tienen presupuestos inferiores porque la mayor parte de los gastos de funcionamiento los gestiona de forma centralizada el Departamento de Enseñanza o bien son asumidos por los ayuntamientos.

- Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos.
- Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza.
- Decreto 235/1986, de 12 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para llevar a cabo la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios del Departamento de Enseñanza.
- Orden de 16 de enero de 1990, de autonomía de gestión económica de centros docentes públicos dependientes del Departamento de Enseñanza.
- Orden de 7 de abril de 1983, por la que se regulan el establecimiento y el funcionamiento de cantinas en centros públicos de enseñanza media de Cataluña.
- Resolución de 16 de junio de 2011, por la que se aprueba el documento para la organización y el funcionamiento de los centros públicos de educación secundaria para el curso 2011-2012.
- Resolución de 15 de junio de 2010, por la que se aprueba el documento para la organización y el funcionamiento de los centros públicos de educación secundaria para el curso 2010-2011.
- Resolución de 19 de abril de 2006, de la Secretaría General del Departamento de Educación, por la que se dan instrucciones a las direcciones de los centros relativas a varios aspectos de la gestión económica de los centros públicos del Departamento de Educación.

El hecho de que no haya una única norma y que algunas de ellas estén parcialmente derogadas dificulta la aplicación por parte de los centros. Para facilitar la tarea de los centros, en el año 2003 la Dirección General de Centros Docentes editó una publicación titulada *La gestió econòmica del centre docent públic. Pressupost i comptabilitat*.

El 26 de julio de 2013, la secretaria general del Departamento de Enseñanza dictó la Instrucción 1/2013, relativa a la gestión económica de los centros educativos públicos del Departamento de Enseñanza, con la finalidad de ofrecer a los centros educativos una recopilación de todas las cuestiones que los afectan en el ámbito de la gestión económica y de facilitar el desarrollo de su trabajo de acuerdo con la normativa vigente.

El artículo 99 de la Ley de educación establece que la gestión de los centros públicos es responsabilidad de la dirección de cada centro y que la autonomía comprende, con las limitaciones aplicables en cada caso, la gestión del profesorado, del personal de atención educativa y del personal de administración y servicios, la adquisición y la contratación de bienes y servicios, la distribución y el uso de los recursos económicos del centro, el mantenimiento y la mejora del centro, en el caso de los centros que imparten educación secundaria, y la obtención, o la aceptación, si procede, de recursos económicos y materiales adicionales.

2. FISCALIZACIÓN

2.1. ASPECTOS GENERALES

Los centros docentes se deben dotar de unas normas de organización y funcionamiento cuya aprobación corresponde al Consejo Escolar.² El artículo 103 de la Ley de educación establece que la gestión económica de los centros públicos de la Generalidad se debe ajustar a los principios de eficacia, eficiencia, economía y de caja y presupuesto únicos, y se debe someter al principio de presupuesto inicial nivelado en la previsión de ingresos y gastos y al principio de rendición de cuentas. Un total de 387 centros presentan el presupuesto del ejercicio 2011 no nivelado.

De acuerdo con la Ley de educación, el director representa en el centro a la administración de la que es titular, es responsable de la organización, el funcionamiento y la administración del centro, ejerce la dirección pedagógica y es el jefe de todo el personal. En relación con la organización y la gestión económica del centro le corresponde impulsar la elaboración y la aprobación de las normas de organización y funcionamiento del centro y dirigir la aplicación; asegurar la custodia de la documentación administrativa por el secretario del centro; autorizar los gastos y ordenar los pagos de acuerdo con el presupuesto aprobado; contratar bienes y servicios dentro de los límites establecidos por la administración educativa y actuar como órgano de contratación, y dirigir y gestionar al personal del centro para garantizar que cumple sus funciones.

De acuerdo con el Decreto 102/2010, el secretario es nombrado por el director y le corresponden las funciones que le delegue o encargue la dirección, preferentemente en el ámbito de la gestión económica, documental, de los recursos materiales y de la conservación o mantenimiento de las instalaciones, de acuerdo con lo que prevea el proyecto de dirección y se incorpore a las normas de organización y funcionamiento del centro.

De acuerdo con la Ley de educación, son objeto de la gestión económica de los centros:

- Las asignaciones a los centros con cargo a los presupuestos de la Generalidad y, si procede, las procedentes de otras administraciones públicas para atender gastos derivados de la actividad de los centros.
- Las cantidades obtenidas por la prestación de servicios gravados por precios públicos, cuando se determine por reglamento.

2. El Consejo Escolar del centro es el órgano colegiado de participación de la comunidad escolar en el gobierno del centro. Están representados todos los colectivos que intervienen en la comunidad educativa: dirección, profesores, alumnos, padres de alumnos y personal de administración y servicios. En los centros públicos, la función principal del Consejo Escolar es debatir y aprobar, entre otros, el proyecto educativo, el plan y la memoria anual del centro, y el presupuesto.

- Los ingresos obtenidos por la venta de productos generados por la actividad normal del centro y por la venta de material y mobiliario obsoleto o deteriorado que, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento, tenga que ser sustituido.
- La parte que corresponde a cada centro de los ingresos derivados del uso de las instalaciones, los inmuebles y el material asignados a los centros de secundaria, y también, de acuerdo con la reglamentación correspondiente, a los de primaria.
- Las cantidades y las rentas procedentes de donaciones o legados hechos al centro con finalidad docente, sin perjuicio de las competencias en esta materia del departamento competente en materia de finanzas.

Los ingresos asignados a los centros son de libre disposición, salvo los asignados con carácter finalista. Los centros pueden incorporar los remanentes de los ingresos de libre disposición al presupuesto del siguiente ejercicio.

Los centros no pueden en ningún caso destinar ingresos a satisfacer obligaciones derivadas de compromisos de carácter laboral, que la dirección del centro no puede suscribir ni autorizar.

De acuerdo con el Decreto 102/2010, el Departamento asesora a las direcciones de los centros en la ejecución de la gestión económica y, conjuntamente con el departamento competente en materia de finanzas, determina, según la disposición adicional séptima de este Decreto, el modelo contable, el plan de cuentas, los destinatarios de la información contable, los documentos acreditativos de la gestión económica y el procedimiento para acreditar ante la Administración la aprobación de la liquidación del presupuesto anual, sin perjuicio de las actuaciones posteriores que correspondan a la Intervención General y a la Sindicatura de Cuentas, en el ámbito de las respectivas competencias. La disposición transitoria tercera del Decreto 102/2010 establece que, mientras no se hagan efectivas las previsiones de la disposición adicional séptima, se mantienen vigentes los procedimientos y la documentación que establece la Orden de 16 de enero de 1990, que regula el procedimiento para llevar a cabo la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios del Departamento de Enseñanza, y los que se han establecido por normas de rango inferior e instrucciones emitidas en aplicación de la disposición final primera de aquella orden.

El Departamento de Enseñanza ha desarrollado un *software* específico para la gestión económica de los centros docentes denominado SAGA. Este sistema permite gestionar los planes de estudios, la matrícula del alumnado, la distribución de los currículos, la evaluación, la emisión de informes y certificados oficiales, los procesos administrativos y la gestión económica de los centros. No obstante, en el ejercicio 2011 había un considerable número de centros docentes que no utilizaban en todo o en parte el sistema SAGA para su gestión, porque utilizaban otros sistemas, como hojas de cálculo, en los que se registraban los ingresos y gastos y los movimientos bancarios o programas de gestión de contabilidad de varios proveedores.

En las visitas a los centros se ha constatado que en algunos casos hay un conocimiento insuficiente del programa SAGA, que es percibido como una herramienta complicada de utilizar por personal no especializado en gestión económica.

Las direcciones de los centros deben velar por que de la contabilidad de su gestión económica no quede excluida ninguna operación con contenido económico, esté incluida o no dentro del presupuesto.

Cada centro debe tener los siguientes libros contables:

- Libro de cuenta bancaria, en el que se deben anotar los movimientos de ingresos y de disposición de fondos que se realicen en la correspondiente cuenta bancaria del centro.
- Libro de caja, en el que se deben anotar los movimientos de ingresos y de disposición de fondos que se realicen en la caja de dinero en efectivo del centro.
- Libro diario de operaciones, en el que se deben anotar, una a una, con indicación, si procede, de la partida presupuestaria que corresponda, las siguientes operaciones: cada ingreso del centro que ya esté comprometido, de acuerdo con la comunicación o documento acreditativo correspondiente; cada gasto comprometido, de acuerdo con la factura correspondiente; cada pago efectuado, de acuerdo con el recibo o tique correspondiente, y cada ingreso materializado de acuerdo con la documentación que lo acredite.

2.2. MUESTRA DE CENTROS

En el cuadro 2 se presentan los datos de alumnos de los treinta y tres centros de la muestra. En el cuadro 3 se presentan los datos económicos. Dieciocho centros utilizaban el programa SAGA y quince utilizaban otros programas e incorporaron manualmente la información de cierre del ejercicio al SAGA.

Los derechos liquidados totales de los centros que integran la muestra han sido de 14,75 M€ y las obligaciones reconocidas, de 12,04 M€. De los ingresos, los más relevantes son las transferencias del Departamento de Enseñanza, que representan el 56,98% del total; las transferencias de familias, un 15,18%, y los remanentes de ejercicios anteriores (muchos centros incluyen los remanentes incorporados como derechos liquidados aunque es incorrecto), un 13,62%. De los gastos, los más importantes son los de material ordinario no inventariable, que representan un 16,99% del total; los de limpieza y saneamiento, un 15,38%; los de trabajos realizados por otras empresas, un 11,01%, y los de agua y energía, un 10,30%. Los centros de enseñanza primaria no tienen gastos de limpieza ni de agua y energía, ya que son abonados directamente por la corporación local correspondiente. Hay que tener en cuenta, como se señala a lo largo del informe, que el tratamiento contable que los centros hacen de determinadas transacciones no es uniforme, hecho que hace que las cifras de ingresos y gastos liquidados no sean totalmente homogéneas.

