2012

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS



Fiscalización de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios

(JA 07/2012)

SEVILLA, MAYO 2013

Fiscalización de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 16 de mayo de 2013, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar por unanimidad el Informe de fiscalización de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

1.1. Marco normativo 1
1.2. Autonomía de gestión económica 3
1.3. El sistema de información SENECA de gestión de centros docentes 4

2. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA 5

3. ANÁLISIS EVOLUTIVO 8

3.1. Análisis evolutivo de carácter estructural 8
3.2. Análisis evolutivo de carácter económico 9

4. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS FONDOS LIBRADOS POR LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN ENTRE LOS CENTROS DOCENTES 17

5. FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA 19

5.1. Registro de ingresos 19
5.2. Registro de gastos 21
5.3. Registro de inventario 24
5.4. Justificación de los gastos 26
5.5. Remanentes 28
5.6. Cuenta corriente autorizada y caja: conciliaciones y arqueos 31
5.7. Actuaciones de control de la Intervención General de la Junta de Andalucía 33
5.8. Actuaciones de control de la Inspección Educativa 34
5.9. Controles del sistema SENECA sobre el Anexo XI "certificación de la aprobación de cuentas" 35

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 38

7. ANEXOS 43

8. ALEGACIONES 50

ABREVIATURAS Y SIGLAS DEL INFORME

CEIP:	Centros de Educación Infantil y Primaria
CEP:	Centros de Profesorado
EI:	Escuelas Infantiles
IES:	Institutos de Educación Secundaria
M€:	Millones de euros
LCSP:	Ley de contratos
SEP:	Secciones de Educación Permanente

ABREVIATURAS Y SIGLAS DEL ANEXO III

CEEE:	Centro específico de Educación Infantil
CEIP:	Colegio de Ecuación Infantil y Primaria
CEM:	Conservatorio Elemental de Música
CEPER:	Centro de Educación Permanente
CPR:	Colegio Público Rural
CPD:	Conservatorio Profesional de Danza
CPIFP:	Centro Público Integrado de Formación Profesional
CPM:	Conservatorio Profesional de Música
CSD:	Conservatorio Superior de Danza
CSM:	Conservatorio Superior de Música
CEP:	Centro del Profesorado
EA:	Escuela de Arte
EI:	Escuela Infantil
EOI:	Escuela Oficial de Idiomas
ESAD:	Escuela Superior de Arte Dramático
IES:	Instituto de Educación Secundaria
IPEP:	Instituto Provincial de Educación Permanente
RE:	Residencia Escolar
SEP:	Sección de Educación Permanente
SESO:	Sección de Educación Secundaria Obligatoria
SIPEP:	Sección de Instituto Provincial de Educación Permanente

1. INTRODUCCIÓN

1 El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones del ejercicio 2012 la realización del informe *"Fiscalización de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios"*.

1.1. Marco normativo

2 La Ley 7/1987, de 26 de junio, de gratuidad de los estudios en los centros públicos de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos y autonomía de gestión en los centros docentes públicos no universitarios de Andalucía, estableció el régimen económico para dichos centros (artículos 2 a 6). Esta norma fue derogada por la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía, que entró en vigor el 26 de diciembre de 2007. El punto 3 de la Disposición derogatoria única de esta Ley determina la vigencia de las órdenes de 2006, dictadas en desarrollo de la Ley 7/1987, reguladoras de la gestión de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, que constituyen el marco básico específico para la gestión económica de los centros públicos.

3 Las características esenciales de este marco jurídico son las siguientes:

- Los centros docentes públicos no universitarios gozarán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en la presente Ley.
- Los ingresos que estos centros pudieran obtener, derivados de la prestación de servicios distintos de los gravados por tasas, así como cualesquiera otros fondos procedentes de entes públicos, privados o particulares, se aplicarán a los gastos de funcionamiento de dichos centros.
- Corresponde al Consejo Escolar aprobar el proyecto de presupuesto del centro, realizando la distribución de los ingresos entre las distintas partidas del capítulo de gastos.
- Los gastos de funcionamiento de los centros, atendiendo a su naturaleza, podrán ser gastos de funcionamiento en sentido estricto –gastos de carácter corriente– y gastos de inversión.
- Las Consejerías de Hacienda y de Educación y Ciencia determinarán la estructura y periodicidad de la cuenta de gestión que los centros docentes públicos no universitarios han de rendir ante la Consejería de Educación y Ciencia, estableciéndose el procedimiento de control y registro de las actuaciones derivadas de la actividad económica de estos centros.
- La justificación de la cuenta de gestión se realizará por medio de una certificación del Consejo Escolar sobre la aplicación dada a los recursos totales, que sustituirá a los justificantes originales. Estos justificantes, en unión de toda la documentación de carácter económico, estarán a disposición de la Consejería de Educación y Ciencia, así como de los órganos de la Comunidad Autónoma con competencia en materia de control y fiscalización económica y presupuestaria y del Tribunal de Cuentas.

4 Las órdenes de desarrollo relativas a la gestión económica son las siguientes:

- La Orden de 10 de mayo de 2006, conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Educación, por la que se dictan instrucciones para la gestión económica de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y se delegan competencias en los Directores y Directoras de los mismos.

  Esta orden, amparada en la experiencia de otras anteriores sobre instrucciones de gastos de funcionamiento, introdujo la novedad de que determinados centros pudieran percibir con cargo al presupuesto de la Consejería de Educación recursos económicos para inversiones. Esta norma completó la regulación atribuyendo competencias a la Dirección de los centros para la contratación de obras, servicios y suministros, así como para autorizar los gastos con cargo al presupuesto del centro y ordenar los pagos de acuerdo con lo que establezca la Administración educativa, en concordancia con el marco establecido por la legislación básica estatal en materia de educación.

- La Orden de 11 de mayo de 2006, conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Educación, por la que se regula la gestión económica de los fondos con destino a inversiones que perciban con cargo al presupuesto de la Consejería de Educación los centros docentes públicos de educación secundaria, de enseñanzas de régimen especial, a excepción de los Conservatorios elementales de música, y las Residencias dependientes de la Consejería de Educación.

  Esta última orden establece, entre otras cuestiones, lo siguiente:

  - Le corresponde a la Administración educativa la competencia para determinar las cuantías para inversiones.
  - Estas inversiones tienen que estar claramente identificadas respecto del montante total asignado a cada centro docente.
  - Las inversiones han de estar afectadas al cumplimiento de esa finalidad y no pueden aplicarse a otro tipo de gasto.
  - Se relacionan las actuaciones susceptibles de ser ejecutadas con cargo a los fondos percibidos.
  - Se prevé el asesoramiento de los centros del profesorado a los Directores/as de su ámbito territorial para el desarrollo de estas competencias**.**

  Así mismo, señala que estos fondos se regirán por la Orden de 10 de mayo de 2006, en cuanto a su incorporación al presupuesto del centro, al registro de la actividad económica y a la justificación de los fondos percibidos.

5 El artículo 7 de la Orden de 10 de mayo de 2006 estipula que, para el registro y control de la actividad económica, todos los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación deberán cumplimentar los siguientes registros según modelo normalizado previsto en dicha orden:

- Registro de ingresos.
- Registro de movimientos de cuentas corrientes.
- Registro de movimientos de caja.
- Registro de gastos.
- Registro de inventario.

6 Los recursos asignados por la Consejería de Educación en concepto de gastos de funcionamiento se registran en el concepto presupuestario de gastos 229 *"Gastos de funcionamiento de los centros docentes no universitarios"*, con aplicación a diversos programas presupuestarios. Sin embargo, los recursos para gastos de inversión se distribuyen con cargo al capítulo VI del presupuesto de gastos de la Consejería de Educación, sin que haya un concepto presupuestario específico para los centros públicos.

7 Dentro del marco normativo debe resaltarse que el artículo 15.12 de la Orden de 10 de mayo de 2006 establece que *"sin perjuicio de las competencias de la Intervención en materia de control y fiscalización económica, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación efectuarán el oportuno control y seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en esta Orden."*

1.2. Autonomía de gestión económica

8 Los centros docentes públicos no universitarios gozarán de autonomía en su gestión económica.

La autonomía de la gestión económica se configura como un medio para la mejora de la calidad en la educación y se define como la utilización responsable por el propio centro de todos aquellos recursos necesarios para su funcionamiento de forma que pueda alcanzar sus objetivos. Este ejercicio de autonomía se realizará con los recursos recibidos de la Consejería de Educación y otras entidades públicas, privadas o particulares, así como los generados propiamente por el centro que les pudiera corresponder. [1]

9 La Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, dispone en su artículo 125.1 que *"los centros docentes contarán con autonomía pedagógica, de organización y de gestión para poder llevar a cabo modelos de funcionamiento propios, en el marco de la legislación vigente, en los términos recogidos en esta Ley y en las normas que la desarrollen."*

Para ello, el apartado 5 del referido artículo expone que *"la Consejería competente en materia de educación dotará a los centros docentes de recursos humanos y materiales que posibiliten el ejercicio de su autonomía. En la asignación de dichos recursos, se tendrá en cuenta las características del centro y de alumnado al que atiende".*

[1] Definición basada en el artículo 2 de la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 23 de septiembre de 1999, por la que se desarrolla el Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se regula la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios.

10 En cuanto a la autonomía de gestión, el artículo 129.2 concreta que *"los centros docentes públicos gozarán de autonomía de gestión económica en los términos establecidos en la legislación vigente y en esta Ley."*

11 Además, el artículo 132.3 estipula que *"los directores y directoras de los centros públicos dispondrán de autonomía para la adquisición de bienes y contratación de obras, servicios y suministros, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente y en esta Ley. En el ejercicio de su autonomía para administrar estos recursos, los directores y directoras de los centros tendrán todas las competencias que correspondan al órgano de contratación, incluida la aprobación del gasto correspondiente, relativas a cualquier tipo de contratos menores, de conformidad con la legislación aplicable en materia de contratación administrativa."* En estos mismos términos se expresa el artículo 16 de la Orden de 10 de mayo de 2006.

1.3. El sistema de información SENECA de gestión de centros docentes

12 La disposición adicional sexta de la Orden de 10 de mayo de 2006 establece que *"con objeto de facilitar la ejecución de los procesos contables establecidos en esta Orden, la Consejería de Educación pondrá a disposición de los centros la aplicación informática necesaria, integrada en el Sistema SENECA de gestión de centros".*

13 Mediante el Decreto 285/2010, de 11 de mayo, se regula el Sistema de Información SENECA y se establece su utilización para la gestión del sistema educativo andaluz.

El sistema SENECA será de aplicación, entre otros, a los centros docentes públicos de titularidad de la Junta de Andalucía (artículo 2.c) y entre sus objetivos están los siguientes:

- Facilitar los procesos de gestión de los centros docentes (artículo 3.a).
- Dar soporte a los procesos de gestión, cesión e intercambio de información entre los centros docentes (artículo 3.b).
- Normalizar, simplificar y automatizar las tareas de gestión y control que se llevan a cabo en los centros docentes de titularidad de la Junta de Andalucía (artículo 3.c).

14 El SENECA es un sistema informático con vocación integral para la gestión de los centros, tanto en su vertiente de gestión académica como económica. El módulo de gestión económica tiene por objeto facilitar la ejecución de los procesos y registros contables establecidos en la Orden de 10 de mayo de 2006.

El módulo permite, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Definición de los responsables de la gestión económica del centro.
- Estructura de las cuentas.
- Registro y generación de los documentos propios de la actividad económica requeridos por la orden reguladora.
- Gestión de los pagos a proveedores y perceptores mediante cuadernos de transferencias bancarias normalizados y la gestión de las cuentas corrientes.

- Cumplimentación y tramitación de los procedimientos requeridos por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (modelos 190 y 347).
- Justificaciones específicas de carácter formal requeridas por la orden y la correspondiente cuenta de gestión.
- Realización del cierre del ejercicio económico.

2. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

15 El objetivo de este informe es fiscalizar la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación. Para ello se han establecido los siguientes objetivos complementarios:

- Análisis evolutivo de las cuentas de gestión rendidas por los centros docentes.
- Cumplimiento de las instrucciones y procedimientos previstos en las órdenes de 10 y 11 de mayo de 2006 [2], relativos a la gestión económica de dichos centros.
- Evaluación de los procedimientos de control interno, tanto de la Consejería de Educación como de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

16 Si bien el título del informe hace referencia a los gastos de funcionamiento, el objetivo abarca no sólo dichos gastos si no la financiación de los mismos y todo el procedimiento de gestión económica que conlleva la ejecución de los gastos de funcionamiento.

17 La gestión económica se refiere al curso económico, el cual transcurre desde el 1 de octubre al 30 de septiembre, mientras que el curso académico o escolar se encuentra comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de agosto. Por ello, los datos que se exponen en este informe se refieren al curso económico. El alcance temporal abarca los cursos 2008/2009, 2009/2010 y 2010/2011.

Estos datos han sido suministrados por la Consejería de Educación a partir de la información registrada en el sistema SENECA. En dichos datos no se encuentran incluidos 28 centros de profesorado relativos al curso 2008/2009 y 13 centros de la misma tipología en relación al curso 2009/2010. Esta carencia de información obedece a que estos centros no registraban su gestión en el sistema SENECA ni rindieron las cuentas por dicho aplicativo. No obstante, la Consejería de Educación ha suministrado la información necesaria para realizar el análisis evolutivo y, por tanto, ha sido tenida en cuenta para el referido análisis. [3]

No se ha dado alcance al curso 2011/2012 porque la fecha límite para enviar la certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas a las delegaciones provinciales de la Consejería de Educación es antes del 30 de octubre de 2012, fecha cercana a la finalización del periodo de ejecución de los trabajos.