Cuadro 2. Centros docentes. Alumnos

| Centro | Municipio | Enseñanza primaria | Enseñanza secundaria obligatoria | Bachillerato | Escuela Oficial de Idiomas (EOI) | Ciclos formativos | Total |
|--------------|-----------|--------------------|----------------------------------|--------------|----------------------------------|-------------------|---------------|
| 1 | A | 0 | 428 | 99 | 0 | 732 | 1.259 |
| 2 | A | 0 | 318 | 61 | 0 | 460 | 839 |
| 3 | A | 409 | 0 | 0 | 0 | 0 | 409 |
| 4 | B | 0 | 0 | 0 | 0 | 381 | 381 |
| 5 | B | 0 | 473 | 191 | 0 | 719 | 1.383 |
| 6 | B | 0 | 535 | 110 | 0 | 361 | 1.006 |
| 7 | B | 0 | 419 | 115 | 0 | 0 | 534 |
| 8 | B | 636 | 0 | 0 | 0 | 0 | 636 |
| 9 | C | 0 | 419 | 78 | 0 | 733 | 1.230 |
| 10 | C | 0 | 422 | 567 | 0 | 0 | 989 |
| 11 | C | 0 | 412 | 209 | 0 | 0 | 621 |
| 12 | C | 0 | 437 | 72 | 0 | 0 | 509 |
| 13 | C | 410 | 0 | 0 | 0 | 0 | 410 |
| 14 | D | 0 | 363 | 178 | 0 | 524 | 1.065 |
| 15 | E | 0 | 426 | 184 | 0 | 385 | 995 |
| 16 | E | 381 | 0 | 0 | 0 | 0 | 381 |
| 17 | F | 0 | 298 | 43 | 0 | 335 | 676 |
| 18 | F | 0 | 0 | 0 | 694 | 0 | 694 |
| 19 | F | 452 | 0 | 0 | 0 | 0 | 452 |
| 20 | G | 0 | 286 | 133 | 0 | 246 | 665 |
| 21 | H | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.295 | 1.295 |
| 22 | H | 0 | 494 | 194 | 0 | 470 | 1.158 |
| 23 | H | 0 | 480 | 286 | 0 | 0 | 766 |
| 24 | H | 481 | 0 | 0 | 0 | 0 | 481 |
| 25 | I | 0 | 0 | 122 | 0 | 852 | 974 |
| 26 | I | 0 | 380 | 234 | 0 | 0 | 614 |
| 27 | I | 419 | 0 | 0 | 0 | 0 | 419 |
| 28 | J | 0 | 542 | 189 | 0 | 492 | 1.223 |
| 29 | J | 0 | 237 | 56 | 0 | 262 | 555 |
| 30 | J | 0 | 276 | 57 | 0 | 412 | 745 |
| 31 | J | 0 | 481 | 117 | 0 | 0 | 598 |
| 32 | J | 0 | 206 | 0 | 0 | 0 | 206 |
| 33 | J | 486 | 0 | 0 | 0 | 0 | 486 |
| Total | | 3.674 | 8.332 | 3.295 | 694 | 8.659 | 24.654 |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Centros docentes. Datos económicos

| Centro | Municipio | Presupuesto de ingresos | Derechos liquidados | Cobros | Presupuesto de gastos | Obligaciones reconocidas | Pagos |
|--------------|-----------|-------------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------|
| 1 | A | 608.058 | 820.624 | 820.624 | 491.731 | 576.781 | 576.781 |
| 2 | A | 329.907 | 573.509 | 535.820 | 329.907 | 427.156 | 416.539 |
| 3 | A | 85.181 | 151.403 | 151.403 | 108.200 | 127.055 | 127.062 |
| 4 | B | 660.880 | 629.966 | 590.969 | 601.926 | 601.926 | 554.233 |
| 5 | B | 344.730 | 732.420 | 635.981 | 344.730 | 650.954 | 650.954 |
| 6 | B | 424.667 | 470.310 | 424.855 | 422.647 | 395.349 | 356.609 |
| 7 | B | 166.849 | 212.798 | 207.117 | 166.849 | 151.117 | 138.528 |
| 8 | B | 158.626 | 163.143 | 154.570 | 158.626 | 116.007 | 116.007 |
| 9 | C | 606.109 | 560.886 | 560.886 | 606.109 | 541.626 | 538.553 |
| 10 | C | 346.105 | 358.818 | 346.106 | 346.105 | 306.176 | 305.891 |
| 11 | C | 464.770 | 464.770 | 446.281 | 464.770 | 265.640 | 251.833 |
| 12 | C | 237.865 | 318.110 | 285.027 | 237.865 | 162.181 | 153.273 |
| 13 | C | 100.743 | 106.056 | 93.542 | 100.743 | 74.707 | 70.960 |
| 14 | D | 0 | 878.088 | 582.493 | 0 | 641.734 | 555.755 |
| 15 | E | 348.213 | 935.237 | 640.445 | 348.213 | 903.011 | 456.816 |
| 16 | E | 56.848 | 71.149 | 70.762 | 56.848 | 63.938 | 63.938 |
| 17 | F | 688.688 | 758.479 | 708.520 | 688.688 | 575.089 | 575.089 |
| 18 | F | 130.877 | 173.819 | 165.139 | 130.877 | 84.534 | 80.390 |
| 19 | F | 153.488 | 95.649 | 94.747 | 100.880 | 100.386 | 100.386 |
| 20 | G | 481.728 | 556.719 | 507.630 | 481.728 | 506.737 | 505.250 |
| 21 | H | 482.576 | 670.662 | 620.380 | 482.576 | 531.852 | 485.796 |
| 22 | H | 360.628 | 609.895 | 564.148 | 360.628 | 512.402 | 455.521 |
| 23 | H | 425.389 | 248.637 | 240.128 | 425.389 | 272.319 | 268.258 |
| 24 | H | 258.423 | 245.542 | 238.488 | 258.423 | 182.356 | 182.356 |
| 25 | I | 933.273 | 1.044.928 | 875.884 | 933.273 | 818.237 | 707.300 |
| 26 | I | 217.248 | 288.541 | 272.948 | 217.248 | 226.411 | 221.829 |
| 27 | I | 109.401 | 109.401 | 52.943 | 92.926 | 92.926 | 92.926 |
| 28 | J | 524.600 | 524.600 | 524.600 | 514.515 | 514.515 | 514.515 |
| 29 | J | 0 | 780.258 | 406.550 | 0 | 503.189 | 486.440 |
| 30 | J | 832.430 | 376.803 | 336.726 | 832.430 | 508.425 | 480.624 |
| 31 | J | 0 | 323.275 | 0 | 0 | 261.808 | 0 |
| 32 | J | 102.606 | 267.063 | 265.170 | 102.606 | 195.195 | 193.619 |
| 33 | J | 224.762 | 230.736 | 214.929 | 224.762 | 143.773 | 143.773 |
| Total | | 10.865.668 | 14.752.294 | 12.635.811 | 10.632.218 | 12.035.512 | 10.827.804 |

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

2.3. PRESUPUESTO

El artículo 52 del Decreto 102/2010, de autonomía de los centros educativos, regula el presupuesto de los centros en los siguientes términos:

- El presupuesto es anual y único, refleja la previsión de todos los ingresos y de todos los gastos a los que hace referencia el artículo 103.2 de la Ley de educación. Quedan excluidas las contrataciones laborales de personal docente y no docente así como, en su caso, los servicios de mantenimiento, de vigilancia y de conservación del centro que correspondan al ayuntamiento. Tampoco se incluye en el ámbito de la gestión económica del centro la gestión económica del servicio de comedor, si la hay, que se rige por normativa específica.
- El presupuesto es aprobado por el Consejo Escolar antes de 31 de enero del año correspondiente, a propuesta de la dirección del centro. Durante el ejercicio presupuestario el director, si procede, propone al Consejo Escolar las modificaciones que considere oportunas. El centro no puede comprometer gastos superiores al presupuesto vigente.
- El Consejo Escolar, directamente o a través de su comisión económica, hace el seguimiento de la ejecución del presupuesto y comprueba la aplicación dada a los recursos totales del centro. Al finalizar el ejercicio, el Consejo Escolar aprueba la liquidación presupuestaria y la incorporación de los eventuales remanentes al presupuesto del año siguiente. La liquidación del presupuesto anual se presenta al Departamento de Enseñanza dentro del primer trimestre del año siguiente a los efectos informativos y, si procede, de los controles financieros previstos legalmente.

En relación con el contenido y la aprobación del presupuesto y su liquidación se hacen las siguientes observaciones:

- El presupuesto inicial de siete centros no está equilibrado.
- El presupuesto de dieciocho centros no fue aprobado por el Consejo Escolar antes del 31 de enero de 2011.
- En dos centros el Consejo Escolar no aprobó el presupuesto.
- El presupuesto de cinco centros solo incluye los ingresos por la transferencia para gastos de funcionamiento de la Generalidad y los gastos correspondientes, pero no el resto de los ingresos y gastos del centro, financiados por las familias o por terceros (otras subvenciones, ingresos por alquileres de espacios o por otras actividades). Uno de estos centros tampoco tiene ningún registro auxiliar de los ingresos de las familias y los gastos asociados.
- Cuatro centros no han incorporado el remanente del ejercicio 2010 al presupuesto de 2011 y en once centros el remanente incorporado no coincide con el que figura en la liquidación del presupuesto de 2010.

- En veintidós centros el remanente del ejercicio anterior se ha incorporado como previsión definitiva de ingresos, como derechos liquidados y como recaudación líquida del ejercicio corriente. El remanente corresponde a ingresos que fueron liquidados en ejercicios anteriores y, por lo tanto, no se deben incluir como derechos liquidados ni como cobros del ejercicio corriente.
- Cinco centros no han facilitado el anexo del presupuesto aprobado por el Consejo Escolar con el detalle de las partidas e importes correspondientes a los ingresos y gastos presupuestados. En dos centros dicho anexo era incompleto.
- En diez centros ha habido modificaciones del presupuesto que no han sido aprobadas por el Consejo Escolar.
- Diecisiete centros no incluyen en el presupuesto las modificaciones efectuadas.
- La liquidación del presupuesto de nueve centros se aprobó fuera de plazo.
- Doce centros presentaron la liquidación del presupuesto al Departamento de Enseñanza con posterioridad al 31 de marzo de 2012.
- Cuatro centros no han facilitado el anexo de la liquidación del presupuesto aprobada por el Consejo Escolar y la Sindicatura no ha podido comprobar si la liquidación presentada al Departamento de Enseñanza coincide con la aprobada por el Consejo Escolar.
- En catorce centros las obligaciones reconocidas son superiores a los gastos presupuestados.
- En veintitrés centros se han observado errores contables (ingresos y gastos no contabilizados o partidas imputadas a presupuesto que no tienen naturaleza presupuestaria) que hacen que las liquidaciones de ingresos y gastos estén sobrevaloradas o infravaloradas.
- En tres centros hay diferencias poco significativas entre las obligaciones reconocidas que figuran en la liquidación del presupuesto y las que resultan del detalle facilitado.
- En veinticuatro centros se han imputado gastos al presupuesto con posterioridad al 31 de enero de 2012, hecho que incumple el artículo 28 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, que establece que el ejercicio presupuestario debe coincidir con el año natural y que se deben imputar las obligaciones reconocidas hasta el 31 de enero del año siguiente, correspondientes a cualquier tipo de gasto efectuado antes del 31 de diciembre con cargo a los respectivos créditos.
- En muchos casos el presupuesto solo se presenta al Consejo Escolar para su aprobación y liquidación, pero no existe un seguimiento formal de la ejecución y evolución por parte del Consejo Escolar. En otros casos el seguimiento lo hace de manera continuada el equipo directivo, pero no hay evidencia del seguimiento hecho.

2.4. GESTIÓN DE LOS INGRESOS

El porcentaje más importante de los ingresos de los centros docentes corresponde a la aportación del Departamento de Enseñanza para gastos de funcionamiento. Además, los centros pueden tener ingresos derivados de subvenciones recibidas de la Administración de la Generalidad para finalidades específicas, subvenciones de otras administraciones, aportaciones voluntarias de los padres o de las AMPA (Asociación de Madres y Padres de Alumnos), ingresos por la venta de productos generados en la actividad normal del centro o ingresos derivados de otros servicios (alquileres de aulas, convenios con empresas o uso de instalaciones).

La Resolución de 19 de abril de 2006 recomienda que en los documentos de ingreso se haga constar el enterado de la dirección del centro. En veintiséis centros no hay ningún enterado de la dirección.

De la revisión de los derechos liquidados se desprenden las siguientes observaciones de carácter general:

- En diecisiete centros se han detectado errores contables que implican reclasificaciones entre capítulos del presupuesto de ingresos así como importes registrados como ingresos que corresponden a operaciones no presupuestarias.
- El importe de los derechos liquidados que figura en la liquidación del presupuesto de un centro es superior en 18.855 € al importe que hay en el detalle de ingresos facilitado por el centro.
- Un centro no ha integrado en la liquidación del presupuesto los ingresos derivados de las aportaciones de las familias por material y un centro ha liquidado las aportaciones de las familias por el importe de los gastos incurridos y no por el realmente ingresado.
- En siete centros los documentos de ingreso no están debidamente formalizados.
- En diecinueve centros los documentos de ingreso no están debidamente ordenados ni archivados o no se puede vincular la numeración de los justificantes con el registro auxiliar.
- Dos centros no han registrado en el presupuesto los ingresos derivados de los precios públicos por el reconocimiento académico de los aprendizajes alcanzados mediante la experiencia laboral.

2.4.1. Aportación del Departamento de Enseñanza para gastos de funcionamiento

La Orden de 16 de enero de 1990 establece que, una vez aprobados los presupuestos de la Generalidad para cada ejercicio, el Departamento de Enseñanza debe notificar a las delegaciones territoriales los recursos económicos que se les asignan para el funcionamiento de los centros públicos del territorio correspondiente. Los servicios territoriales

deben hacer la distribución individualizada por centros de acuerdo con los criterios generales establecidos por el Departamento y deben notificar a cada centro el importe anual de los recursos asignados. El envío a los centros de los fondos destinados a gastos de funcionamiento se debe hacer al inicio de cada cuatrimestre natural en la proporción aproximada del 30%, 30% y 40%.

Los criterios utilizados para el cálculo de la asignación por gastos de funcionamiento varían de los centros de enseñanza primaria a los centros de educación secundaria obligatoria y ciclos formativos. Para los primeros, la asignación incluye una cantidad fija por centro en concepto de comunicaciones (servicio postal, mensajería, llamadas telefónicas y conexión a internet) y una cantidad variable en función del número de alumnos y actividades docentes. Para los institutos los criterios son, entre otros, la superficie del centro, el personal laboral de limpieza del Departamento que presta servicios en el centro, las horas de actividad del centro, el número de grupos de prácticas de ciclos formativos, el coeficiente climático (en función de la situación geográfica), el volumen del centro, el número de alumnos o el número de grupos.

De acuerdo con la información facilitada por el Departamento de Enseñanza, el importe total de las transferencias para gastos de funcionamiento del ejercicio 2011 a los centros de la muestra fue de 5,65 M€. En el trabajo realizado se ha constatado que los centros de la muestra recibieron también transferencias para gastos de funcionamiento desde los servicios territoriales por un total de 0,29 M€. En cinco centros no se ha podido conciliar el gasto del Departamento con los ingresos liquidados por el centro, aunque las diferencias de conciliación no han sido significativas.

2.4.2. Otras transferencias y subvenciones

Además de las transferencias para gastos de funcionamiento señaladas en el apartado anterior, los centros reciben otras transferencias del Departamento para proyectos concretos, como por ejemplo planes estratégicos, proyecto EduCAT 1x1, programa Cualificate, socialización de libros, etc. En el apartado 2.8 se hace una referencia específica a algunos aspectos de estos programas, de los cuales no se ha realizado una fiscalización individualizada y completa. La Sindicatura no ha conciliado los derechos liquidados por estos conceptos con las obligaciones reconocidas por el Departamento de Enseñanza.

Veintitrés centros han registrado transferencias recibidas de la AMPA por varios conceptos, que pueden ser o bien con carácter de aportación a los gastos del centro o bien con alguna finalidad concreta como salidas o colonias porque la AMPA recauda el dinero de las familias y lo transfiere al centro. No existe, sin embargo, ningún convenio o acuerdo con la AMPA en el que se establezcan los términos de la colaboración y de las aportaciones que esta pueda hacer.

2.4.3. Otros ingresos

En este apartado se presenta el análisis de los ingresos de los centros docentes derivados de prestaciones de servicios, cesiones de espacios y realización de varias actividades.

Ingresos por precios públicos de los estudios de deportes

Mediante la Orden EDU/467/2010, de 27 de septiembre, se crearon y modificaron los precios públicos para la matriculación en las enseñanzas deportivas de régimen especial que conducen a las titulaciones oficiales de técnico deportivo y técnico deportivo superior.

Los precios públicos los recaudan los centros que imparten los estudios. Para el único centro de la muestra que impartió estas enseñanzas en el curso 2011-2012 se ha hecho una prueba de matrícula en la que se ha comprobado la correcta aplicación de los precios públicos aprobados. El listado de matrícula, en el que constan los alumnos matriculados y los precios abonados, es un detalle extracontable. Los derechos liquidados en el presupuesto no coinciden con el importe de las matrículas según el detalle extracontable.

Ingresos por cesión de uso de espacios

El artículo 165 de la Ley 12/2009, de educación, establece que la Administración educativa debe promover el uso social de los centros públicos fuera del horario escolar y debe regular los criterios básicos de este uso.

Los artículos 53 y 54 del Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, determinan los criterios por esta cesión. Cuando la propiedad demanial de los centros es de los ayuntamientos, corresponde a estos resolver sobre el uso social fuera del horario escolar, mientras que, si la propiedad es de la Generalidad, lo debe hacer el director del centro. La dirección del centro puede suscribir convenios con personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro para favorecer el uso social de los centros, de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo Escolar. A la dirección del centro le corresponde fijar la compensación económica derivada de la actividad a desarrollar, que debe cubrir todo el gasto generado, de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo Escolar. Las personas beneficiarias de la cesión de uso deben contratar una póliza de seguros con unos importes mínimos fijados por la normativa.

En el trabajo realizado se ha observado que en el ejercicio 2011 no existían criterios aprobados por los consejos escolares, que en algunos centros no existía autorización de la dirección y/o no se habían formalizado convenios de cesión, que existían cesiones gratuitas no formalizadas y/o no aprobadas por el Consejo Escolar, que no se habían emitido facturas o que los precios aplicados no habían sido aprobados. Tampoco hay ninguna evidencia de que los gastos originados por la cesión de uso de espacios de los centros hayan sido compensados por los usuarios.

El 21 de junio de 2013 el Departamento de Enseñanza aprobó un documento sobre la gestión del uso social de los centros docentes.