[2] Para evitar la reiteración de las dos órdenes, se indicará siempre el término "orden" u "orden de 10 de mayo de 2006", ya que la orden de 11 de mayo de 2006 se ajusta en cuanto a la gestión económica a lo previsto en la de 10 de mayo de 2006.

[3] Todos los cuadros y anexos de este informe son de elaboración propia a partir de la información suministrada por la Consejería de Educación.

18 Dado que los centros docentes pueden obtener recursos de la Consejería de Educación y de otras entidades, así como generar recursos propios, el alcance de este informe se ciñe a los ingresos procedentes de la Consejería de Educación y a los gastos financiados con dichos recursos, en la medida que el procedimiento de afectación entre ingresos y gastos lo posibilite.

19 En el siguiente cuadro se muestra, por cada tipo de centro docente y curso analizado, el importe de los libramientos emitidos por la Consejería de Educación:

LIBRAMIENTOS DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

m€

TIPOS DE CENTROS		Curso 2008/2009		Curso 2009/2010		Curso 2010/2011	
		Nº centros	Libramientos (m€)	Nº centros	Libramientos (m€)	Nº centros	Libramientos (m€)
CEEE	Centro específico Educación Especial	15	1.061,22	15	1.143,26	15	1.083,91
CEIP	Colegio de Educación Infantil y Primaria	1.816	78.113,24	1.827	81.632,59	1.836	70.054,32
CEM	Conservatorio Elemental de Música	45	789,57	45	1.058,07	45	818,13
CEPER	Centro de Educación Permanente	140	632,93	142	1.707,18	143	860,69
CEPR	Colegio Educación Primaria	60	2.830,21	59	2.920,17	62	2.324,54
CPD	Conservatorio Profesional de Danza	6	380,41	6	353,79	6	293,71
CPIFP	Centro Público Integrado de formación profesional	3	587,96	3	614,09	3	587,50
CPM	Conservatorio Profesional de Música	22	1.831,91	22	1.874,95	22	1.612,30
CPR	Colegio Público Rural	119	3.362,16	120	4.212,37	120	3.325,27
CSD	Conservatorio Superior de Danza	1	64,33	1	61,39	1	69,19
CSM	Conservatorio Superior de Música	4	724,80	4	648,78	5	940,10
CEP	Centro del Profesorado	32	15.239,78	32	9.037,82	32	9.773,28
EA	Escuela de Arte	16	2.310,26	16	2.484,50	16	2.242,33
EI	Escuela Infantil	88	623,28	247	13.619,83	246	14.015,01
EOI	Escuela Oficial de Idiomas	51	2.494,28	51	2.668,56	51	2.296,40
ESAD	Escuela Superior de Arte Dramático	3	258,48	3	242,13	3	254,58
IES	Instituto de Educación Secundaria	862	152.828,73	863	126.291,29	863	115.124,40
IPEP	Instituto Provincial de Educación Permanente	8	733,58	8	722,66	8	618,58
RE	Residencia Escolar	36	6.697,90	36	5.734,63	36	5.522,78
SEP	Sección de Educación Permanente	504	834,17	513	1.673,03	506	974,63
SESO	Sección de Educación Secundaria Obligatoria	2	104,95	2	86,55	2	74,89
SIPEP	Sección de Instituto Prov. Educación Permanente	2	144,30	2	132,91	2	103,80
Totales		**3.835**	**272.648,45**	**4.017**	**258.920,55**	**4.023**	**232.970,34**

Cuadro nº 1

20 El control y seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes de mayo de 2006 corresponde a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación (artículo 15.12 de la Orden de 10 de mayo de 2006). Por tanto, para la verificación de este cumplimiento se han identificado y evaluado los procedimientos de control interno implementados por la Consejería de Educación, principalmente a través del sistema SENECA.

21 Para la realización de las pruebas de cumplimiento, se ha seleccionado una muestra de centros docentes a los que se les ha solicitado la remisión de los principales registros previstos en la Orden de 10 de mayo de 2006, así como la justificación de una muestra de los gastos realizados, todo ello en relación al curso 2010/2011. La selección se compone de 48 centros.

En esta selección no se han incluido los centros de educación infantil y primaria (CEIP) y las escuelas infantiles (EI), las cuales suponen 1.836 y 246 centros respectivamente. El motivo de esta exclusión obedece a que la Cámara de Cuentas de Andalucía tiene programada una actuación denominada "Análisis del programa *educación para la primera infancia*", en la cual se dará alcance a este tipo de centros. No obstante, estos centros se han incluido en las pruebas relativas al análisis evolutivo.

22 Como consecuencia del trabajo realizado se han identificado debilidades de control interno de los procesos de gestión de la Consejería de Educación cuyo efecto es, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de las órdenes de mayo de 2006. En estos casos se ha optado por presentar la incidencia de control interno, el incumplimiento legal o riesgo sobre la gestión económica y la recomendación para subsanarlo o mitigarlo.

Al tratarse de debilidades del sistema de control interno del proceso de gestión económica de los gastos de funcionamiento, no se ha considerado oportuno identificar los centros docentes. Con ello se evita focalizar los resultados sólo en una muestra de centros y se insta a la Consejería de Educación a actuar sobre el conjunto de los centros docentes públicos.

23 A pesar de la diversidad de tipos de centros docentes (ver cuadro anterior), la normativa de gestión económica es única para todos: las órdenes de mayo de 2006. Por ello, el informe no concluye o valora los datos relativos a la gestión económica atendiendo a las peculiaridades de cada tipo de centro. Esta diversidad tampoco la tienen en cuenta las órdenes.

24 La fiscalización se ha desarrollado de conformidad con los principios y normas de auditoría aplicables al sector público.

25 La ejecución de los trabajos se ha realizado durante los meses de junio de 2012 a enero de 2013.

26 La comprensión adecuada del presente informe requiere que se tenga en cuenta el contexto global del mismo. Cualquier conclusión hecha sobre un párrafo o epígrafe pudiera no tener sentido aisladamente considerada.

27 La presentación de los resultados de esta fiscalización se ha hecho de la siguiente manera:

- En primer lugar se presenta el análisis evolutivo de los recursos librados y de los gastos incurridos, así como de los remanentes generados.
- A continuación se evalúan los criterios de asignación de los fondos de la Consejería de Educación entre los centros docentes.
- Después se presenta la fiscalización de la gestión económica a partir del análisis de los distintos registros de la actividad económica: registro de ingresos, registro de gastos y registro de inventario.
- La revisión de esta gestión se completa con el examen del procedimiento de justificación de los gastos y el seguimiento de los remanentes generados.

- Por último, se revisan los procedimientos de control en relación a las conciliaciones bancarias y arqueos de caja, así como las actuaciones de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de los Servicios de Inspección Educativa. Además, se incluye la revisión de los controles del módulo de gestión económica del sistema de información SENECA puesto a disposición por la Consejería de Educación para la ejecución de los procesos contables, en relación a la certificación de la aprobación de las cuentas.

3. ANÁLISIS EVOLUTIVO

3.1. Análisis evolutivo de carácter estructural

28 Como variables básicas y significativas de carácter estructural hay que señalar que durante el periodo analizado, cursos 2008/2009, 2009/2010 y 2010/2011, los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación han aumentado en número de centros (188) y de alumnos (106.471).

CENTROS Y ALUMNOS MATRICULADOS

	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Nª CENTROS	3.835	4.017	4.023
ALUMNOS MATRICULADOS	1.350.129	1.387.524	1.456.600

Cuadro nº 2

29 En los anexos 1 y 2, se relacionan por tipos de centros, el número de centros y los alumnos matriculados en estos cursos, su ponderación sobre los totales y la evolución en el periodo.

En la información suministrada por la Consejería de Educación, no consta el número de alumnos de dos tipos de centros: los centros del profesorado (CEP) y las residencias escolares (RE). Las razones obedecen a las peculiaridades de los mismos. En el caso de los CEP los alumnos son los propios profesores que están formando a los alumnos matriculados en los centros públicos docentes, los cuales pueden participar en distintas actividades formativas. Por otro lado, en el caso de las RE se trata de alumnos que a su vez están matriculados en distintos centros por lo que computarían dos veces.

30 Al cierre del curso 2010/2011, el mayor número de centros docentes se concentra en los siguientes tipos de centros:

- Colegios de educación infantil y primaria: 1.836 CEIP representativos del 45,64%.
- Institutos de educación secundaria: 863 IES que suponen el 21,45%.
- Secciones de educación permanente: 506 SEP que representan el 12,58%.

En cuanto a la evolución del número de centros, se produce fundamentalmente en las escuelas infantiles (EI) con un aumento de 158 centros, que suponen el 6,11% del número total de centros. Esta variación se debe a la transferencia de la adscripción de los centros públicos propiedad de la Junta de Andalucía con alumnado de primer ciclo (0 a 2 años) de la Consejería

para la Igualdad y Bienestar Social a la Consejería de Educación. Hasta 2008, sólo dependían de Educación las que impartían el segundo ciclo (3 a 5 años).

31 El mayor número de alumnos se concentra en los colegios de educación infantil y primaria (CEIP) y en los institutos de educación secundaria (IES), los cuales, referidos al curso 2010/2011, representan un 43,40% y un 36,16%, respectivamente, sobre el total de alumnos. Considerando los datos evolutivos del periodo, los CEIP han aumentado el número de alumnos un 3,18% mientras que los IES lo han hecho un 8,77%.

3.2. Análisis evolutivo de carácter económico

32 Frente a estos datos de carácter estructural de aumento continuado, la evolución de las magnitudes económicas en general ha fluctuado en sentido contrario. En los cuadros del anexo 3 se detallan para el conjunto de los centros docentes públicos y por tipos de centros, en valores absolutos y relativos, las magnitudes económicas más significativas para cada curso, su ponderación respecto a las cifras del total de centros, y la evolución que han tenido en el periodo analizado.

3.2.1. Evolución global

33 El siguiente cuadro muestra la evolución de las partidas de ingresos y gastos de los centros para cada curso, así como la diferencia entre ellas. También se presentan varias ratios calculadas sobre el número de alumnos:

EVOLUCIÓN GLOBAL

Magnitudes	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011	% variación		
				2008/09 – 2009/10	2009/10 – 2010/11	Acumulado
Número de centros docentes	**3.835**	**4.017**	**4.023**	**4,75%**	**0,15%**	**4,90%**
Alumnos matriculados	**1.350.129**	**1.387.524**	**1.456.600**	**2,77%**	**4,94%**	**7,71%**
Magnitudes económicas en miles de euros						
Libramientos de la Consejería de Educación	272.648,45	258.920,55	232.970,34	-5,04%	-10,02%	-15,06%
Recurso propios y de otras entidades	66.651,84	56.341,19	42.236,07	-15,47%	-25,04%	-40,51%
Remanentes no reintegrados del curso anterior	54.447,09	62.368,59	69.239,11	14,55%	11,02%	25,57%
TOTAL DE INGRESOS	**393.747,38**	**377.630,33**	**344.445,52**	**-4,09%**	**-8,79%**	**-12,88%**
Bienes corrientes y de servicios	285.164,19	271.569,01	236.397,72	-4,77%	-12,95%	-17,72%
Adquisiciones de material inventariable	14.209,16	15.023,82	15.300,22	5,73%	1,84%	7,57%
Inversiones	30.229,55	21.204,57	10.960,42	-29,85%	-48,31%	-78,16%
TOTAL DE GASTOS	**329.602,90**	**307.797,38**	**262.658,36**	**-6,62%**	**-14,67%**	**-21,29%**
INGRESOS MENOS GASTOS	64.144,48	69.832,95	81.787,16	8,87%	17,12%	26,99%
REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE	62.416,50	68.565,77	80.855,12	9,85%	17,92%	27,77%
Ratios en euros						
Ratio Total ingresos / nº alumnos	291,64	272,16	236,57	-6,68%	-13,08%	-19,76%
Ratio Libramientos Consejería de Educación / nº alumnos	201,94	186,61	160,01	-7,59%	-14,25%	-21,84%
Ratio Total gastos / nº alumnos	244,13	221,83	180,40	-9,13%	-18,68%	-27,81%

Cuadro nº 3

34 Los ingresos de los centros docentes públicos se componen de los libramientos que les transfiere la Consejería de Educación para gastos de funcionamiento, los remanentes (diferencia entre los ingresos percibidos y los gastos ejecutados) no reintegrados del curso anterior y otros ingresos procedentes de recursos propios y de diversas entidades (principalmente el Estado). Tomando como referencia el curso 2008/2009, la cifra de ingresos ha disminuido un 4,09% y un 8,79%, respectivamente en los dos cursos siguientes.

En el periodo analizado, los importes librados por la Consejería han descendido en total un 15,06% y los ingresos de otras fuentes un 40,50%, mientras que los remanentes procedentes del curso anterior han aumentando un 25,56%.

35 En consonancia con la disminución de ingresos, los gastos también han decrecido, aunque éstos lo han hecho en mayor cuantía, debido al comportamiento restrictivo de los centros en la gestión de sus gastos. Respecto al curso de referencia, los gastos han caído un 21,28% frente al 12,88% de los ingresos.

Los gastos inherentes a bienes corrientes y servicios y a inversiones han decrecido un 17,72% y un 78,17% respectivamente, mientras que los correspondientes a material inventariable han crecido un 7,57%.

Relacionando la evolución de las variables estructurales que aumentan y las magnitudes económicas que bajan, resulta que, durante el periodo fiscalizado, se ha producido una minoración de las ratios por alumnos, siendo superior en relación a los gastos (-27,81%) que en relación a los ingresos (-19,76%) y a los libramientos de la Consejería de Educación (-21,84%).