Ingresos por convenios

Varios institutos han suscrito convenios con otras entidades (generalmente entidades empresariales y sindicales) para la impartición de cursos de formación continuada o de formación ocupacional subvencionados (la otra entidad es la beneficiaria de la subven-

ción). En unos casos se trata simplemente de un alquiler de aulas, mientras que en otros la docencia es a cargo de los profesores del centro. En la revisión de los convenios suscritos por los centros de la muestra se ha observado que no consta ni la aprobación del Departamento de Enseñanza ni la del Consejo Escolar de los precios aplicados, que en algunos casos no hay convenio en el que se especifiquen los servicios prestados y el precio, sino únicamente una factura en la que no constan las horas, los espacios cedidos ni los profesores que han impartido la docencia. Tampoco consta en algunos casos la existencia de un convenio marco entre el Departamento de Enseñanza y la otra entidad que posibilite la firma del contrato entre el centro docente y la entidad.

Algunos de estos convenios han sido formalizados como si se tratara de una subvención o de una donación cuando corresponden a una prestación de servicios de alquiler o de enseñanza según los casos.

Ingresos por matrículas de las escuelas oficiales de idiomas

El artículo 9.2 del Decreto legislativo 3/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad, establece la tasa para la prestación de los servicios docentes de las escuelas oficiales de idiomas y para la inscripción en las pruebas libres para la obtención de los certificados oficiales.

En opinión de la Sindicatura, el importe que los alumnos de las escuelas oficiales de idiomas deben abonar por la prestación de servicios docentes son precios públicos porque, mientras la tasa tiene un carácter de coactividad, los servicios docentes prestados por las escuelas no son impuestos, sino que se prestan previa solicitud voluntaria de los interesados y porque la enseñanza de idiomas es ofrecida también por otras escuelas o entidades del sector privado.

Mediante la Orden EDU/474/2006, de 9 de octubre, se creó el precio público para la prestación del servicio de cursos de actualización de conocimientos y perfeccionamiento profesional de personas adultas en las escuelas oficiales de idiomas.

En consecuencia, los ingresos de las matrículas oficiales y de la inscripción en las pruebas libres para obtención de certificados son recaudados por el Departamento de Enseñanza y no son parte integrante del presupuesto de las escuelas, mientras que los precios de otros cursos impartidos por las escuelas oficiales de idiomas (especialmente los derivados de cursos de verano) son recaudados por los centros y son parte integrante de su presupuesto.

Otros ingresos

Los centros de la muestra han obtenido ingresos de diferentes procedencias, como por ejemplo por la venta de chatarra, por la venta de energía eléctrica generada por placas fotovoltaicas instaladas en el centro, por la explotación de un bar restaurante, por las comisiones por venta de libros o por el alquiler de espacios. En la revisión de estos ingresos se han observado carencias en el establecimiento de precios, en la formalización de contratos, en la formalización de facturas y en las declaraciones de IVA.

2.5. GESTIÓN DE LOS GASTOS

Corresponde al director del centro autorizar los gastos y ordenar los pagos y debe quedar constancia en los documentos o facturas de cada gasto con una diligencia firmada por el director que se debe hacer antes del pago.

Los pagos a proveedores se deben hacer preferiblemente mediante transferencias bancarias o, de manera alternativa, por cheques bancarios nominativos. Excepcionalmente, y para cantidades pequeñas, se pueden hacer pagos en efectivo. Se debe procurar limitar los pagos por domiciliación bancaria a los recibos de carácter periódico de los diferentes servicios contratados por el centro. En ningún caso se pueden hacer pagos mediante cheque bancario a favor del portador. El centro debe obtener el recibo de todos los pagos y debe quedar constancia escrita de la fecha en que se ha hecho el pago. En el caso de pagos sujetos a IRPF, en el recibo del pago se debe especificar el importe de la retención.

Del trabajo realizado se desprenden las siguientes observaciones:

- En veinticuatro centros se han encontrado gastos en los que no queda constancia de la aprobación del gasto y de la ordenación del pago por el director.
- En todos los centros se han registrado algunos gastos sin que exista la factura correspondiente, sino únicamente un tique de compra. Generalmente se trata de compras de importes pequeños en comercios de proximidad.
- En dieciséis centros se han registrado como gasto importes que corresponden a operaciones en las que el centro actúa como mediador, recaudando determinados importes, por ejemplo en concepto de cuotas AMPA o becas, y haciendo los pagos a los destinatarios finales (la AMPA o el alumno) o bien en las que el centro ha hecho una compra que en realidad no le corresponde (por ejemplo compra de productos que son vendidos por los alumnos para financiar el viaje de fin de curso y que el centro recupera con posterioridad).
- En la revisión de gastos de diecinueve centros se han detectado algunas partidas para las que no existía factura, sino únicamente un comprobante de pago, facturas proforma o presupuestos del proveedor.
- En trece centros se han hecho determinados pagos a personas ajenas por prestación de servicios sin que exista ninguna factura de los servicios prestados (por ejemplo monitores de salidas, refuerzo escolar, monitores extraescolares, apoyo administrativo y contable, psicólogo, servicios informáticos). En algunos casos se trata de pagos que se hacen de forma recurrente y que podrían generar un riesgo de carácter laboral. La Ley de educación establece que los centros no pueden en ningún caso destinar recursos a satisfacer obligaciones derivadas de compromisos de carácter laboral, que la dirección del centro no puede suscribir ni autorizar.

- Siete centros han hecho pagos a profesores por impartir docencia en cursos organizados por entidades externas e impartidos en algunos centros, de acuerdo con los convenios suscritos. La remuneración a los profesores no es homogénea y depende del precio pagado por la otra entidad, que tampoco responde a un baremo común aplicable a todos los centros. Por otra parte, los pagos los hace el centro docente sin informar al Departamento de Enseñanza de ello, por lo cual no existe un control sobre el cumplimiento de la normativa en materia de incompatibilidades.
- En once centros se ha observado el registro contable de varios documentos de gasto en un único apunte. Esta práctica puede generar errores de imputación contable y dificultar el control de los gastos.
- Diez centros han registrado en el capítulo 2 del presupuesto de gastos algunas partidas que no son gastos corrientes, sino inversiones, y que, por lo tanto, se deberían haber registrado en el capítulo 6, Inversiones reales.
- En siete centros se ha registrado como gasto el pago del seguro escolar, mientras que se trata de un gasto no presupuestario.
- Dos centros registraron en el presupuesto de gastos unos importes de 322.294 € y de 28.120 € que no correspondían a ningún gasto, sino a previsiones de gasto por la parte no gastada de determinadas subvenciones recibidas. Los centros hicieron una anotación contable de gasto para compensar el ingreso recibido.
- En nueve centros se han hecho pagos recurrentes a determinados profesionales que, teniendo en cuenta el carácter de la prestación y las condiciones de la prestación, podrían ser constitutivos de una relación laboral. Además, no se ha suscrito ningún contrato para la prestación del servicio, hecho que incumple la normativa en materia de contratación.
- Cinco centros han hecho pagos a personal del centro por labores complementarias: en uno de los centros se han abonado horas de sustitución realizadas por el mismo profesorado; en otro se han hecho pagos a los profesores que participaron en un taller de estudio; en otro a un profesor que impartió un curso de formación interna y a un profesor por la realización de varias gestiones y encargos; y dos centros han abonado cantidades periódicas a los ujieres por la realización de labores complementarias. Estos pagos se han hecho sin practicar ninguna retención por IRPF o con una retención del 15%.
- Un centro hizo pagos a algunos alumnos y profesores por la participación en actividades organizadas por el centro y facturadas a terceros. No se efectuó retención por IRPF ni se tramitaron las altas en la Seguridad Social de los alumnos participantes.
- Tres centros han registrado facturas por servicio de biblioteca, de jardinería y de cantina emitidas por empresas o profesionales diferentes a la empresa o al profesional que prestó el servicio.

- En once centros los documentos de gasto no tienen ninguna codificación que permita la vinculación con el SAGA o con el programa de gestión económica del centro.
- Un centro tenía suscrito desde el año 2000 un convenio con una entidad pública en el que se estipulaba que la otra entidad contrataría a una persona que adscribiría al centro para la gestión administrativa de las prácticas en empresas de los alumnos. El centro se haría cargo del pago de una parte de la nómina del trabajador. En el ejercicio 2011 había dos personas contratadas por la otra entidad que trabajaban en el centro. En opinión de la Sindicatura, estas personas formaban parte de la estructura del centro y se contrataron de forma no ajustada a la normativa.

En los siguientes párrafos se hace referencia a algunos conceptos específicos de gasto.

Indemnizaciones y dietas por razón del servicio

Del trabajo realizado se desprende que, con carácter general, los centros docentes no aplican el Decreto 138/2008, de 8 de julio, de indemnizaciones por razón del servicio, aplicable al personal que presta servicios en la Administración de la Generalidad de Cataluña. Algunos centros pagan indemnizaciones por importes que normalmente determina la dirección del centro, otros únicamente resarcen al personal del centro por los gastos incurridos en los desplazamientos. No existe homogeneidad ni en los hechos que dan derecho a percepción ni en las cuantías abonadas.

Tampoco es homogénea la documentación justificativa de las indemnizaciones abonadas y a menudo no se detallan ni el concepto ni el motivo del gasto; los documentos no están firmados o no se adjuntan todos los comprobantes.

En quince centros se han hecho pagos a profesores del centro en concepto de dietas por salidas que no se ajustan al Decreto 138/2008, de 8 de julio, de indemnizaciones por razón del servicio.

Nueve centros abonaron indemnizaciones por razón de servicio por uso del vehículo particular superiores a 0,19 €/km sin efectuar la retención por IRPF que correspondía de acuerdo con el reglamento de este impuesto.