36 La diferencia entre el total de ingresos y de gastos en cada curso ha generado remanentes de fondos líquidos, que configuran parte de los ingresos para el curso siguiente. Durante el periodo analizado los remanentes han tenido un aumento significativo que, en términos porcentuales, se cifra en un 25,56% para los que se incorporan de cursos anteriores y en un 27,78% para los que se incorporan al curso siguiente.

37 Considerando los posibles reintegros, los remanentes incorporados en el curso 2009/2010 provenientes del curso 2008/2009 deberían coincidir con los remanentes de dicho curso y éstos, a su vez, con la cifra obtenida de la diferencia de los ingresos y de los gastos de ese curso, y análogamente en referencia al curso 2010/2011. Sin embargo, no se produce tal hecho porque, según la Consejería de Educación, se han identificado las siguientes incidencias:

- Errores en la traslación de los datos de un curso al siguiente.
- Algunos centros no han considerado como remanente para el siguiente curso las cantidades relativas a la compra de libros de texto que han quedado sin ejecutarse.
- Conforme se han ido incorporando los centros al sistema de gestión económica del SENECA, se han consignado remanentes que difieren de los que surgen de las cuentas llevadas hasta ese momento.

- También puede incidir el sistema de imputación contable, al registrarse como reintegros de ingresos los pagos a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por las retenciones practicadas a terceros, a resultas de la ejecución de los gastos de funcionamiento y de inversiones.

38 Respecto al aumento de los remanentes, hay que recordar que, además de los libramientos para gastos de funcionamiento ordinario y de inversiones, los centros reciben, como gastos de funcionamiento, otros recursos que están afectados al desarrollo de programas de gastos específicos (gratuidad de libros de texto, plan de apoyo y refuerzo, inmersión lingüística, apoyo a la escuela rural, escuelas deportivas, etc.) y que, debido al procedimiento de gestión económica que tienen en vigor, resulta que, una vez finalizado el curso académico, pasan a engrosar el conjunto de remanentes para gastos de funcionamiento ordinario incorporables al siguiente curso, perdiendo la afectación al programa concreto que origina la percepción de los fondos.

En el caso de determinados programas cuyos gastos están financiados con ingresos finalistas, como es la gratuidad de los libros de texto, el sistema SENECA facilita una subcuenta particular en la cual se computan los ingresos y los gastos del programa, de forma que el remanente resultante de los ingresos recibidos menos el gasto ejecutado se deduce de los libramientos a realizar en el curso siguiente para esta finalidad.

Sería recomendable introducir para todos los programas específicos de actuación, el registro diferenciado, tanto respecto de los ingresos como de los gastos correspondientes y de su diferencia. De esta forma sería posible evaluar la eficacia de los mismos y se garantizaría la continuidad de su ejecución con los remanentes resultantes en cada ciclo económico.

3.2.2. Evolución por tipos de centros

39 Por tipos de centros, en el curso 2008/2009, el 84,70% de los ingresos procedentes de la Consejería de Educación se concentró en los institutos de educación secundaria (IES) y en los centros de educación infantil y primaria (CEIP). En el curso 2010/2011, han disminuido su peso sobre el conjunto pasando a ser de un 79,49%. En cuanto a los gastos, tienen una representación y evolución similar, pasando de un 85,87% en el curso 2008/2009, a un 80,63%, en el último curso analizado.

En el siguiente cuadro se exponen los datos anteriormente comentados y se resumen los consignados en el anexo 3:

EVOLUCIÓN POR TIPO DE CENTROS

Magnitudes en m€	Curso 2008/2009	Imp. relativa	Curso 2009/2010	Imp. relativa	Curso 2010/2011	Imp. relativa
Ingresos	**393.747,38**	**100%**	**377.630,33**	**100%**	**344.445,52**	**100%**
IES	189.979,65	48,25%	167.193,51	44,27%	158.971,72	46,15%
CEIP	140.757,56	35,75%	136.526,49	36,15%	110.816,69	32,17%
Resto de centros	63.010,17	16,00%	73.910,33	19,57%	74.657,11	21,68%
Libramientos de la Consejería de Educación	**272.648,45**	**100%**	**258.920,55**	**100%**	**232.970,34**	**100%**
IES	152.828,73	56,05%	126.291,29	48,78%	115.124,40	49,42%
CEIP	78.113,24	28,65%	81.632,59	31,53%	70.054,32	30,07%
Resto de centros	41.706,48	15,30%	50.996,67	19,69%	47.791,62	20,51%
Gastos	**329.602,90**	**100%**	**303.037,85**	**100%**	**262.658,36**	**100%**
IES	158.474,32	48,08%	134.169,07	43,59%	119.149,19	45,36%
CEIP	124.570,84	37,79%	119.659,76	38,88%	92.643,34	35,27%
Resto de centros	46.557,74	14,13%	53.968,55	17,53%	50.865,83	19,37%

Cuadro nº 4

40 Los IES son los centros con mayor significación sobre el conjunto de todas las magnitudes económicas. Estos centros han tenido una evolución negativa en el conjunto de sus ingresos y de sus gastos, un 16,91% y un 26,53%, respectivamente, a pesar de aumentar el número de alumnos en 43.186, representativo de un 8,77%. A consecuencia de lo anterior, las ratios sobre el número de alumnos han disminuido en mayor proporción.

Teniendo en cuenta la composición de los ingresos totales, los libramientos recibidos de la Consejería de Educación han descendido un 26,20%, mientras que los remanentes de cursos anteriores y los ingresos procedentes de otras entidades han aumentado un 16,27% y un 20,64%, respectivamente.

El siguiente cuadro muestra la evolución de las partidas de ingresos y gastos de los IES para cada curso, así como la diferencia entre ellas. También se presentan las ratios calculadas sobre el número de alumnos.

INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SECUNDARIA (IES)

Magnitudes	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011	% variación		
				2008/09 – 2009/10	2009/10 – 2010/11	Acumulado
Número de centros docentes	**862**	**863**	**863**	**0,12%**	**0,00%**	**0,12%**
Alumnos matriculados	**483.552**	**496.659**	**526.738**	**2,71%**	**6,06%**	**8,77%**
Magnitudes económicas en miles de euros						
Libramientos de la Consejería de Educación	152.828,73	126.291,29	115.124,40	-17,36%	-8,84%	-26,20%
Recurso propios y de otras entidades	9.156,59	9.840,09	11.136,58	7,46%	13,18%	20,64%
Remanentes no reintegrados del curso anterior	27.994,33	31.062,13	32.710,74	10,96%	5,31%	16,27%
TOTAL DE INGRESOS	**189.979,65**	**167.193,51**	**158.971,72**	**-11,99%**	**-4,92%**	**-16,91%**
Bienes corrientes y de servicios	124.390,60	108.471,80	102.903,16	-12,80%	-5,13%	-17,93%
Adquisiciones de material inventariable	7.544,43	6.992,71	6.950,63	-7,31%	-0,60%	-7,91%
Inversiones	26.539,29	18.704,56	9.295,40	-29,52%	-50,30%	-79,82%
TOTAL DE GASTOS	**158.474,33**	**134.169,07**	**119.149,20**	**-15,34%**	**-11,19%**	**-26,53%**
INGRESOS MENOS GASTOS	31.505,32	33.024,44	39.822,52	4,82%	20,58%	25,40%
REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE	31.204,84	32.737,15	39.474,67	4,91%	20,58%	25,49%
Ratios en euros						
Ratio Total ingresos / nº alumnos	392,88	336,64	301,80	-14,32%	-10,35%	-24,67%
Ratio Libramientos Consejería de Educación / nº alumnos	316,05	254,28	218,56	-19,54%	-14,05%	-33.59%
Ratio Total gastos / nº alumnos	327,73	270,14	226,20	-17,57%	-16,27%	-33,84%

Cuadro nº 5

41 Los CEIP son los siguientes en ponderación sobre el conjunto. Durante el periodo, estos centros, al igual que los IES, han tenido una evolución negativa de sus ingresos y sus gastos, representativa del 21,84% y del 26,52% respectivamente, aunque ha sido menor el aumento del número de alumnos, tanto en términos absolutos como relativos. Respecto a las ratios por alumno, también ha disminuido en el periodo, aunque algo menos que en los IES.

En cuanto a la composición de los ingresos totales, los libramientos recibidos de la Consejería de Educación y los ingresos procedentes de otras entidades han descendido un 9,67% y un 57,79% respectivamente, y los remanentes de cursos anteriores han aumentado un 23,82%.

El siguiente cuadro muestra la evolución de las partidas de ingresos y gastos de los CEIP para cada curso, así como la diferencia entre ellas. También se presentan las ratios calculadas sobre el número de alumnos.

CENTROS DE ENSEÑANZA INFANTIL Y PRIMARIA (CEIP)

Magnitudes	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011	% variación		
				2008/09 – 2009/10	2009/10 – 2010/11	Acumulado
Número de centros docentes	**1.816**	**1.827**	**1.836**	**0,61%**	**0,55%**	**1,16%**
Alumnos matriculados	**612.543**	**620.819**	**632.191**	**1,35%**	**1,83%**	**3,18%**
Magnitudes económicas en miles de euros						
Libramientos de la Consejería de Educación	78.113,24	81.632,59	70.054,32	4,51%	-14,18%	-9,67%
Recurso propios y de otras entidades	49.887,63	39.922,84	24.823,69	-19,97%	-37,82%	-57,79%
Remanentes no reintegrados del curso anterior	12.756,69	14.971,05	15.938,69	17,36%	6,46%	23,82%
TOTAL DE INGRESOS	**140.757,56**	**136.526,49**	**110.816,69**	**-3,01%**	**-18,83%**	**-21,84%**
Bienes corrientes y de servicios	119.902,03	114.847,92	87.168,84	-4,22%	-24,10%	-28,32%
Adquisiciones de material inventariable	4.659,54	4.811,84	5.467,83	3,27%	13,63%	16,90%
Inversiones	9,27	---	6,67	---	---	---
TOTAL DE GASTOS	**124.570,83**	**119.659,76**	**92.643,33**	**-3,94%**	**-22,58%**	**-26,52%**
INGRESOS MENOS GASTOS	16.186,72	16.866,73	18.173,36	4,20%	7,75%	11,95%
REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE	15.072,49	16.022,26	17.712,03	6,30%	10,55%	16,85%
Ratios en euros						
Ratio Total ingresos / nº alumnos	229,79	219,91	175,29	-4,30%	-20,29%	-24,59%
Ratio Libramientos Consejería de Educación / nº alumnos	127,52	131,49	110,81	3,11%	-15,73%	-12,62%
Ratio Total gastos / nº alumnos	203,37	192,75	146,54	-5,22%	-23,97%	-29,19%

Cuadro nº6

Se recomienda la implementación de controles informáticos en el sistema SENECA que informen sobre el registro de inversiones en los CEIP, de tal forma que permita identificar su fuente de financiación y determinar si realmente son inversiones o se trata de un error de registro del gasto por su naturaleza.

42 Los restantes tipos de centros han mantenido un comportamiento similar, como se refleja en los cuadros del anexo 3. Sólo, las escuelas infantiles (EI) han tenido aumentos continuados en los ingresos y en los gastos realizados, motivados por el incremento del número de centros. Además, las EI junto a los CEP son los centros con mayor relevancia en las magnitudes económicas después de los IES y los CEIP.

43 En las EI han aumentado significativamente los ingresos, los gastos y las ratios por alumnos. Esto obedece, fundamentalmente, al traspaso de adscripción de competencias de los centros públicos de propiedad de la Junta de Andalucía con alumnado de primer ciclo (o a 2 años) de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social a la Consejería de Educación, que se ha citado con anterioridad en el análisis evolutivo de carácter estructural.

ESCUELAS INFANTILES (EI)

Magnitudes	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011	% variación		
				2008/09 – 2009/10	2009/10 – 2010/11	Acumulado
Número de centros docentes	**88**	**247**	**246**	**180,68%**	**-0,40%**	**180,28%**
Alumnos matriculados	**14.989**	**25.522**	**27.370**	**70,27%**	**7,24%**	**77,51%**
Magnitudes económicas en miles de euros						
Libramientos de la Consejería de Educación	623,28	13.619,83	14.015,01	2.085,19%	2,90%	2.088,09%
Recurso propios y de otras entidades	735,29	623,35	440,60	-15,22%	-29,32%	-44,54%
Remanentes no reintegrados del curso anterior	172,01	204,96	3.279,52	19,16%	1.500,08%	1.519,24%
TOTAL DE INGRESOS	**1.530,57**	**14.448,15**	**17.735,13**	**843,97%**	**22,75%**	**866,72%**
Bienes corrientes y de servicios	1.239,46	10.585,73	12.942,05	754,06%	22,26%	776,32%
Adquisiciones de material inventariable	58,39	562,84	585,64	863,93%	4,05%	867,98%
Inversiones	---	---	227,48	---	---	---
TOTAL DE GASTOS	**1.297,86**	**11.148,57**	**13.755,17**	**759,00%**	**23,38%**	**782,38%**
INGRESOS MENOS GASTOS	232,72	3.299,58	3.979,96	1.317,83%	20,62%	1.338,45%
REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE	206,42	3.285,03	3.964,90	1.491,43%	20,70%	1.512,13%
Ratios en euros						
Ratio Total ingresos / nº alumnos	102,11	566,11	647,98	454,39%	14,46%	468,85%
Ratio Libramientos Consejería de Educación / nº alumnos	41,58	533,65	512,06	1.183,35%	-4,05%	1.179,30%
Ratio Total gastos / nº alumnos	86,59	436,82	502,56	404,49%	15,05%	419,54%

Cuadro nº7

44 En el caso de los CEP, que no tienen actividad docente respecto a los alumnos, la evolución de los ingresos y de los gastos resulta diferente. Por un lado, los ingresos caen el 18,54%, debido a la bajada del 20,17% en el curso 2009/2010 y el leve repunte del 1,63% del curso 210/2011. En el periodo analizado se produce un decremento global de los libramientos de la Consejería de Educación (-40,70% y 8,14%, para cada curso) y un incremento acumulado de los remanentes no reintegrados del curso anterior (43,54% y -9,01%, respectivamente).

Por otro lado, los gastos han disminuido de forma continuada, en mayor proporción que los ingresos, lo que ha provocado un incremento de los remanentes para el curso siguiente del 24,26% para todo el periodo fiscalizado.

Al no producirse variación en el número de centros, la evolución de las ratios ha sido la misma que la de las variables económicas.

El siguiente cuadro muestra la evolución de las partidas de ingresos y gastos de los CEP para cada curso, así como la diferencia entre ellas. También se presentan varias ratios calculadas sobre el número de centros:

CENTROS DE PROFESORADO (CEP)

Magnitudes	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011	% variación		
				2008/09 – 2009/10	2009/10 – 2010/11	Acumulado
Número de centros docentes	**32**	**32**	**32**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**
Magnitudes económicas en miles de euros						
Libramientos de la Consejería de Educación	15.239,78	9.037,82	9.773,28	-40,70%	8,14%	-32,56%
Recurso propios y de otras entidades	173,29	63,49	244,13	-63,36%	284,52%	221,16%
Remanentes no reintegrados del curso anterior	5.027,60	7.216,59	6.566,51	43,54%	-9,01%	34,53%
TOTAL DE INGRESOS	**20.440,67**	**16.317,90**	**16.583,92**	**-20,17%**	**1,63%**	**-18,54%**
Bienes corrientes y de servicios	13.256,04	10.058,28	8.195,46	-24,12%	-18,52%	-42,64%
Adquisiciones de material inventariable	278,45	562,04	372,82	101,85%	-33,67%	68,18%
Inversiones	---	---	6,26	---	---	---
TOTAL DE GASTOS	**13.534,49**	**10.620,32**	**8.574,54**	**-21,53%**	**-19,26%**	**-40,79%**
INGRESOS MENOS GASTOS	6.906,18	5.697,58	8.574,54	-17,50%	40,58%	23,08%
REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE	6.806,71	5.685,48	8.001,42	-16,47%	40,73%	24,26%
Ratios en euros						
Ratio Total ingresos / nº centros	638.770,94	509.934,38	518.247,50	-20,17%	1,63%	-18,54%
Ratio Libramientos Consejería de Educación / nº centros	476.243,13	282.431,88	305.415,00	-40,70%	8,14%	-32,56%
Ratio Total gastos / nº centros	422.952,81	331.885,00	267.954,38	-21,53%	-19,26%	-40,79%
Ratio Remanentes para el curso siguiente / nº centros	212.709,69	177.671,25	250.044,38	-16,47%	40,73%	24,26%

Cuadro nº8

45 Por todo lo que antecede sería recomendable que la Consejería de Educación, sin perjuicio de la autonomía que legalmente tienen reconocida los centros docentes públicos no universitarios, y en coordinación con éstos, realice una evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión realizada y de su repercusión en el sistema educativo, a fin de optimizar la gestión de los recursos, en tiempo real, conforme a las necesidades derivadas de la tipología de los centros públicos dependientes de ella.

4. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS FONDOS LIBRADOS POR LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN ENTRE LOS CENTROS DOCENTES

46 El procedimiento general establecido en los artículos 1 a 5 de la Orden de 10 de mayo de 2006, respecto a los créditos asignados por la Consejería de Educación, se resume en lo siguiente, sin perjuicio de pequeñas singularidades recogidas respecto a determinados tipos de centros (centros de profesorado y residencias de estudiantes).

47 Inicialmente la elaboración del presupuesto por parte de los centros se efectúa sobre la base de los recursos consolidados en cursos anteriores, y se ha de ajustar, una vez conocida la cantidad total asignada por la Consejería de Educación. La competencia para su elaboración recae en el Secretario/a del centro docente y su aprobación corresponde al Consejo Escolar.

48 El presupuesto aprobado vincula al centro docente en su cuantía total y, en función de las necesidades que se produzcan, es posible su reajuste, con las mismas formalidades previstas para su aprobación. No se pueden realizar reajustes que impliquen destinar cantidades libradas para inversiones a otros gastos de funcionamiento, ni tampoco aplicar cantidades correspondientes a estos últimos a inversiones.

49 En el caso de los gastos de funcionamiento, para cada curso, la Consejería ha de fijar la cantidad provisional correspondiente a cada centro docente, y la tiene que comunicar antes del 30 de noviembre de cada año. Con anterioridad a la liquidación del curso escolar, debe determinar y comunicar las cantidades definitivas asignadas a cada centro.

50 Para la asignación de los fondos destinados a gastos de inversiones, los centros realizan sus peticiones a la Consejería de Educación con el objeto de acometer actuaciones que, conforme a las previsiones de la Orden de 11 de mayo de 2006, pueden consistir en mejoras, reparaciones o adecuación y equipamiento de sus instalaciones. La Consejería, en función de estas peticiones y de las disponibilidades presupuestarias, asigna las cantidades afectadas a este fin, que deben ser comunicadas a los centros correspondientes con anterioridad al 31 de enero de cada año.

La referida orden también establece, respecto a estos gastos, el asesoramiento de los centros de profesorado (CEP) a los directores de los centros docentes públicos correspondientes a su ámbito territorial. Esta previsión no se cumple, por lo que sería conveniente que, por parte de la Consejería de Educación, se procediera a evaluar la causa y la razonabilidad de tal asesoramiento.

51 Se han analizado los recursos puestos a disposición de los centros docentes públicos no universitarios por la Consejería de Educación, sobre la base de los criterios establecidos por la Consejería y las bases de información suministradas del sistema SENECA, respecto a los cursos 2008/2009, 2009/2010 y 2010/2011.

52 Los criterios utilizados por la Consejería de Educación para el cálculo de los gastos de funcionamiento ordinarios son distintos en función de la agrupación de los tipos de centros, y se resumen a continuación.

- En los institutos de educación secundaria, secciones de institutos de educación secundaria, institutos provinciales de educación permanente, secciones de institutos provinciales de educación permanente, centros de enseñanzas de régimen especial y residencias escolares, los importes se asignan conforme a criterios variables tales como: tamaño del centro, antigüedad, número de alumnos, limpieza directa o de contrata, etc.

- En los centros docentes de educación infantil, educación primaria, colegios públicos rurales y centros específicos de educación especial, se aplican módulos económicos ordinarios, complementarios CAEP (centros de actuación de educación preferente) y complementarios de educación especial, por unidad autorizada, excepto en las escuelas de educación infantil de primer ciclo que se aplica exclusivamente módulos ordinarios por alumno. En estos centros se incrementa el módulo ordinario de gastos de funcionamiento por unidad autorizada en un 5% por cada uno de los programas que tengan autorizados: plan de apertura de centros, plan de fomento del plurilingüismo, centros T.I.C. y escuelas deportivas.

  Bajo la denominación de escuelas infantiles se incluyen dos tipos de centros:

  - Centros públicos con alumnado de segundo ciclo de educación infantil (3 a 5 años). Los criterios de asignación de los gastos de funcionamiento son los mismos que los aplicados a los centros de educación infantil y primaria, ya que sus gastos de mantenimiento están cubiertos por los ayuntamientos.

  - Centros públicos propiedad de la Junta de Andalucía con alumnado de primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años), a los que se le asigna un módulo superior por alumno debido a que sus gastos de mantenimiento no están sufragados por los ayuntamientos.

  - En los centros y secciones de educación permanente, se aplica un baremo que vincula el importe de los gastos de funcionamiento ordinario con el número de profesores autorizados.

53 Respecto al primero de estos grupos, que absorbe el mayor volumen de los recursos librados por la Consejería de Educación para los gastos de funcionamiento, los criterios definidos resultan de difícil verificación, al no estar fundamentados en baremos objetivados y cuantificados y ser en su conjunto variables, versando sobre las características especificas de cada centro y su situación concreta en cada curso académico.

Por tanto, sería conveniente, que la Consejería de Educación revisara este sistema de asignación de recursos, generando baremos y fórmulas de repartos objetivados, medibles y contrastables, teniendo en cuenta la casuística específica que puedan presentar estos tipos de centros.

54 En el caso del segundo de los grupos que, a su vez, es el que ocupa el segundo lugar en ponderación sobre el conjunto de los libramientos, el cálculo de la asignación está objetivado por parámetros definidos, que permiten su verificación.

55 Y respecto al tercer grupo, relativo a centros y secciones de educación permanente, que son los que tienen la menor significación sobre el conjunto de los fondos librados para gastos de

funcionamiento ordinario, también cuenta con criterios cuantificados de posible verificación que versan sobre el número de profesores autorizados para cada uno de los centros.

56 La Consejería de Educación ha prorrogado e incluso reducido las cantidades de años anteriores, exceptuados los centros de reciente creación, debido a la situación presupuestaria de los últimos años.

5. FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA

57 Para la gestión y el control de la actividad económica, los centros docentes públicos tienen que cumplimentar los registros previstos en la Orden de 10 de mayo de 2006. En los próximos puntos se presentan los resultados de la fiscalización de la gestión económica del curso 2010/2011 a partir del análisis de los principales registros: ingresos, gastos e inventario.

Esta fiscalización se completa con la revisión del procedimiento de justificación de los gastos y el seguimiento de los remanentes generados, elementos claves en cuanto a la rendición de las cuentas de los centros.

5.1. Registro de ingresos

58 La fuente principal de financiación, y por tanto de recursos o ingresos, de los centros docentes públicos son los libramientos procedentes de la Consejería de Educación.

El artículo 6 de la Orden de 10 de mayo de 2006 señala que los libramientos de las asignaciones procedentes del presupuesto de gastos de la Consejería de Educación tienen el carácter *"de entrega a cuenta"*, excepto el último que comprenderá *"la liquidación de la asignación fijada definitivamente"* al centro docente.

Estos libramientos, soportados mediante un documento contable ADOP[4], difieren del concepto tradicional de libramiento a justificar de carácter contable, previsto en el artículo 45 del Decreto 46/1986, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos. La justificación, según dispone el artículo 15.1 de la Orden de 10 de mayo de 2006, *"se realizará por medio de una certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas y de la aplicación dada a los recursos totales."*

Se ha comprobado que los libramientos emitidos por la Consejería de Educación se encuentran incluidos en el registro de ingresos de los centros docentes.

59 La elaboración de los presupuestos provisionales que posteriormente hay que ajustar, viene determinada por las fechas en que la Consejería de Educación comunica a los centros docentes los importes que se les asigna para los gastos de funcionamiento ordinarios y para las

[4] Documento contable que contempla las fases de autorización y disposición del crédito, así como la de reconocimiento de la obligación y de compromiso de pago.

inversiones. Conforme al artículo 2 de la Orden de 10 de mayo de 2006, las fechas límites son el 30 de noviembre para los gastos de funcionamiento y el 31 de enero para las inversiones.

Al abarcar el curso escolar periodos relativos a dos años distintos, las asignaciones definitivas están vinculadas al presupuesto de la Consejería de Educación de dos años, siendo las disponibilidades presupuestarias del segundo ejercicio las que realmente determinan el gasto definitivo.

Cualquier retraso en el pago que se produzca en los libramientos de la Consejería de Educación, además de suponer un incumplimiento de las previsiones de la orden, puede provoca desajustes importantes en la gestión económica de los centros, por imputaciones indebidas de los gastos y por partidas conciliatorias que puedan exceder al ciclo económico. En los puntos siguientes se analiza esta incidencia.

60 La Orden de 10 de mayo de 2006 establece un sistema simplificado de llevanza de la gestión, basado en registros secuenciales cumplimentados con el criterio de caja, es decir, la contabilización de los hechos económicos se realiza en el momento en que se producen los flujos monetarios de ingresos y gastos.

En contabilidad pública, el criterio aplicable es el de devengo, consistente en registrar los hechos económicos en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en contabilizarlos cuando se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de ellos.

La diferencia de criterio en la imputación contable que establece la orden está produciendo los incumplimientos de la misma y desajustes en la gestión económica de los centros que se exponen a continuación.

61 El artículo 7.2 de la Orden de 10 de mayo de 2006, en referencia a los registros y en concreto al de ingresos, señala que se llevarán *"claramente por orden de fecha"*. Esta secuencia cronológica de las fechas se altera cuando se graban los ingresos procedentes de la Consejería de Educación, sobre todo los realizados al final del curso escolar.

El artículo 6 de la Orden de 10 de mayo de 2006 expone que *"las cantidades asignadas por la Consejería de Educación a cada uno de los centros docentes públicos se pondrán a disposición de los citados centros mediante los correspondientes libramientos y las consiguientes transferencias bancarias a las cuentas corrientes autorizadas de dichos centros".*

Los libramientos de final de curso, emitidos por la Consejería de Educación en los meses de mayo y junio de 2011, no se registran por los centros hasta que reciben la transferencia bancaria, la cual se ha producido una vez concluido el curso escolar el 30 de septiembre de 2011.