Seguros

Los alumnos de entre 16 y 28 años abonan en el centro el importe del seguro escolar obligatorio y el centro lo ingresa en la Tesorería General de la Seguridad Social. Tanto la recaudación como el posterior pago tienen la naturaleza de operaciones no presupuestarias, aunque algunos centros lo registran como ingresos y gastos en el presupuesto.

Para los alumnos mayores de 28 años, el Departamento de Enseñanza no ha establecido unas instrucciones generales. Tres centros habían suscrito pólizas de seguros específicas con diferentes coberturas y coste por alumno.

Anticipos por salidas

Los centros hacen anticipos a profesores para hacer frente a gastos que se puedan generar durante las salidas. El tratamiento de los anticipos no es homogéneo: gasto presupuestario por el importe del gasto e ingreso presupuestario por el importe devuelto; registro extrapresupuestario; registro contable de los gastos justificados pero no del anticipo concedido.

Inventario

El inventario es un elemento clave del control interno. El mantenimiento de un registro de inventario garantiza la salvaguardia de los elementos. En el inventario se controla la fecha de adquisición, la identificación, la ubicación y la adscripción así como el estado de uso. Los centros docentes no disponen de ningún sistema de gestión de inventario homogéneo e integrado con el Departamento. Algunos centros han creado sus propios registros, mientras que en otros no hay ningún sistema de control.

2.6. GESTIÓN DE LA TESORERÍA

2.6.1. Cuentas bancarias

La Resolución de 19 de abril de 2006 establece que la cuenta bancaria del centro será contratada por la Dirección del centro. La disposición de fondos de la cuenta requiere la firma conjunta de dos personas autorizadas, que normalmente son las titulares de la Dirección y de la Secretaría del centro. Los gastos generados por la administración de la cuenta se consideran gastos de funcionamiento del centro.

Cuando la gestión económica del centro implique muchas transacciones de ingreso de pequeñas cantidades (individualizadas por alumnos o familias) puede haber una segunda cuenta bancaria para facilitar el control. Los gastos de esta cuenta no pueden ser sufragados por la asignación del Departamento de Enseñanza para gastos de funcionamiento.

Los centros presentan al Departamento la Cuenta general de la tesorería junto con la Liquidación del presupuesto.

La Sindicatura ha hecho una circularización bancaria para los centros de la muestra. Para siete centros no se ha obtenido respuesta de las entidades financieras.

Del trabajo realizado se desprenden las siguientes observaciones:

- En uno de los centros de los que no se ha obtenido respuesta bancaria no se ha podido comprobar, por falta de documentación, el saldo de una de las cuentas bancarias.
- En veinticinco centros se han detectado errores en el cálculo de la Cuenta general de la tesorería.

- En un centro la Cuenta general de la tesorería presentada al Departamento no coincide con la aprobada por el Consejo Escolar.
- Trece centros no han hecho conciliaciones bancarias. Diecisiete centros no utilizaban la opción del programa SAGA para hacer las conciliaciones bancarias. En quince centros hay diferencias no conciliadas entre el saldo bancario y el que consta en el libro de caja.
- Once centros registraban los cobros y pagos en la fecha del extracto bancario y no en la fecha en que tuvieron lugar.
- En dieciséis centros la disposición de fondos de las cuentas corrientes no requiere la firma conjunta de dos personas autorizadas. No obstante, en la mayoría de centros, los pagos mediante cheque se hacen con doble firma; en cambio, los pagos por transferencia se hacen normalmente con una única firma o autorización.
- En dos centros había personas con firma autorizada en las cuentas bancarias que no formaban parte del equipo directivo.
- En once centros se ha detectado la existencia de cuentas bancarias que no estaban registradas en la contabilidad. En cuatro casos no se han podido revisar los movimientos de las cuentas no registradas en la contabilidad porque el centro tampoco disponía de los extractos bancarios.
- Un centro mantenía una cuenta abierta sin movimiento. Esta cuenta se utilizaba para la gestión del comedor escolar, que el centro dejó de realizar a principio del año 2011. La cuenta no se pudo liquidar porque las firmas autorizadas correspondían al antiguo equipo directivo.
- Once centros no tenían contabilizado el saldo de la cuenta virtual denominada Àtria. Esta es una cuenta corriente, cuyo titular es el Departamento de Enseñanza, en la que los centros que participaban en el proyecto EduCAT 1x1 tenían un saldo disponible para hacer pagos restringidos a la adquisición de material educativo digital por internet a través de librerías digitales presentes en la Plataforma Àtria.
- Cinco centros tenían cuentas corrientes abiertas y no utilizadas con importes pequeños o saldos cero.
- En seis centros la información sobre los cheques emitidos no incluye ni el importe ni el concepto.
- En un centro se han hecho pagos con cheque que han sido cargados en la cuenta corriente pero no se han contabilizado en el SAGA y no se ha obtenido documentación soporte de ellos.
- En once centros se han hecho pagos mediante cheques al portador. En general, estos pagos corresponden a provisiones de fondos a profesores para gastos de salidas o a provisiones de fondos para la caja en efectivo.

- Cuatro centros tenían depósitos a plazo en entidades financieras como medio para rentabilizar los excedentes de tesorería de los que disponían. Estos depósitos no se incluyen en el remanente de tesorería de tres de los centros ni constan en el SAGA.
- La normativa establece que se debe procurar limitar los pagos por domiciliación bancaria a los recibos de carácter periódico de los diferentes servicios contratados por el centro y que, en caso de que se mantengan otros pagos por domiciliación bancaria, se garantizará que la dirección del centro haya autorizado el gasto y haya ordenado el pago. Nueve centros de la muestra tenían un número elevado de proveedores domiciliados, más allá de los suministradores de servicios periódicos. En un centro el número de proveedores domiciliados era de 201. Además, en los pagos domiciliados no hay evidencia de la autorización del gasto ni del ordenamiento del pago.
- Diez centros tenían contratada una tarjeta de crédito o más, que normalmente se utilizan para el pago de billetes adquiridos por internet, otros gastos asociados con proyectos de movilidad o compras por internet. De acuerdo con la normativa, las únicas modalidades admitidas de pago a proveedores de los centros públicos eran la transferencia, el cheque bancario nominativo, la domiciliación bancaria y, excepcionalmente y para cantidades pequeñas, el pago en efectivo.

2.6.2. Caja en efectivo

Los centros pueden utilizar cajas para disponer de dinero en efectivo. Los cobros y pagos en efectivo se integran en la contabilidad del centro y se deben hacer arqueos de caja periódicamente.

Del trabajo realizado sobre las cajas en efectivo se desprenden las siguientes observaciones:

- Treinta centros no disponían de arqueo de caja correspondiente al 31 de diciembre de 2011.
- En ocho centros no se hacen arqueos de caja de forma periódica. De los centros que sí habían hecho arqueo de caja, en diez el arqueo no estaba firmado.
- En doce centros, el arqueo realizado en el trabajo de fiscalización no coincidía con el saldo del libro de caja. Cuatro centros mantenían efectivo en caja por importes elevados (entre 1.400 € y 3.800 €). Tres centros presentaban saldos de caja negativos.
- En un centro el saldo del libro de caja no coincide con el saldo contable ni con el arqueo correspondiente al 31 de diciembre de 2011.
- Nueve centros no disponían de un libro de caja. No obstante, las operaciones de gasto pagadas por caja se han registrado en el presupuesto de gastos pero el pago no se ha registrado o se ha registrado como si fuera un pago por cuenta corriente.

- En dieciséis centros se han hecho pagos en efectivo sin que conste la autorización del director.
- En seis centros la documentación soporte de algunos movimientos de caja no es suficiente para justificar los ingresos y gastos que los han generado.

2.7. OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS

La contabilidad debe incluir la totalidad de los ingresos y gastos de los centros. Hay determinadas transacciones en las que el centro actúa únicamente como intermediario, de manera que los cobros y pagos no representan ni ingresos ni gastos reales del centro. En estos casos la contabilidad debe recoger los movimientos en el registro de operaciones extrapresupuestarias. Son objeto de registro extrapresupuestario, entre otros, los siguientes conceptos: los cobros y pagos derivados de salidas, colonias, excursiones y viajes de final de curso; de la gestión del comedor escolar cuando el servicio es prestado directamente por el centro; de las actividades extraescolares gestionadas por el centro; del seguro escolar obligatorio, las retenciones por IRPF y las cuotas de IVA soportado y repercutido.

No obstante, en el caso de las salidas, cuando los alumnos hacen una aportación voluntaria a inicio de curso para crear un fondo que servirá para pagar los gastos de las salidas que se realicen a lo largo del curso, el centro debería registrar un ingreso presupuestario por las cantidades recibidas, y los gastos que se derivaran se deberían registrar como obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos.

Del trabajo realizado sobre las operaciones extrapresupuestarias se desprenden las siguientes observaciones:

- Dieciséis centros no han registrado ninguna operación extrapresupuestaria.
- En siete centros el detalle de operaciones extrapresupuestarias presentado no incluye el saldo inicial.
- En diez centros se han observado varios errores en el registro de las operaciones, como por ejemplo inclusión en el presupuesto de los ingresos y gastos por salidas y colonias o de los derivados del servicio de comedor; registro presupuestario de los importes recaudados y pagados por seguro escolar obligatorio, y varias incidencias en el tratamiento del IRPF y el IVA (registro presupuestario de la retención y del pago por IRPF; registro presupuestario del IVA soportado y repercutido; registro de la retención por IRPF como gasto presupuestario y del pago como operación no presupuestaria).
- Muchos centros disponen de taquillas para que las usen los estudiantes y algunos centros tienen espacios destinados a aparcamiento de vehículos del personal, a los que se accede mediante mandos a distancia. Las cantidades que los usuarios abonan en

concepto de fianza y que les son devueltas en el momento que dejan el centro se deben registrar como operaciones extrapresupuestarias. No obstante, algunos centros no han registrado contablemente estas fianzas y otros las han registrado como ingresos presupuestarios.

2.8. GESTIÓN DE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

2.8.1. Adquisición o suministro de material escolar para el alumnado

La Resolución de 19 de abril de 2006 establece que en el supuesto de que determinados objetos de material de carácter individual sean directamente adquiridos por el centro, para que así lo acuerde el Consejo Escolar, y puestos a disposición de las aulas de acuerdo con criterios educativos, las familias podrán optar voluntariamente por pagar su coste al centro o aportar el material. En caso de que hagan voluntariamente uso de la primera opción, tanto las aportaciones individuales de las familias como el gasto asociado a la compra del material formarán parte de la gestión económica del centro y se tendrán en cuenta en su presupuesto. La aprobación del importe de las aportaciones voluntarias se incluirá en los acuerdos de aprobación del presupuesto del centro o de las modificaciones que se tengan que hacer para adaptar la periodificación del curso académico a la periodificación del ejercicio económico. En el centro deberá quedar constancia documental de cada aportación individual o familiar, con indicación de su importe y de la razón que la justifica. Los posibles déficits generados por la gestión económica de esta actividad nunca podrán ser sufragados a cargo de la asignación del Departamento de Enseñanza para gastos de funcionamiento.

Del trabajo realizado se hacen las siguientes observaciones:

- En dieciocho centros no consta la aprobación de las cuotas de material por parte del centro escolar, ni en el momento de la aprobación del presupuesto ni posteriormente.
- En ningún caso consta formalmente en la documentación el carácter voluntario de las cuotas. En algunos casos el centro ha manifestado que informa verbalmente de este aspecto.
- En dieciocho centros no hay un detalle del material que incluye la cuota abonada.
- En nueve centros el cobro de las cuotas lo hace la AMPA, que posteriormente transfiere el importe al centro. El control por parte del centro de los alumnos que han pagado la cuota es en algunos casos insuficiente. En un centro los ingresos y gastos por este concepto los gestiona una asociación de alumnos. En un caso el cobro de las cuotas lo hace el centro, que transfiere los importes a la AMPA que es quien se encarga de la gestión del material.
- Los sistemas de control de los alumnos que han abonado las cuotas son manuales en la mayoría de los casos. En quince centros se han observado diferencias entre los impor-

tes de los controles facilitados y los registrados en el presupuesto. Diez centros no han facilitado una lista completa de alumnos con indicación del importe abonado por este concepto. En algunos centros en el curso 2012-2013 se había empezado a utilizar el SAGA para el seguimiento de las cuotas pagadas por los alumnos.

- En veintitrés centros no ha sido posible comprobar si la gestión del material escolar genera déficit o superávit. En trece centros las familias abonan una cuota que comprende tanto el material como las salidas. En algunos casos no se indica qué parte corresponde a cada uno de los conceptos, hecho que imposibilita la determinación del déficit o superávit de cada una de las actividades.
- Un centro no llevaba un control de los ingresos y gastos por material y no ha facilitado ningún detalle de los alumnos que abonaron la cuota de material en el curso 2011-2012.

2.8.2. Excursiones, salidas, colonias y actividades asimiladas

La Resolución de 19 de abril de 2006 establece que el coste que deben sufragar las familias por la participación en colonias, salidas, excursiones y visitas que tengan la consideración de actividades del centro y que este no las considere, a efectos económicos, incluidas en el carácter gratuito de la actividad reglada, forma parte de la gestión económica del centro.

En la gestión de estas actividades se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Los precios que deben pagar las familias deben ser conocidos por el Consejo Escolar del centro y se deben adaptar a los criterios que este haya podido establecer.
- Los cobros y pagos relacionados con estas actividades se deben incorporar a la contabilidad del centro. Las salidas programadas dentro de la actividad reglada se incluyen en el presupuesto del centro. Las cantidades aportadas por las familias para sufragar los gastos de excursiones, salidas, colonias y actividades asimiladas no gratuitas que tengan la consideración de actividad del centro, se deben incluir en las partidas extra-presupuestarias.
- El presupuesto del centro aprobado por el Consejo Escolar debe prever las partidas correspondientes a estas actividades. En caso contrario, la dirección debe aprobar presupuestos específicos para salidas, colonias y actividades asimiladas, la liquidación final de cada uno de ellos se debe someter a aprobación del Consejo Escolar en el momento adecuado y, siempre, antes de aprobar la liquidación del presupuesto del centro del año en que se haya incluido la actividad o grupo de actividades de referencia.
- En los centros en los que los alumnos hacen una aportación voluntaria en concepto de salidas en el momento de la matrícula se debe crear un fondo para pagar las salidas del curso.

- Los posibles déficits generados por estas actividades nunca pueden ser sufragados con cargo a la asignación del Departamento de Enseñanza para gastos de funcionamiento del centro.

Del trabajo realizado se hacen las siguientes observaciones:

- En cuatro centros no consta la aprobación del Consejo Escolar de las directrices para la programación de actividades escolares complementarias y de actividades extraescolares que se recogen en el Plan anual de salidas y actividades del centro.
- Los centros tenían varios procedimientos para el pago de las salidas: pago individualizado de cada salida; pago como una cuota única junto con el material, pero sin distinguir qué parte corresponde a cada uno de los conceptos; pago de una cuota de salidas, que incluye el coste de todas las salidas curriculares programadas para el curso académico.
- En dos centros las cuotas de las salidas las recaudaba la AMPA y las facturas asociadas iban a nombre del centro pero se pagaban con cargo a una cuenta corriente de la AMPA que era administrada por el centro.
- En cuatro centros los ingresos y gastos de las salidas eran gestionados por la AMPA y por una asociación de alumnos, y no formaban parte del presupuesto de los centros.
- En ocho centros el presupuesto no incluye las partidas correspondientes a salidas y la dirección tampoco aprobó ningún presupuesto específico para salidas; tampoco existen liquidaciones de los presupuestos de las salidas aprobadas por el Consejo Escolar.
- En ningún centro existían criterios establecidos por el Consejo Escolar para la determinación de los precios de las salidas.
- En general, hay unas relaciones de cobros en concepto de salidas, pero no siempre está la identificación de la salida, el alumno y el importe. A veces, un apunte corresponde a más de un alumno sin que se especifiquen los nombres, por lo que no se puede comprobar si todos los alumnos que han participado en la actividad han pagado. Además, los detalles extracontables difieren en muchos casos de los importes registrados contablemente sin que sea posible la conciliación de las diferencias.
- En general, no hay un expediente de cada salida en el que consten los ingresos y gastos correspondientes. En dieciocho centros no ha sido posible comprobar si la gestión de las salidas generó superávit o déficit.
- En trece centros los alumnos hicieron una aportación en concepto de salidas en el momento de la matrícula pero no se constituyó un fondo de salidas.

- En un centro los ingresos por salidas se registraron por un importe igual al de los gastos reconocidos y no por el importe de los pagos de las familias. La diferencia entre la recaudación del ejercicio 2011 y el importe registrado como ingreso es de 15.735 €.
- En diez centros las colonias se han registrado como ingresos y gastos del presupuesto en lugar de hacerlo como conceptos no presupuestarios.
- Dos centros no disponían de ningún registro de los ingresos y gastos de salidas del año 2011.
- En dieciséis centros los precios que debían abonar las familias no eran conocidos por el Consejo Escolar.

2.8.3. Proyecto de integración de la formación profesional y Programa FP.cat

El objetivo de los centros integrados de formación profesional, de acuerdo con el Real decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, que los regula, es desarrollar acciones formativas derivadas de la integración de las ofertas de formación profesional dirigidas a la población demandante que faciliten el aprendizaje a lo largo de la vida. El Real decreto dispone que las administraciones competentes deben organizar una red de centros integrados de titularidad pública y prevé que las administraciones educativas y laborales competentes puedan establecer protocolos generales para establecer el marco y la metodología para la colaboración en el desarrollo de los centros integrados. En Cataluña no se han regulado normativamente los centros integrados de formación profesional.

Lo esencial de los centros integrados es que imparten todas las ofertas formativas incluidas en el Catálogo nacional de cualificaciones profesionales que conducen a títulos de formación profesional y a certificados de profesionalidad, tienen una estructuración flexible y un alto grado de autonomía, están conectados con el mundo del trabajo, con la dirección y los órganos de gobierno diferentes a los otros centros del sistema educativo ordinario, incluyendo la existencia de un Consejo Social que debe tener representantes de la Administración, del centro, de las organizaciones empresariales y de los sindicatos.

El Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la internacionalización de la economía catalana para el periodo 2008-2011 prevé la puesta en marcha del Plan FP.cat, que tiene la misión de avanzar en la construcción de un modelo catalán de formación profesional y que tiene como objetivo prioritario el desarrollo de una red de centros FP.cat.

Mediante la Resolución EDU/134/2009, de 21 de enero, el Departamento de Educación implantó en doce institutos la ejecución de varias experiencias y previó la posibilidad de incorporarlos a la red de centros FP.cat.

El 1 de diciembre de 2010 se firmó un Convenio de colaboración entre el Servicio de Empleo de Cataluña y el Departamento de Educación de la Generalidad para la puesta en marcha del proyecto de formación profesional integrada en seis institutos de educación secundaria del Programa FP.cat (cuatro de estos centros forman parte de la muestra fiscalizada), que debían desarrollar acciones de formación profesional para el empleo vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad dirigidas a trabajadores, desempleados o empleados durante el ejercicio 2011. La financiación iba a cargo del Servicio de Empleo de Cataluña con cofinanciación del Fondo Social Europeo. La justificación de la aplicación de los fondos recibidos correspondía al Departamento. Los cuatro institutos de la muestra recibieron 466.506€ en total. La fiscalización realizada abarca los fondos recibidos por los institutos, pero no el cumplimiento del convenio ni la justificación presentada por el Departamento de Enseñanza.