62 La fecha de registro debe ser la del extracto bancario, como exige el artículo 8.1.b) de la Orden de 10 de mayo de 2006 *("se consignará la fecha del ingreso en Caja o Banco (en este último caso, de acuerdo con el extracto bancario)"*).

63 No obstante, la Consejería de Educación, para evitar que un ingreso del curso 2010/2011 aparezca registrado en el curso siguiente, ha instado a los centros docentes a incluir estos libramientos en el curso 2010/2011, independientemente de cuándo se reciba la transferencia bancaria.

64 Por ello, los centros han contabilizado estos libramientos en varias fechas lo que ha provocado las siguientes incidencias:

- Si se registran con fecha 30/09/2011, dentro del curso escolar, se incumple el artículo 8.1.b) de la Orden ya que los ingresos se graban con una fecha distinta a la del extracto bancario.
- Si se registran el día de la recepción de los fondos, que es posterior al 30/09/2011, se consigna una fecha que no pertenece al periodo que abarca el curso escolar. Por tanto, no se registran los ingresos durante el curso escolar al que corresponden, lo que contraviene los puntos 2 y 3 del artículo 6 de la Orden, que exige que durante el curso escolar se realicen los ingresos correspondientes a la asignación fijada para dicho curso.

Como consecuencia de la actuación de la Consejería de Educación, cualquiera de las opciones tomadas por el centro docente ha supuesto el incumplimiento de la Orden de 10 de mayo de 2006. Además, se dificulta la gestión económica y, por tanto, el funcionamiento ordinario del centro, debido al retraso en la percepción de los fondos.

65 En todo caso, estos ingresos aparecen detallados como partidas conciliatorias en el acta de conciliación bancaria del 30/09/2011, ya que se trata de ingresos contabilizados en los registros del centro docente pero que no han sido ingresados en la entidad financiera.

Algunos centros ha informado de esta cuestión en las observaciones del anexo XI, relativo a la certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas (artículo 15.3. de la Orden de 10 de mayo de 2006).

5.2. Registro de gastos

5.2.1. Cumplimentación del registro

66 Los centros docentes elaboran el registro de gastos conforme al artículo 11 de la Orden de 10 de mayo de 2006.

No obstante, se han identificado incumplimientos de la Orden de 10 de mayo de 2006 por parte de los centros para los cuales la Consejería de Educación no tiene establecidos procedimientos de control que los prevean y mitiguen.

En el siguiente cuadro se relacionan estas incidencias sobre las cuales debe actuar la Consejería de Educación estableciendo los procedimientos y validaciones del sistema SENECA que se recomiendan:

Deficiencias de control	Soporte legal según la Orden de 10 de mayo de 2006	Recomendación para la Consejería de Educación
Inversiones registradas como gastos de funcionamiento.	El segundo párrafo del artículo 5 indica que no se podrán destinar las cantidades percibidas para inversiones a otros gastos de funcionamiento y viceversa.	Diseñar un procedimiento que asegure que los fondos destinados a un fin solo pueden destinarse a tal propósito, mediante la vinculación de los ingresos finalistas y sus gastos afectados.
Las cuentas del subtipo "otros suministros", "otros servicios", "otros gastos" y "gastos de funcionamiento ordinarios" presentan saldos relevantes sobre el total del gasto del centro e incluyen partidas que deberían registrarse en una cuenta de gasto por naturaleza.	En el anexo II se relacionan los grupos de cuentas, entre las que se prevén subcuentas del tipo "otros suministros", "otros servicios", "otros gastos" y "gastos de funcionamiento ordinarios", además de un número suficiente y adecuado de cuentas de gasto por naturaleza.	Establecer un procedimiento que detecte las cuentas de este subtipo que tengan un saldo relevante sobre el total del gasto del centro.
Se registran gastos en cuentas que no se corresponden con su naturaleza. Se incluye material inventariable en cuentas de gasto corriente.		Revisar el registro de gastos de estas cuentas y, a partir del concepto de gastos, proponer la adecuada contabilización.
Cumplimentación incorrecta del concepto de gasto, indicando el nombre de la cuenta y una referencia al sistema interno de archivo de facturas, o sólo la referencia señalada. Incluso el concepto puede aparecer en blanco.	El artículo 11.c) señala que, al consignar el concepto de gasto justificado, deberá indicarse una *"sucinta referencia al gasto, nombre del perceptor y número de la factura o comprobante".*	Establecer las correspondientes validaciones y campos de información que obliguen a consignar toda la información requerida
Acumulación de facturas o comprobantes justificativos de los gastos en un único asiento del registro de gastos.		Asociar la grabación de facturas con la cumplimentación del registro de gastos, de tal forma que cada factura se corresponda con un asiento.
No se produce el desglose de la base imponible, de la cuota del impuesto sobre el valor añadido y del total de la factura o comprobante.	El artículo 11 señala que el registro de gastos tiene que presentarse conforme al anexo VII. Dicho anexo contempla el detalle de la base imponible, de la cuota del impuesto sobre el valor añadido y el total de la factura o comprobante.	Vincular la grabación de la factura, con el consiguiente detalle del IVA, a la cumplimentación del registro de gastos.

Cuadro nº9

5.2.2. Contratación pública

67 El artículo 16.1 de la Orden de 10 de mayo de 2006 señala *que "se delegan en los Directores y Directoras de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación todas las competencias que correspondan al órgano de contratación relativas a cualquier tipo de contratos menores"*, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre contratación pública y demás normativa que sea de aplicación. Este apartado concluye indicando que *"asimismo, se delega la competencia para la aprobación del gasto que conlleva la citada contratación".* Además, el apartado 3 del referido artículo 16 expone que *"la celebración de los contratos menores de obra, suministro, consultoría y asistencia y de servicios, objeto de delegación, se ajustará en cuanto a su tramitación y cuantía a lo establecido"* en la normativa sobre contratación pública.

68 La contratación pública ha estado regulada por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público (LCSP) y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RLCAP). Esta normativa era la de aplicación a los contratos analizados en el curso 2010/2011 y, por tanto, es

la que se cita en este informe. Posteriormente, se ha derogado por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre.

69 Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros (IVA excluido), cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros (igualmente sin IVA), cuando se trate de otros contratos (art.122.3 LCSP). La tramitación de estos expedientes sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, además del presupuesto de las obras para el contrato menor de obras (art.95.2 LCSP).

70 Los resultados de la fiscalización de la contratación pública se exponen a continuación:

71 La autonomía de gestión económica de los centros docentes conlleva que puedan realizar cualquier gasto necesario para su funcionamiento.

En el caso de tramitación de contratos menores, si bien no resulta preceptivo, en aplicación del artículo 22 de la LCSP, sobre necesidades e idoneidad del contrato, recogido en las disposiciones generales sobre la contratación pública, previstas en el título I del libro I de dicha Ley, sería recomendable elaborar una memoria justificativa de la necesidad del gasto. La importancia de este precepto se justifica en la acreditación previa de la existencia de una necesidad de gasto que hay que satisfacer. [5]

72 La práctica habitual de los centros docentes es contratar y trabajar con los proveedores que ofrezcan los mejores precios y presten el servicio de manera eficaz, eficiente y económica. Este proceder depende, principalmente, de la situación geográfica de cada centro (se tiende a contactar con los proveedores más cercanos), de las particularidades del mismo (número de alumnos, antigüedad y estado de uso de las instalaciones, propiedad de los centros, etc.), de la urgencia de la prestación solicitada y de la confianza depositada curso tras curso. Con carácter general, esta forma de actuar no se documenta.

Por ello se recomienda que la selección de los proveedores se realice mediante un procedimiento previamente diseñado y aprobado por el consejo del centro docente. Dicho procedimiento debe incluir, al menos, los criterios para la búsqueda de los proveedores y los supuestos para la obtención de, al menos, tres presupuestos [6]. También es conveniente que la propia Consejería de Educación elabore instrucciones o normas al respecto.

La implantación de sistemas de calidad también ayudaría a mejorar esta cuestión. Se ha constatado que algunos centros ya han optado por esta práctica.

73 La Consejería de Educación no tiene establecido un procedimiento de control interno sobre el cumplimiento de los límites de los contratos menores.

[5] Párrafo modificado por la alegación presentada.

[6] La solicitud de tres presupuestos no es una exigencia de la normativa sobre contratación menor, pero se ha planteado dentro del contexto de una recomendación de control interno.

Si bien no se trata de una práctica generalizada, la incidencia detectada consiste en desagregar las prestaciones realizadas por un mismo proveedor en facturas individuales inferiores a los umbrales legales, consiguiendo con ello que toda la contratación se formalice por el centro docente mediante contratos menores. También se han detectado facturas que, de forma individual, superan estos límites legales.

Se recomienda a la Consejería de Educación que implemente, entre otros, los siguientes procedimientos de control:

- La detección de aquellas facturas superiores a los umbrales de contratación menor supondría el control o, al menos, la alerta sobre posibles incidencias que deben ser estudiadas.

- El análisis de las relaciones de pagos a proveedores presentadas ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria permite identificar aquellos proveedores que acumulan los mayores importes de gastos y realizar un examen del contenido de las facturas emitidas.

- El concepto del gasto detallado en el *"registro de gastos"* sirve para identificar partidas que pudieran resultar indicativas de fraccionamiento de contratos.

74 Las consecuencias de la realización de contratos menores por los centros docentes o que dicha contratación, al superar los umbrales de la contratación menor, la deba licitar directamente la Consejería de Educación supone la distinta aplicación de la normativa sobre contratación pública, con el consiguiente efecto sobre la garantía de los principios previstos en el artículo 1 de la LCSP *("libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, ….., la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.").*

5.3. Registro de inventario

75 El apartado 1 del artículo 12 de la Orden de 10 de mayo de 2006 señala que *"el Registro de inventario recogerá los movimientos de material inventariable del centro incluyendo tanto las incorporaciones como las bajas que se produzcan."* Continua el apartado 2 indicando que este registro *"se confeccionará conforme a los modelos que figuran como Anexos VIII y VIII bis) de esta Orden para las altas y bajas, respectivamente, que se produzcan durante el curso escolar"*, para terminar relacionando cómo cumplimentar los campos de información que deben incluir estos anexos.

76 El inventario es un elemento clave del control interno. La llevanza de un registro de inventario garantiza la salvaguarda de los elementos. Se controla la fecha de adquisición, la identificación, la ubicación y adscripción, así como el estado de uso. En la medida que se registra su valor de adquisición, se puede determinar el grado de amortización de los elementos atendiendo a su vida útil, es decir, se controla su reposición.

77 Los centros docentes públicos utilizan para el registro de inventario programas que no están integrado en el sistema de información SENECA. Esto no es ningún incumplimiento legal si se elaboran los anexos exigidos.

Sin embargo, se trata de una importante deficiencia de control interno, en la medida que al tratarse de sistemas no integrados en SENECA, la Consejería no puede realizar ningún control sobre ellos. Tampoco realiza el control sobre la obligación de presentar los anexos requeridos. Por tanto, la Consejería de Educación desconoce el número de centros docentes que llevan inventario y la situación de los mismos.

Además, la diversidad de programas provoca una falta de uniformidad en la llevanza de estos registros, resultando unos más completos que otros, según contemplen los requisitos informativos previstos en el apartado 2 del artículo 12 de la Orden de 10 de mayo 2006.

78 Para el caso de los centros docentes que llevan un registro de inventario, la ausencia de control le impide a la Consejería de Educación detectar las siguientes incidencias puestas de manifiesto:

- No se realiza el procedimiento de integración o consolidación de las altas y bajas de cada curso escolar. Por ello, los registros de inventario están sin actualizar.
- Los registros se numeran de forma correlativa pero no responden a una secuencia ordena cronológicamente.
- Se registra la *"dependencia de la adscripción"* (departamentos o unidades organizativas a las que se adscribe el bien) y no la *"localización"* (lugar o dependencia física donde se encuentra ubicado el material).

79 Para el caso de los centros docentes que no tienen registro de inventario y que, por tanto, no emiten los anexos requeridos en la Orden de 10 de mayo de 2006, se les insta a realizar el recuento total de los elementos inventariables con el objetivo de obtener un inventario actual, fiable y acorde con la realidad física de los centros.

80 Los anexos VIII (altas) y VIII bis (bajas) necesarios para conformar el inventario no contemplan ningún campo relativo a la valoración monetaria de los elementos. Por tanto, no se puede conocer el valor de adquisición y actual de los elementos inventariados.

Si se considera que el inventario lo deben conformar los elementos registrados en las cuentas de *"adquisiciones de material inventariable"*, el importe del inventario acumulado en los ejercicios 2008/2009 a 2010/2011 podría ascender a 44,53 millones de euros (ver cuadro nº 3).

81 No hay correlación entre el registro de gastos del material inventariable y el de inventario. Son procesos independientes que se realizan por separado.

Esta falta de concordancia implica que se hayan detectado elementos registrados como gastos, susceptibles de inventariar, que no forman parte de inventario.

82 Para solventar las debilidades de control interno detectadas, la Consejería de Educación debe poner en funcionamiento una aplicación informática para la llevanza del registro de inventario de forma integrada en el sistema SENECA. Dicha aplicación debe garantizar la emisión de los anexos requeridos por la Orden de 10 de mayo de 2006. Además, debe posibilitar la integración con el registro de gastos, de tal forma que cuando se grabe una factura en dicho registro, automáticamente se actualicen los campos de información requeridos por el registro de inventario. De esta forma se conseguiría que todos los elementos de las cuentas de *"adquisiciones de material inventariable"* estén incluidos en el registro de inventario.