Se ha observado una falta de uniformidad en el tratamiento de los ingresos y gastos relacionados con las actividades del Programa FP.cat (en algún caso se integran en el presupuesto, en otros no) y en la forma de gestión. En dos institutos, las acciones las realizó el propio instituto, mientras que en los otros dos intervinieron entidades externas (en un caso un organismo autónomo local y en el otro una fundación en la que participan administraciones, entidades empresariales, sindicales y el propio instituto; en este último caso, la mayor parte del gasto de las acciones del Programa FP.cat corresponde a facturaciones de dicha fundación, que, por otra parte, utiliza las instalaciones del instituto). Los remanentes del Programa (en algunos casos de importe significativo) tampoco se trataron de forma homogénea (unos centros los incluyeron en el remanente del ejercicio presentado al Departamento mientras que otros no). Tampoco existían directrices del Departamento sobre los gastos elegibles y no elegibles ni uniformidad en relación con el precio por hora de profesor, horas impartidas por profesores de los centros, alquileres de aulas (en un caso, el instituto aplica un canon por alquiler de aulas al Programa; en otros se hacen pagos externos) o adquisición de material.

2.8.4. Bar cantina

Muchos centros cuentan con un servicio de bar cantina en sus instalaciones para que lo usen los alumnos y el personal de los centros. La Orden del Departamento de Enseñanza de 7 de abril de 1983 regula el establecimiento y el funcionamiento de cantinas en los centros públicos de educación secundaria: la adjudicación del servicio se debe hacer por concurso público; los precios deben ser acordados entre el Consejo de Dirección y el adjudicatario, que debe gestionar la cantina a su riesgo y ventura, y el tiempo de cesión no puede ser superior a tres años.

Del trabajo realizado se desprenden las siguientes observaciones:

- En doce centros no hay evidencia de que la adjudicación se hiciera por concurso público.
- En nueve centros no hay constancia del acuerdo de aprobación de precios entre el Consejo de Dirección y el adjudicatario.

- En ocho centros el tiempo de cesión contractual o el efectivo es superior a tres años. En cuatro centros el contrato había finalizado en ejercicios anteriores al 2011 sin que se hubiera formalizado ninguna prórroga ni ningún contrato nuevo.
- En un centro el contrato de la cantina incluye una cláusula que establece la obligatoriedad del adjudicatario de vivir en una vivienda del centro para cubrir su vigilancia. Esta cláusula implica la contratación de un servicio diferente al de explotación de la cantina.
- En un centro el contrato establece que el adjudicatario se hará cargo de la parte correspondiente de suministros, pero no hay evidencia de que el centro haya facturado ningún importe por este concepto ni de que el adjudicatario haya hecho ningún pago al centro.

2.9. REMANENTE DE TESORERÍA

La Ley 12/2009, de educación, establece que los ingresos asignados a los centros son de libre disposición, excepto los asignados con carácter finalista. Los centros pueden incorporar los remanentes de los ingresos de libre disposición al presupuesto del ejercicio siguiente.

El programa SAGA no prevé el seguimiento de los remanentes procedentes de aportaciones finalistas. Aunque algunos centros han creado sus propios mecanismos de control basados habitualmente en la utilización de hojas de cálculo, en general no se puede determinar el importe del remanente afectado ni hacer un seguimiento y control adecuados.

En treinta y un centros el remanente presentado no es correcto. En algunos casos no se incluye el saldo de tesorería, en otros no se incluyen los derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados, y también hay casos en los que los importes que figuran en el remanente de derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago no son correctos. Ocho centros no incorporan el saldo de tesorería para el cálculo del remanente.

Algunos centros presentan remanentes elevados en relación con su presupuesto de gastos. Son remanentes que se han ido acumulando a lo largo de los años y cuyo origen los centros no saben exactamente. Del trabajo realizado se desprende que se puede tratar de sobrantes de transferencias con finalidades específicas, aportaciones en exceso de las familias o sobrantes de gastos de funcionamiento. En algún caso se trata de subvenciones finalistas recibidas en 2011 que se aplicarán en 2012 a la realización de las actividades para las que han sido concedidas.

2.10. CONTRATACIÓN

En el ejercicio 2011 los centros debían seguir las previsiones de la Ley 30/2007, de contratos de las administraciones públicas, hasta el 15 de diciembre y el texto refundido de la Ley de contratos del sector público desde el 16 de diciembre. El director es el órgano de

contratación de los centros docentes públicos. Los centros no pueden suscribir contratos en los que adquieran obligaciones económicas más allá de las partidas del presupuesto anual que han aprobado y que en cada momento es vigente.

Del trabajo realizado se desprenden las siguientes observaciones:

- Los centros docentes generalmente trabajan con proveedores de la misma localidad en la que está ubicado el centro, las relaciones de los proveedores con el centro son continuadas y se basan en la confianza. En la mayor parte de los casos se trata de contratos menores en los que no queda documentada la selección del proveedor. Desde el punto de vista del procedimiento, se observa que en muchos casos no existe la aprobación del gasto, sino solo la factura del proveedor.
- En algunos casos se han suscrito diferentes contratos menores con un mismo proveedor que tienen por objeto la misma prestación o bien prestaciones que se podían agrupar. En estos casos se podría estar ante un fraccionamiento de contratos o, al menos, se trata de situaciones en las que se podrían formalizar contratos adjudicados mediante procedimientos negociados o procedimientos abiertos y que permitirían al centro obtener condiciones más favorables. Además, en la mayoría de los casos son contratos que se repiten cada año.
- Hay contratos menores para la contratación de servicios de carácter profesional (atención biblioteca, talleres de estudio, refuerzo escolar, atención psicológica) que tienen vigencia anual e incluyen una cláusula de prórroga automática por periodos sucesivos. Aunque la categoría laboral que se pacta en los contratos para el personal que prestará el servicio es la de monitor, los trabajos contratados incluyen en algunos casos la impartición de clases fuera del horario escolar o la prestación de servicios profesionales especializados. Un centro abonó a la AMPA determinadas cantidades por la contratación de un educador social (la AMPA contrata al educador y factura al centro), sin que se hubiera formalizado ningún convenio o contrato. Algunos de estos contratos podrían suponer un riesgo de que determinados trabajadores de las empresas de servicios contratadas se acabaran convirtiendo en personal de la Administración.
- Veintisiete centros tenían suscritos contratos que implicaban adquirir obligaciones económicas más allá de las partidas del presupuesto anual. Se trata en general de contratos de *renting* y de algunos contratos de mantenimiento.
- Veintidós centros habían contratado de manera directa servicios que por su objeto e importe requerían la tramitación de un procedimiento de contratación, generalmente el servicio de limpieza. En tres de los centros se han hecho varios contratos menores que son fraccionamientos del objeto del contrato.
- Dos centros iniciaron en el año 2011 procedimientos de contratación del servicio de limpieza. De la revisión de los dos expedientes se desprende lo siguiente: en un centro el

expediente no incluye toda la documentación necesaria; en un centro el procedimiento utilizado fue el negociado sin publicidad sin que el pliego de cláusulas indique cuáles debían ser los elementos objeto de negociación y sin que haya evidencia de la negociación con los tres licitadores convocados; en el otro centro se adjudicó el contrato mediante procedimiento abierto. El pliego de cláusulas de este procedimiento abierto incumple la Ley 30/2007, de contratos de las administraciones públicas, en lo que concierne al tratamiento de las ofertas anormales o desproporcionadas, ya que determina la exclusión sin audiencia al licitador; por otra parte, incluye algunos criterios de valoración indeterminados (otros elementos ofrecidos por el licitador acreditativos de una mayor calidad del servicio a realizar que sean considerados de interés para la Administración; prestaciones adicionales no incluidas en el pliego de prescripciones técnicas, o cualquier otra mejora que el licitador crea que puede ayudar a mejorar el servicio) que no cumplen con los principios de transparencia e igualdad de trato de los licitadores. En ninguno de los dos casos se ha podido comprobar la inclusión en el perfil del contratante de la Generalidad de la información relativa a estos contratos.

3. CONCLUSIONES

La Sindicatura ha fiscalizado la gestión económica correspondiente al ejercicio 2011 de los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza (no se incluyen los centros de la ciudad de Barcelona, que son gestionados por el Consorcio de Educación de Barcelona). La población objeto de estudio ha sido de 2.194 centros en los que estudiaban 694.767 alumnos. Las obligaciones totales reconocidas por los centros para los que se dispone de esta información fueron de 160,74 M€. Para la realización del trabajo se seleccionó una muestra de treinta y tres centros para los que se ha realizado un trabajo en detalle de los diferentes aspectos que integran la gestión económica de los centros que ha permitido extraer las conclusiones del informe.

3.1. OBSERVACIONES

En el informe se formulan detalladamente las observaciones que se desprenden del trabajo realizado referidas al cumplimiento de la normativa, al presupuesto inicial, al presupuesto de ingresos, al presupuesto de gastos, a las operaciones extrapresupuestarias, a la gestión de la tesorería, al remanente de tesorería, a la gestión de actividades específicas y a la contratación. En este apartado se resumen las principales recomendaciones.

1. La normativa que regula la gestión de los centros docentes es diversa y compleja e incluye algunas normas parcialmente derogadas. Este hecho dificulta su cumplimiento y la aplicación correcta por parte de los gestores de los centros, cuya formación no es jurídica ni económica sino docente y que, además, deben compaginar la gestión económica con sus labores docentes, de atención al alumnado, programación académica, etc. (véase el apartado 1.3).

2. El *software* informático SAGA desarrollado por el Departamento de Enseñanza para la gestión de los centros docentes no era utilizado de forma generalizada por los centros docentes (véanse los apartados 2.1 y 2.2).
3. En referencia al presupuesto se ha observado que no existe en muchos casos una verdadera gestión presupuestaria, como pone de manifiesto la existencia de presupuestos no equilibrados, la falta de presupuesto inicial, la no inclusión de las modificaciones presupuestarias o la no inclusión de los remanentes (véase el apartado 2.3).
4. En relación con los ingresos se ha observado una disparidad de criterios en los derivados de la prestación de servicios, cesiones de espacios y realización de actividades: falta de criterios para el establecimiento de precios, falta de formalización de los encargos, participación en fundaciones para la realización de actividades, suscripción de convenios que podrían no estar ajustados a la normativa, errores de contabilización, errores en la formalización de facturas, entre otros (véase el apartado 2.4).
5. Con referencia a los gastos se ha observado una falta de uniformidad en el pago de dietas y gastos de desplazamiento al personal de los centros, pagos complementarios a personal de los centros que podrían no ajustarse a la normativa, errores contables, pagos recurrentes a personas físicas que podrían generar riesgos laborales, entre otros (véase el apartado 2.5).
6. En relación con la gestión de la tesorería se ha observado que no se hacen arquezos de caja de forma sistemática y también varios errores contables y algunos defectos formales en los pagos (véase el apartado 2.6).
7. En cuanto a las operaciones extrapresupuestarias lo más destacable es la dificultad que desde el punto de vista contable representan para los centros y que hace que haya numerosas operaciones extrapresupuestarias que han sido imputadas a presupuesto (véase el apartado 2.7).
8. En cuanto a la gestión económica de las cuotas de material y de las excursiones y salidas, se han observado deficiencias en el control individual de las cantidades pagadas, en la imputación de los gastos a cada una de las actividades, en la aprobación por el Consejo Escolar y errores en el tratamiento contable (véanse los apartados 2.8.1 y 2.8.2).
9. En Cataluña no se han regulado normativamente los centros integrados de formación profesional. En relación con la gestión económica y del Programa FP.cat no hay una regulación clara sobre cómo los centros deben gestionar las actividades y contabilizarlas, hecho que genera que existan diferentes formas de gestión y de tratamiento contable de los ingresos y gastos asociados a este programa (véase el apartado 2.8.3).

10. Muchos centros cuentan con un servicio de bar cantina entre sus instalaciones. En la fiscalización se han observado algunas carencias referidas, entre otros, al proceso de adjudicación, a la aprobación de los precios o al plazo de vigencia del contrato (véase el apartado 2.8.4).
11. En relación con el remanente de tesorería se han observado errores en lo concerniente a su cuantificación, a la incorporación al presupuesto del año siguiente y a la presentación en la información enviada al Departamento de Enseñanza. También hay centros con remanentes elevados cuyo origen no se puede determinar (véase el apartado 2.9).
12. En cuanto a la contratación, en general se utilizan contratos menores, en algunos casos de forma recurrente y por importes acumulados superiores a los establecidos en la normativa para los contratos menores; contratos que por sus características podrían ser constitutivos de fraccionamientos; contratación directa de servicios y suministros; contratos formalizados años atrás y que han superado la duración máxima permitida por la normativa. Sobre los expedientes de contratación tramitados en el ejercicio 2011 se hacen algunas observaciones sobre los pliegos de cláusulas y se señala que los contratos adjudicados por los centros no se han incluido en el perfil del contratante de la Generalidad (véase el apartado 2.10).

3.2. RECOMENDACIONES

Para mejorar la gestión económica de los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, la Sindicatura formula las siguientes recomendaciones:

1. Sería conveniente hacer una refundición de la normativa vigente sobre la gestión económica de los centros y modificar la Instrucción 1/2013, relativa a la gestión económica de los centros educativos públicos del Departamento de Enseñanza, con el objetivo de ofrecer realmente a los centros educativos una recopilación de todas las cuestiones que los afectan en el ámbito de la gestión económica y de facilitar el desarrollo de su labor de acuerdo con la normativa vigente.
2. Sería preciso que el Departamento de Enseñanza actualizara el manual de gestión económica que elaboró en el año 2003.
3. Para la implantación efectiva del *software* SAGA y la utilización de los diferentes módulos sería conveniente potenciar la formación de los responsables de la gestión económica. En este sentido, sería de gran ayuda y facilitaría el trabajo de los gestores establecer un canal ágil de comunicación a través del que el Departamento pudiera enviar instrucciones y comunicaciones a los centros y dar respuesta a las cuestiones que los centros plantean, la creación de una base de datos de preguntas frecuentes o de una

base de datos que recoja las operaciones económicas que se pueden generar en un centro con indicación sobre cómo se deben gestionar y contabilizar.

4. Sería conveniente que el Departamento de Enseñanza reforzara la atención personalizada en los centros y que estableciera una metodología de control interno que permitiera detectar carencias, corregir errores, formular sugerencias y supervisar la gestión económica de los centros de forma continuada.

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

A los efectos de lo previsto en la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado el 30 de septiembre de 2014 al Departamento de Enseñanza.

Una vez conocido el contenido del proyecto de informe, el Departamento de Enseñanza pidió una ampliación del plazo para presentar las alegaciones que le fue concedida. El Departamento ha enviado respuesta a través del escrito con registro de entrada en la Sindicatura de Cuentas número 5.380, de fecha 27 de octubre de 2014, que se transcribe³ a continuación:

Generalidad de Cataluña
Departamento de Enseñanza
La secretaria general

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Sr. D. Jordi Pons Novell
Síndico
Avda. Litoral, 12-14
08005 Barcelona

Muy señor mío:

En respuesta a su escrito de fecha 30 de septiembre, le hacemos llegar las alegaciones del Departamento de Enseñanza al proyecto de informe 19/2013-D relativo a la gestión económica de los centros docentes públicos durante el ejercicio 2011.

Reciba un cordial saludo,

M. Jesús Mier Albert

Barcelona, 24 de octubre de 2014

3. La respuesta original estaba redactada en catalán. Aquí figura una traducción al castellano de su transcripción.

Relación de actuaciones referidas a cada una de las recomendaciones hechas por la Sindicatura de Cuentas.

RECOMENDACIÓN

ACTUACIÓN

1. Sería conveniente hacer una refundición de la normativa vigente sobre la gestión económica de los centros y modificar la Instrucción 1/2013, relativa a la gestión económica de los centros educativos públicos del Departamento de Enseñanza, con el objetivo de ofrecer realmente a los centros educativos una recopilación de todas las cuestiones que los afectan en el ámbito de la gestión económica y de facilitar el desarrollo de su labor de acuerdo con la normativa vigente.
 2. Sería preciso actualizar el manual de gestión económica elaborado por el Departamento de Enseñanza en el año 2003.
 3. Para la implantación efectiva del *software* SAGA y la utilización de los diferentes módulos es conveniente potenciar la formación de los secretarios de los centros docentes y otras personas implicadas en su gestión económica. En este sentido, el establecimiento de un canal ágil de comunicación a través del que el Departamento pueda enviar instrucciones y comunicaciones a los centros y dar respuesta a las cuestiones que los centros plantean, la creación de una base de datos de preguntas frecuentes o de una base de datos que recoja las operaciones económicas que se pueden generar en un centro con indicación sobre cómo se deben gestionar y contabilizar, serían de gran ayuda y facilitarían la tarea de los gestores.
 4. Sería conveniente que el Departamento de Enseñanza reforzara la atención personalizada en los centros, así como establecer una metodología de control interno que permita detectar carencias, corregir errores, formular sugerencias y supervisar la gestión económica de los centros de forma continuada.
- Ya se ha iniciado la recopilación de toda la normativa que afecta a la gestión económica y administrativa de los centros docentes públicos del Departamento de Enseñanza, para hacer seguidamente una refundición.
- El manual del año 2003 se ha ido actualizando anualmente. La última instrucción sobre gestión económica de los centros docentes públicos es la 1/2014, que modifica la 1/2013. Sin embargo y también en relación con el trabajo de recopilación y refundición de normativa emprendido, se está elaborando un amplio y al mismo tiempo detallado manual de gestión económica.
- Se ha establecido recientemente, un plan de formación y asesoramiento, ligado al manual arriba mencionado, dirigido a los responsables económicos de los Servicios Territoriales y a los directores y secretarios de los centros del Departamento de Enseñanza.
- De forma paralela al plan de formación se ha emprendido ya hace meses un plan de contingencia con asesoramiento telefónico y presencial. Se está trabajando igualmente, a partir de una encuesta ya efectuada sobre las necesidades de formación SAGA y gestión económica, en una web específica de comunicación con los equipos directivos de los centros.

Barcelona, 21 de octubre de 2014.

Antoni Llobet Mercadé
Director general

4.1. COMENTARIOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS

El texto del proyecto de informe no se ha modificado porque se entiende que las alegaciones enviadas son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente.

La Instrucción 1/2014 de la secretaria general, dictada el 20 de junio de 2014, relativa a la gestión económica de los centros educativos públicos del Departamento de Enseñanza, mencionada en las alegaciones presentadas, no modifica el texto de la primera recomendación formulada por la Sindicatura.

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Av. Litoral, 12-14
08005 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
Fax +34 93 270 15 70
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Elaboración del documento PDF: marzo de 2015

Número de depósito legal de la versión encuadernada
de este informe: DL B 9425-2015