83 En el caso de los centros docentes obligados a elaborar un plan de centro, que son la gran mayoría, el proyecto de gestión[7], parte integrante del mismo, tiene que contener los procedimientos para la elaboración del inventario anual general de cada centro.

Se ha comprobado que estos procedimientos son genéricos y han consistido en determinar los responsables de dicho proceso y las fechas previstas para elaborarlo. No se incluyen instrucciones para etiquetar e identificar los elementos, lo que favorecería su control y seguimiento posterior.

Los centros deberían realizar un informe sobre los resultados de este procedimiento anual con las aclaraciones de las diferencias entre el registro de inventario y los elementos realmente disponibles.

5.4. Justificación de los gastos

84 El artículo 15.1 de la Orden de 10 de mayo de 2006 señala que la justificación de la gestión económica de cada centro docente *"se realizará por medio de una certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas y de la aplicación dada a los recursos totales, que sustituirá a los justificantes originales"*. Para ello, el apartado 2 del referido artículo 15 determina que *"la justificación global de las cuentas referida al curso escolar, habrá de elaborarse y elevarse a aprobación por los Directores y Directoras de los centros docentes conforme al modelo contenido en el Anexo X de esta Orden"*.

85 El proceso de justificación por parte del centro docente culmina, según el artículo 15.3, con la *"certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas conforme al modelo que figura como Anexo XI de esta Orden"*. Esta certificación la enviarán a la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Educación una vez aprobada por mayoría absoluta de los miembros del Consejo Escolar y antes del 30 de octubre. En el plazo de un mes, es decir,

[7] El plan de centro se conforma del proyecto educativo, el reglamento de organización y funcionamiento y el proyecto de gestión. Las exigencias de procedimientos para la elaboración del inventario general del centro, incluidas en el proyecto de gestión, están previstas en las siguientes normas:

- Artículo 27.2.e) del Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.
- Artículo 25.2.e) del Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Ordinario de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria y de los centros públicos específicos de educación especial.

antes del 30 de noviembre, las delegaciones remitirán a la Consejería de Educación las certificaciones recibidas en su ámbito territorial (art.15.9). [8]

86 Los justificantes originales y demás documentación de carácter económico del gasto realizado se custodiarán por los centros a disposición de la Consejería de Educación, de los órganos de la Administración Autonómica con competencia en materia de control y fiscalización económica y presupuestaria, del Parlamento de Andalucía, del Tribunal de Cuentas, de la Cámara de Cuentas de Andalucía y de los órganos de Unión Europea con competencias en la materia cuando el centro reciba fondos de los mismos (art.15.6).

87 La Consejería de Educación no tiene establecido ningún procedimiento de control interno relativo a la revisión de la documentación justificativa de los gastos, que pudiera analizar su adecuación, razonabilidad y corrección.

88 Dentro del alcance de este informe, la revisión de la documentación económica justificativa de los gastos se ha efectuado sobre una muestra de los registros de gastos de los 48 centros docentes públicos señalados en el alcance de este informe. A continuación se exponen las incidencias que deberían ser evitadas:

- Las facturas o justificantes no presentan un sello, firma o marca de visto bueno que acrediten la prestación del servicio o la entrega del bien. Tampoco adjuntan un documento acreditativo como un albarán, certificados, etc.
- Se utilizan como justificantes el documento de adeudo bancario o una factura proforma.

89 El modelo de anexo XI previsto en la Orden contempla un apartado final para *"observaciones"*. Habitualmente se ha utilizado para señalar los motivos de ausencia de miembros de Consejo Escolar en la sesión aprobatoria de las cuentas. Ocasionalmente, se ha referido la incidencia relativa al registro de la última transferencia de la Consejería de Educación, señalada en el epígrafe 5.1.

Además, el sistema SENECA permite elaborar un documento denominado *"memoria justificativa"* que acompaña al anexo XI. Con carácter general, este documento no se cumplimenta. En los supuestos que se ha incluido información, su contenido no tiene relación con la gestión económica del centro.

Ante la falta de uso de las observaciones y las memorias justificativas, se recomienda a los centros docentes que utilicen estos documentos para incluir notas o comentarios explicativos de las cuentas de ingresos y gastos. A título de ejemplo, podrían detallarse las siguientes cuestiones:

- Incidencias en las transferencias de la Consejería de Educación.
- Motivos de las variaciones interanuales de los ingresos y gastos.

[8] Para el caso de centros que no tuvieran constituido el Consejo Escolar, el art.15.4 de la Orden de 10 de mayo de 2006, establece un modelo de certificación según el anexo XI bis.

- Aplicación prevista para el remanente del ejercicio.
- Hechos relevantes acontecidos durante el curso escolar.
- Obras e inversiones más importantes.
- Ingresos finalistas y gastos con financiación afectada.

90 Entre los recursos que la Consejería de Educación transfiere a los centros docentes, en concepto de gastos de funcionamiento, hay partidas destinadas a una finalidad concreta, como por ejemplo, la ropa de trabajo, los programas de plurilingüismo, gratuidad de libros de texto, etc. También ocurre con ingresos procedentes del Estado (becas para alumnos) y con recursos propios (aportaciones de los alumnos para visitas o viajes). Estos ingresos deben aplicarse a su finalidad.

Tanto la relación de cuentas prevista en el anexo III de la Orden de mayo de 2006 como el propio diseño del anexo XI no permiten verificar el cumplimiento de la finalidad de estos ingresos.

Los centros docentes deben informar sobre estos ingresos finalistas y sus gastos con financiación afectada, incluyendo una nota al respecto en las *"observaciones"* y/o *"memoria justificativa"* de dicho anexo. El sistema de información SENECA prevé estos supuestos por lo que la Consejería de Educación debe arbitrar las medidas para su utilización generalizada y su necesaria inclusión en los anexos de rendición, modificando, si procede, el diseño del anexo XI.

91 En los casos que hay quórum en el consejo escolar del centro para aprobar las cuentas, dicha proporción supera levemente la mayoría absoluta de los miembros de dicho consejo con derecho a voto. Es decir, suele haber un importante número de ausencias.

Debe reiterarse que la justificación de los gastos es un procedimiento primordial en el sistema de autonomía de la gestión económica de los centros docentes ya que dicha justificación se realiza *"mediante una certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas y de la aplicación dada a los recursos totales"*. Por tanto, sería deseable que la sesión para la aprobación de las cuentas contara con una mayor asistencia, independientemente del sentido del voto.

En todo caso como se hace en algunos centros docentes, debería aprovecharse las *"observaciones"* del anexo XI para señalar las ausencias y el motivo de las mismas.

5.5. Remanentes

92 Los remanentes son las cantidades procedentes de los ingresos no dispuestas a la finalización del curso. El artículo 15.8 de la Orden de 10 de mayo de 2006 señala que respecto a estas cantidades procedentes de la Consejería de Educación *"podrá optarse por su reintegro o por su incorporación al curso escolar siguiente, como remanente"*.

Todos los centros docentes han optado por incorporar este excedente como remanente para el curso siguiente, tanto si provienen de la Consejería de Educación como si se generan por otra fuente de ingreso (recursos propios, ingresos del Estado, etc.).

93 Estos remanentes se corresponden con los saldos de la cuenta corriente y la caja al cierre del curso escolar de cada centro docente. Es decir, el remanente se traduce en fondos líquidos disponibles para el curso siguiente, teniendo en cuenta las posibles partidas conciliatorias entre los registros contables y el saldo de la cuenta corriente y de efectivo.

94 En el siguiente cuadro se expone la evolución de los remanentes de los últimos cursos escolares en comparación con los ingresos recibidos de la Consejería de Educación y el total de ingresos y gastos, en relación a todos los centros docentes:

m€

Magnitudes en miles de €	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011
Libramientos procedentes de la Consejería de Educación	272.648,45	258.920,55	232.970,34
Total de ingresos	393.747,38	377.630,33	344.445,52
Total de gastos	329.602,90	307.797,38	262.658,36
Remanentes para el curso siguiente	62.416,50	68.565,77	80.855,12
% remanentes sobre libramientos	22,88%	26,48%	34,71%
% remanentes sobre total de ingresos	15,85%	18,16%	23,47%
% remanentes sobre el total de gastos	18,84%	22,28%	30,78%
Variación interanual de los libramientos		-5,04%	-10,02%
Variación interanual del total de ingresos		-4,09%	-8,79%
Variación interanual del total de gastos		-6,62%	-14,67%
Variación interanual de los remanentes		9,85%	17.92%

Cuadro nº 10

Debido a las causas citadas en el punto 37, la cifra de los remanentes que se han ido produciendo en cada curso no concuerda con la diferencia obtenida de los ingresos y de los gastos del curso correspondiente. En el anexo III se detallan el por menor de estas incidencias por tipo de centro docente.

95 Los ingresos procedentes de la Consejería de Educación han disminuido curso tras curso, si bien los gastos totales han caído en mayor proporción. Como consecuencia de ello, los remanentes han aumentado cada curso, resultando una de las principales fuentes de financiación para atender los gastos de los próximos ejercicios. El análisis evolutivo de estos remanentes se incluye en el epígrafe 3.2.

96 La distribución de los remanentes por tipo de centro se expone en el siguiente cuadro, atendiendo a la importancia relativa de los mismos:

	IES	CEIP	CEP	EI	Resto de tipos de centros	TOTAL
Curso 2008/2009						
Remanentes (m€)	31.204,84	15.072,49	6.806,71	206,42	9.126,04	**62.416,50**
Imp. relativa	49,99%	24,15%	10,91%	0,33%	14,62%	100%
Nº centros	862	1.816	32	88	1.037	3.835
Remanentes (m€) / nº centros	36,20	8,30	212,71	2,35	8,80	16,28
Curso 2009/2010						
Remanentes (m€)	32.737,15	16.022,26	5.685,48	3.285,03	10.835,85	**68.565,77**
Imp. relativa	47,75%	23,37%	8,29%	4,79%	15,80%	100%
Nº centros	863	1.827	32	247	1.048	4.017
Remanentes (m€) / nº centros	37,93	8,77	177,67	13,30	10,34	17,07
Curso 2010/2011						
Remanentes (m€)	39.474,67	17.712,03	8.001,42	3.964,80	11.702,21	**80.855,13**
Imp. relativa	48,82%	21,91%	9,90%	4,90%	14,47%	100%
Nº centros	863	1.836	32	246	1.046	4.023
Remanentes (m€) / nº centros	45,74	9,65	250,04	16,12	11,19	20,10

Cuadro nº 11

Todos los centros señalados en este cuadro han sido objeto del análisis evolutivo expuesto en el epígrafe 3.2., en cuanto a su correlación entre las distintas magnitudes económicas y el número alumnos o centros, según corresponda.

97 Del cuadro anterior cabe destacar los valores alcanzados por los CEP en comparación con otros tipos de centros docentes. Las ratios prácticamente quintuplican a las de los centros más representativos. El importe de los remanentes ha crecido en el periodo analizado (de 6,81 M€ a 8 M€), aunque su importancia relativa ha disminuido (del 10,91% al 9,90%).

98 Todos los centros docentes han optado por incorporar al curso siguiente los remanentes del curso anterior conforme posibilita la Orden de 10 de mayo de 2006. En el curso 2010/2011, los remanentes han aumentado en 18,44 M€ respecto al curso 2008/2009, alcanzando la cifra de 80,86 M€. Su representatividad sobre el conjunto de ingresos ha aumentado de manera significativa, pasando del 15,85% al 23,47%.

La evolución ascendente de los remanentes no concuerda con la variación descendente de los ingresos, la cual ha sido provocada por las restricciones presupuestarias. Estos remanentes, que pueden ser indicativos de un excedente continuado de recursos económicos en determinados centros, hasta la fecha de este informe no han sido objeto de análisis y evaluación por parte de la Consejería de Educación.

Por ello, a fin de optimizar la gestión de estos recursos en el sistema educativo, se recomienda a la Consejería de Educación que investigue las causas del incremento continuado de remanentes, y que, en su caso, evalúe la posibilidad de considerar estos excedentes en la asignación de recursos entre los centros docentes públicos.

5.6. Cuenta corriente autorizada y caja: conciliaciones y arqueos

99 El artículo 9 de la Orden de 10 de mayo de 2006 está dedicado a la cuenta corriente autorizada y al registro de sus movimientos. Se indica que dicha cuenta servirá para el manejo de los fondos monetarios disponibles en cada centro. De forma resumida, estas son las principales características de esta cuenta:

- Es única por centro docente.
- Está previamente autorizada por la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública.
- Las entidades financieras no pueden anotar cargos por gastos ni comisiones ni se producirán descubiertos (si los hubiera serían por cuenta de la entidad).
- La disposición de fondos será bajo la firma conjunta de las personas titulares de la Dirección y Secretaría del centro.
- Los pagos serán por transferencia bancaria. Cuando sea imprescindible la utilización del cheque, deberá ser nominativo.
- El registro de movimientos recogerá todos los ingresos y pagos según el modelo del Anexo V.

100 El artículo 10 de la Orden señala que, *"para el abono directo de pequeñas cuantías los centros docentes podrán disponer de efectivo en caja. El saldo máximo de efectivo no superará la cantidad de 600 euros"*. El registro de movimientos de entrada y salida de efectivo se llevará mediante el anexo VI de la Orden.

101 El control de la cuenta corriente y la caja se realiza a través de las conciliaciones y arqueo previstos en el artículo 14.1. de la Orden: *"Las Secretarías de los centros docentes prepararán con carácter semestral conciliaciones bancarias entre los saldos reflejados en el Registro de movimientos en cuenta corriente y los indicados en los extractos de la cuenta corriente, utilizándose para ello el modelo de acta que figura como Anexos XII y XIII (bis) de esta Orden. La comparación de datos se hará necesariamente a una misma fecha. Los saldos objeto de conciliación deberán estar referidos necesariamente al último día de los meses de marzo y septiembre. Asimismo, y con carácter mensual, prepararán actas de arqueo de caja según el modelo que figura como Anexo XIII de esta Orden"*.

Continua el apartado 2 del referido artículo señalando que *"las referidas actas deberán levantarse dentro del mes siguiente al de referencia de las mismas, siendo firmadas, tanto por el Director o Directora como por el Secretario o Secretaria del centro…".*

102 Debe resaltarse que las conciliaciones bancarias y los arqueos de caja son procedimientos esenciales de control interno en la medida que los saldos de banco y caja reflejan las disponibilidades tras recibir ingresos y efectuar el pago de los gastos, es decir, los remanentes.

103 Con carácter general, los centros docentes realizan las conciliaciones bancarias y los arqueos de caja.

No obstante, se han identificado incumplimientos de la Orden de 10 de mayo de 2006 por parte de los centros para los que la Consejería de Educación no tiene establecidos procedimientos de control que los prevean.

En el siguiente cuadro se relacionan estas deficiencias sobre las cuales debe actuar la Consejería de Educación estableciendo los procedimientos y validaciones del sistema SENECA que se recomiendan:

Deficiencias de control	Soporte legal según la Orden de 10 de mayo de 2006	Recomendación para la Consejería de Educación
Los importes consignados en los distintos apartados del acta de conciliación bancaria no se detallan. Ha resultado una práctica habitual no hacerlo en el caso de los libramientos remitidos por la Consejería de Educación después del cierre del curso 2010/2011.	El artículo 14.1 exige la utilización del anexo XII bis para detallar los importes de las partidas conciliatorias.	Habilitar un proceso automatizado de tal forma que cuando se cumplimente algunos de los conceptos previstos en el acta de conciliación (anexo XII), se posibilite rellenar el anexo XII bis.
En las observaciones de las actas de arqueo de caja no se consignan los motivos de las diferencias entre el efectivo en caja y el saldo del registro de caja.	El artículo 14.1 señala que las actas de arqueo de caja se prepararán en el modelo del anexo XIII, que incluye un apartado para observaciones.	En la medida que haya una diferencia entre el efectivo y el saldo de caja, debe habilitar una ventana para cumplimentar las observaciones, motivando la diferencia señalada.
Las actas se levantan una vez transcurrido más de un mes de su fecha de referencia.	El artículo 14.2. obliga a levantarlas dentro del mes siguiente al de referencia de las mismas (marzo y septiembre para las de banco y mensuales para las de caja).	Establecer señales de aviso durante el mes siguiente.
Las actas no se firman por el Director/a y/o Secretario/a.	El artículo 14.1 establece que las actas de arqueo de caja se prepararán en el modelo del anexo XIII, que prevé estas firmas.	Facilitar procedimientos de firma electrónica. Exigir la firma para concluir la cumplimentación del acta.

Cuadro nº 12

104 Además, se realizan las siguientes recomendaciones que junto a la implantación de las anteriores permitirían disponer de un adecuado sistema de control interno:

- Las actas de conciliación bancaria deben estar acompañadas de los extractos de movimientos de la cuenta corriente y de la entidad bancaria, con el objeto de comprobar y evidenciar las cifras de saldos consignadas en las mismas.
- El saldo según el registro de caja no debería superar el límite máximo de efectivo de 600 euros previsto en el artículo 10.1. de la Orden de 10 de mayo de 2006. Para ello, se debería establecer el correspondiente control informático en el sistema SENECA, además de exigir la motivación de la diferencia con el efectivo en caja.
- Por otra parte, el saldo del registro de caja no debería ser negativo en ningún momento, pese a que el sistema SENECA lo permita. Esta operatoria se produce porque el registro de la reposición de fondos se graba en fecha incorrecta, después de haber contabilizado pagos realizados con dicha disposición. Para evitar este proceder, el sistema SENECA tiene que incluir un control informático que alerte sobre saldos de caja negativos.

- A la hora de cumplimentar el acta de arqueo de caja tampoco se debería permitir consignar un efectivo en caja que sea negativo. Esta práctica surge cuando, ocasionalmente ante la falta de efectivo, algunos gastos son pagados directamente por el personal del centro docente *"de su propio bolsillo"*. De esta forma, el *"efectivo negativo"* se compone de los justificantes del pago de los gastos pendientes de devolver a la persona que pagó.

105 Como establece el artículo 9.6 de la Orden, las cuentas corrientes de los centros docentes han sido incluidas en los Planes Anuales de Inspección de Cuentas a efectuar por la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública y por las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. En el informe sobre la cuenta general que la Cámara de Cuentas de Andalucía realiza cada año se analiza el cumplimiento del plan señalado, en el cual, todos los ejercicios se incluye un muestra de centros docentes.

5.7. Actuaciones de control de la Intervención General de la Junta de Andalucía

106 El artículo 15.10 de la Orden de 10 de mayo de 2006 establece que la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, que es la que gestiona los correspondientes pagos a los centros, tiene que enviar a la Intervención Delegada de la Consejería de Educación *"un informe que relacione los centros de los que no se ha recibido la certificación correspondiente y aquellos otros cuyos Consejo Escolares no hayan aprobado las cuentas".*

En los centros incluidos en el anterior informe, la Intervención General de la Junta de Andalucía realizará *"un control de carácter financiero mediante procedimientos y técnicas de auditoría, con el objeto de completar el procedimiento de control de las actuaciones derivadas de la actividad económica de los centros."* (artículo 15.11)

107 Esta dirección general ha remitido el pertinente informe curso tras curso. En el siguiente cuadro se exponen las incidencias señaladas en los informes así como el número de centros afectados. Se completa el cuadro con el total de centros docentes.

Incidencia	Curso 2008/2009	Curso 2009/2010	Curso 2010/2011
Centros cuyo consejo escolar no aprueba las cuentas	2	1	1
Centros de los que no se ha recibido la certificación correspondiente a la aprobación o no de las cuentas	19	4	4
Centros de los que si se ha recibido la certificación pero ha sido devuelta para subsanar diversos defectos formales	5	1	2
Número total de centros docentes	**3.835**	**4.017**	**4.023**

Cuadro nº 13

Se pone de manifiesto que los centros cumplen con su obligación de remitir la certificación de la cuentas y aprobarlas en Consejo Escolar. Los incumplimientos son mínimos.

108 Como consecuencia de la notificación de estas incidencias, la Intervención General de la Junta de Andalucía, en el marco de los planes de auditoría, control financiero y control financiero

permanente de los ejercicios 2009 y 2010, ha realizado dos controles financieros relativos a los ejercicios económicos 2007/2008 y 2008/2009 de centros docentes para verificar el cumplimiento de la Orden de 10 de mayo de 2006.

Sería recomendable que las responsabilidades de control de la Intervención fueran más amplias y no se limitasen a los centros que no aprueban sus cuentas o no envían la certificación.

5.8. Actuaciones de control de la Inspección Educativa

109 Sin perjuicio de las competencias de la Intervención, el artículo 15.12 de la Orden de 10 de mayo de 2006 determina que las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación *"efectuarán el oportuno control y seguimiento de lo dispuesto en esta Orden. A tales efectos, los planes de actuación de los Servicios de Inspección Educativa incluirán las actividades necesarias".*

110 Los planes de actuación de la Inspección Educativa, tanto generales como provinciales, no incluyen *"las actividades necesarias"* para efectuar el control señalado anteriormente.

Además, los centros docentes han manifestado que las visitas y actuaciones de control que les ha realizado la Inspección Educativa no han incluido *"el oportuno control y seguimiento"* de lo dispuesto en la Orden de 10 de mayo de 2006.

111 No obstante, la Inspectora General Educación ha realizado diversas consideraciones sobre las actuaciones realizadas por los servicios de inspección en relación a los gastos de funcionamientos de los centros docentes durante los cursos 2009/2010, 2010/2011 y 2011/2012.

Se señala que dentro del alcance de sus inspecciones estaban los planes de centro. Dichos planes, según la normativa de aplicación hasta el curso 2009/2010, incluían una copia del presupuesto de ingresos y gastos del centro para el curso escolar. Sin embargo, estos presupuestos reflejan previsiones por lo que no representan la ejecución real de dichos ingresos y gastos y, por tanto, no son un reflejo del funcionamiento del centro.

112 A partir del curso 2010/2011, los planes de centro tienen una duración plurianual y su contenido incluye diversas consideraciones a la gestión económica (artículo 27.2. del Decreto 327/2010, de 13 de julio), como son:

- Criterios para la elaboración del presupuesto anual y para la distribución de los ingresos entre las distintas partidas de gasto.
- Medidas para la conservación y renovación de las instalaciones y del equipamiento escolar.
- Criterios para la obtención de ingresos.
- Procedimientos para la elaboración del inventario anual general del centro.

Sin embargo, salvo el último punto relativo al inventario, estas consideraciones no permiten evaluar la gestión económica de un centro.

113 Desde la Inspección General de Educación se manifiesta que al margen de incidir en los planes de centros, será a partir del curso 2012/2013 cuando se contemplen actuaciones de evaluación en los centros, con carácter muestral, sobre la gestión de los gastos de funcionamiento de los centros docentes.

5.9. Controles del sistema SENECA sobre el Anexo XI "Certificación de aprobación de las cuentas"

114 La aplicación informática de gestión económica, integrada en el sistema SENECA, prevista en la disposición adicional sexta de la Orden de 10 de mayo de 2006, debe ser de obligada utilización por los centros docentes. Así cabe deducirlo del artículo 2 del Decreto 285/2010, de 11 de mayo, por el que se regula el sistema de información SENECA y se establece su utilización para la gestión del sistema educativo andaluz, que señala que dicho decreto será de aplicación a los centros docentes públicos de titularidad de la Junta de Andalucía.

115 Sin embargo, en el curso 2010/2011 hay 442 centros docentes públicos no universitarios que no registran sus operaciones en el modulo de gestión económica del SENECA al considerar su uso como optativo, utilizando programas propios.

En consecuencia, estos centros no pueden ser controlados mediante el sistema SENECA en cuanto al cumplimiento de la Orden de 10 de mayo de 2006. Además, en estos centros no se podrían aplicar las recomendaciones relacionadas con el sistema SENECA expuestas en este informe y que tienen como objetivo establecer un adecuado sistema de control interno.

116 Lo que si entienden de obligado cumplimiento todos los centros es que el Anexo XI, que es la certificación de la aprobación de las cuentas, se realice a través de dicho sistema. Al menos, se garantiza el control de la Consejería de Educación en cuanto a la aprobación o no de las cuentas de los centros.

117 En el siguiente cuadro se muestra el nivel de utilización del módulo de gestión económica del SENECA y se informa de las incidencias en cuanto a la emisión del anexo XI.

	Curso 2008/2009	**Curso 2009/2010**	**Curso 2010/2011**
Centros que no han usado el módulo de gestión económica	736	579	442
Centros que no han generado el anexo XI	33	15	-
Centros que han entregado el anexo XI en papel	37	20	5
Número total de centros docentes	3.835	4.017	4.023
% de centros que no han usado el módulo de gestión económica	19,19%	14,41%	10,99%

Cuadro nº 14

118 Por todo lo expuesto anteriormente, los controles del sistema SENECA se dirigen únicamente al estado de tramitación del anexo XI de la Orden de 10 de mayo de 2006, relativo a la certificación de la aprobación de las cuentas de cada centro docente. Dicho estado puede ser:

- Borrador.
- Pendiente de firma electrónica.
- Pendiente de validación.
- Validado por las delegaciones provinciales.
- Rechazado.
- Validado (equivale a conforme).
- Anulado.

Los dos primeros estados competen al centro docente mientras que el resto se realiza en las delegaciones provinciales. Los tres últimos representan el resultado tras validar la delegación.

119 Las validaciones son controles administrativos que se realizan sobre el contenido del anexo XI. Se trata de una lista desplegable de *"motivos posibles"* y de *"motivos de rechazo"*, que el personal de las delegaciones provinciales verifica de forma manual y visual sobre los anexos presentados. Si se detecta alguna incidencia de los *"motivos posibles"*, se devuelve al centro para su subsanación. Si se trata de un *"motivo de rechazo"*, el estado del anexo XI sería *"rechazado"*.

La relación de validaciones realizadas sobre el anexo XI se expone en el siguiente cuadro, en el mismo orden que aparece en el sistema SENECA:

Código Consejería	Motivos posibles
06	Devolución solicitada por el centro interesado
66	Existe manifiesta incompatibilidad entre las fechas que figuran en el documento
89	Se debe certificar los motivos de ausencia de cada uno de los miembros del consejo escolar
81	Los gastos de inversiones no pueden ser superiores a los ingresos recibidos a tal fin.
88	Solo se acepta la ausencia al consejo escolar por dejar de pertenecer o estar de baja de larga duración
85	Las cantidades que se reflejan no son las correctas
37	En esta fase de presentación del anexo XI no debe aparecer el término Borrador
78	No aparece el cargo de la persona que da el VºBº al anexo XI
82	Los gastos no pueden ser superiores a los ingresos recibidos a tal fin
75	Las cantidades que se reflejan no son las correctas
76	No proceden anotaciones en las subcuentas del capítulo de inversiones
77	No aparece el cargo de la persona que certifica el anexo XI
52	No se acompaña original o fotocopia de la carta de pago del reintegro que se indica
30	En el apartado de recursos procedentes de la Consejería de Educación no figura el total de los ingresos recibidos
84	La suma de los ingresos por cuenta de la Consejería no coincide con la suma de corrientes e inversiones
87	El año del ejercicio económico no es correcto
86	El anexo XI no está correctamente firmado
09	Los gastos de inversión en material inventariable no pueden ser superior a los gastos corrientes y de inversión
23	No consta que el consejo escolar apruebe o no las cuentas
07	Deben ser cumplimentados todos los apartados que contiene el anexo XI
08	Todas las partidas económicas deben figurar en el detalle resumen del anexo XI
01	El anexo XI es único y debe contener todos los ingresos y gastos correspondientes al curso escolar
63	La certificación aportada en el Anexo XI corresponde al Secretario del centro escolar
24	No se indica el total de miembros que componen el consejo escolar
27	Debe constar el total de miembros del consejo escolar elegidos en las últimas elecciones

Código Consejería	Motivos posibles
51	No puede ser considerado por reintegro la cantidad que se indica
95	Errores varios
83	No se ha recibido original o fotocopia compulsada de la carta de pago del reintegro que se indica
10	El secretario del consejo escolar, si a su vez es el secretario del centro, no tiene derecho a voto
99	El consejo escolar no aprueba las cuentas
22	No consta la fecha de celebración de la sesión del consejo escolar
15	La fecha de certificación no puede ser inferior a la fecha de celebración
62	Deberá adjuntar memoria que justifique los motivos por los que firma y titular admin. no coinciden
54	No es posible que existan reintegros si previamente no hay recursos de una determinada procedencia
100	No procede el contenido de la memoria justificativa. La tramitación deberá realizarla por procedimiento ordinario.
26	No consta que proceda o no la aprobación de la cuenta de gestión
55	Deberá acompañar memoria justificativa del déficit producido, que no supone ningún gasto financiero
53	La carta de pago justificativa del reintegro debe ser original o fotocopia compulsada
70	No consta la fecha de celebración de la sesión del consejo escolar. No consta el curso escolar
73	No pueden existir reintegros sin recursos previos. No se acompaña original o fotocopia compulsada
	Motivos de rechazo
25	La aprobación de las cuentas requiere que se pronuncie a favor la mayoría absoluta del consejo escolar
28	Deben certificarse los motivos de baja de los miembros del consejo escolar desde su constitución

Cuadro nº 15

120 Tras los procedimientos de validación del curso 2010/2011, el estado de tramitación de los anexos XI según se utilice o no el módulo de gestión económica del SENECA y se presente el referido anexo a través de dicho sistema o en papel, es el siguiente:

Uso del módulo de gestión económica del SENECA	Presentación	Estado de tramitación	Número de centros
No	Firmado en SENECA	Válido	436
	En papel	Válido	5
	No generado	Rechazado	-
Si	Firmado en SENECA	Válido	3.575
		Pendiente de firma	1
		Pendiente de validación	1
	En papel	Válido	5
Número total de centros docentes			**4.023**

Cuadro nº 16

121 Gran parte de las validaciones manuales podrían automatizarse y convertirse en validaciones informáticas. De esta forma se evitarían los posibles errores de no detección y se dejaría evidencia o pistas de auditoría de la ejecución de las mismas.

122 Además, durante la realización de los trabajos se han puesto de manifiesto incidencias que podrían ser detectadas por el SENECA, también de forma automatizada. Las más relevantes se exponen a continuación:

- Coherencia entre los anexos de la Orden. La cifra de ingresos y gastos del anexo XI y X debe coincidir, y además debe ser igual que la del registro de ingresos (anexo IV) y la del registro de gastos (anexo VII).

- Cumplimiento de los límites legales previstos en la Orden en relación a las adquisiciones de material inventariable (art.3.2.b).
- Cuadre y conciliación del remanente del ejercicio con los saldos de la cuenta corriente (anexo V) y la caja (anexo VI).
- Pruebas aritméticas en las conciliaciones bancarias (anexo XII), arqueo de caja (anexo XIII), etc.
- Constancia de las firmas o firma electrónica en los anexos que lo requieren: anexo X (estado de cuentas rendidas por el centro), anexo XI (certificación de la aprobación de las cuentas), anexo XII (conciliación bancaria) y anexo XIII (arqueo de caja).
- Inversiones en los centros a los que no les resulta de aplicación la Orden de 11 de mayo de 2006.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

123 Antes de exponer las conclusiones y recomendaciones de este informe es importante resaltar las particularidades del procedimiento de gestión económica de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios:

- El marco normativo de gestión económica se sustenta en dos órdenes conjuntas de la Consejería de Economía y Hacienda y Educación que son aplicables a todos los centros docentes, independientemente de la amplia tipología de centros existentes. **(§4,19,23)**
- Los gastos de funcionamiento de naturaleza corriente se registran en el concepto presupuestario 229, si bien los gastos de inversión no tienen un concepto específico dentro del capítulo VI del presupuesto de gastos de la Consejería de Educación. **(§6)**
- Estos centros docentes tienen autonomía en su gestión económica. **(§8 a 11)**
- La gestión económica debe llevarse a través del sistema de información SENECA. **(§12 a 14)**
- Los libramientos de las asignaciones de la Consejería de Educación a los centros tienen el carácter de entrega a cuenta, salvo el último de cada curso que comprenderá la liquidación de la asignación fijada definitivamente para cada centro. La justificación será mediante una certificación del acuerdo del Consejo del centro aprobatorio de las cuentas y de la aplicación dada a los recursos. **(§58)**

Análisis evolutivo

124 Durante el periodo objeto de fiscalización relativo a los cursos 2008/2009 a 2010/2011, el número de centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación ha pasado de 3.835 a 4.023, y el número de alumnos ha aumentado de 1.350.129 a 1.456.600. **(§28)**

125 Los ingresos de estos centros han descendido desde 393,75 M€ en el curso 2008/2009 a 344,45 M€ en el curso 2010/2011. Dentro de estos ingresos, la cifra de los libramientos realizados por la Consejería de Educación ha pasado de 272,65 M€ a 232,97 M€. **(§33, 34)**

126 A pesar de la caída de los ingresos, se ha producido un aumento significativo de los remanentes, subiendo de 62,42 M€ a 80,86 M€, debido a la mayor reducción del gasto ejecutado por los centros docentes públicos, que ha pasado de 329,60 M€ en el curso 2008/2009 a 262,66 M€ en el curso 2010/2011. Esta acumulación de remanentes pudiera implicar una disfunción en la utilización de los recursos. **(§35, 36)**

A consecuencia de ello, la evolución de las ratios por alumno también ha descendido, considerándola tanto sobre los ingresos totales (-19,76%), como sobre los libramientos de la Consejería de Educación (-21,85%) y sobre el gasto ejecutado por los centros docentes (-27,81%). **(§33, 35)**

127 Al final de cada curso no concuerdan en el sistema de registro Seneca, la cifra resultante de la diferencia de los ingresos y de los gastos y la de los remanentes de ese ejercicio. Tampoco cuadran la cifra de estos remanentes, con la que aparece incorporada al ejercicio siguiente. **(§36, 37)**

Deben implantarse procedimientos de conciliación y cuadre de las diferencias entre ingresos y gastos y los remanentes realmente generados en cada ejercicio, así como de su correspondencia con los remanentes incorporados al curso siguiente.

128 El procedimiento de gestión económica vigente en los centros docentes públicos no posibilita el seguimiento de la afectación de la totalidad de los ingresos recibidos para gastos de funcionamiento de programas específicos, resultando que los no realizados en un ejercicio se suman al conjunto de los remanentes para gasto de funcionamiento ordinario incorporables al ejercicio siguiente, perdiendo la afectación inicial. **(§38)**

Sería recomendable introducir para todos los programas específicos de actuación, el registro diferenciado, tanto respecto de los ingresos como de los gastos correspondientes y de su diferencia. De esta forma sería posible evaluar la eficacia de los mismos y se garantizaría la continuidad de su ejecución con los remanentes resultantes en cada ciclo económico.

129 Por todo lo que antecede, la Consejería de Educación, sin perjuicio de la autonomía que legalmente tienen reconocida los centros docentes públicos no universitarios, y en coordinación con éstos, debería realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión realizada y de su repercusión en el sistema educativo, a fin de optimizar la gestión de los recursos, en tiempo real, conforme a las necesidades derivadas de la tipología de los centros públicos dependientes de ella. **(§36, 40, 43, 44. 45 y epígrafe 5.5)**

Criterios de asignación de los fondos librados por la Consejería de Educación

130 La Orden de 11 de mayo de 2006 establece, respecto a los gastos de inversiones, el asesoramiento de los centros de profesorado a los directores de los centros correspondientes a su ámbito territorial, circunstancia que no se está cumpliendo. **(§50)**

Sería conveniente que por parte de la Consejería de Educación se evaluara la causa y razonabilidad de este asesoramiento.

131 Los criterios definidos por la Consejería de Educación para determinar la asignación de los gastos de funcionamiento de los institutos de educación secundaria, secciones de institutos de educación secundaria, institutos provinciales de educación permanente, centros de enseñanzas de régimen especial y residencias escolares, son de difícil verificación, al versar sobre un conjunto de variables y características específicas de cada centro docente. **(§52,53)**

Sería recomendable que la Consejería de Educación revisara este sistema de asignación de recursos, generando baremos y fórmulas de repartos objetivados, medibles y contrastables, teniendo en cuenta la casuística específica que puedan presentar estos tipos de centros.

Resultados de la fiscalización de la gestión económica

132 La Orden de 10 de mayo de 2006 establece un sistema simplificado de llevanza de la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, basado en registros secuenciales de los ingresos y de los gastos, con criterio de caja, que difiere del criterio de devengo aplicable a la contabilidad pública. Este hecho está produciendo incumplimientos de la Orden y desajustes en la gestión económica de los centros. **(§60)**

Para subsanar estos incumplimientos se recomienda a la Consejería de Educación que revise la Orden y valore la adecuación de las previsiones de ésta a la normativa contable pública de la Junta de Andalucía.

133 El retraso del pago de los últimos libramientos de la Consejería de Educación para el curso 2010/2011 ha supuesto que los centros docentes públicos no universitarios registren dicho ingreso incumpliendo la Orden de 10 de mayo de 2006. Además, esta demora ha dificultado la gestión económica de los centros y, por tanto, su funcionamiento ordinario. **(§59 a 65, 93)**

Sin perjuicio de la recomendación anterior, debe asegurarse que los centros docentes dispongan de los fondos líquidos comprometidos a través de los correspondientes libramientos. Para ello, debe conseguirse una adecuada correlación entre los ingresos y sus cobros, de tal forma que ambos se produzcan en el mismo curso escolar.

134 La Consejería de Educación no tiene implantado procedimientos de control interno que detecten los incumplimientos de la normativa de aplicación por parte de los centros docentes públicos no universitarios. En este sentido, el sistema de información SENECA no tiene habilitado estos controles.

Este procedimiento de control es una exigencia del artículo 15.12 de la Orden de 10 de mayo de 2006, conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Educación, por la que se dictan instrucciones para la gestión económica de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

135 Los principales incumplimientos de los centros docentes públicos no universitarios que no han sido controlados por la Consejería de Educación son los siguientes [9]:

1. Falta de vinculación entre ingresos finalistas y los gastos afectados. **(§66,90)**
2. Acumulación de facturas y justificantes de gastos en un único asiento de gasto. **(§66)**
3. Registro de gastos en cuentas que no se corresponden con su naturaleza. **(§66)**
4. Facturas y contratos por importe superior a los límites de la contratación menor, competencia que no tienen los centros docentes. **(§73,74)**
5. No llevanza del registro de inventario o registro con incidencias. **(§77,78,79)**
6. No se detallan las partidas conciliatorias en las conciliaciones bancarias y en las actas de arqueo de caja. **(§103)**

136 Además, se han puesto de manifiesto las siguientes debilidades de control interno, que si bien no suponen un incumplimiento de la normativa, deberían corregirse tanto por los centros docentes como por la Consejería de Educación:

1. Falta de documentación de la selección de los proveedores. **(§72)**
2. Llevanza del inventario en programas no integrados en el sistema SENECA. **(§77)**
3. El registro de inventario previsto en la Orden de 10 de mayo de 2006 no incorpora la valoración de los elementos ni la correlación con el registro de gastos. **(§80,81)**
4. Los procedimientos de elaboración del inventario contemplados en el plan de centro son genéricos y no incluyen procedimientos relevantes de control. **(§83)**
5. No hay un procedimiento relativo a la revisión de la documentación justificativa de los gastos que pudiera analizar su adecuación, razonabilidad y corrección. **(§87,88)**
6. La cumplimentación de las observaciones y de la memoria justificativa que acompaña a la rendición de cuentas no se produce o incluye información poco relevante. **(§89)**
7. No hay controles sobre los saldos de los registros de movimientos de caja, pudiendo ser negativos. **(§104)**
8. En el caso de tramitación de contratos menores, sería recomendable elaborar una memoria justificativa que acredite previamente la existencia de una necesidad de gasto por satisfacer. **(§71)** [10]

[9] Párrafo modificado por alegación presentada.

[10] Párrafo modificado por la alegación presentada.

137 En numerosos puntos del informe se recomienda a la Consejería de Educación que establezca procedimientos de control que detecten los incumplimientos o solventen las debilidades de control interno. En la gran mayoría de los casos, estos procedimientos son validaciones y controles informáticos del sistema SENECA. **(§66,71,73,80,82,83,88,89,90,91,103)**

La evidencia de la realización de estos controles debería quedar acreditada mediante la elaboración de una lista de chequeo que relacione todos los controles necesarios, y que identifique las personas responsables de su realización y supervisión.

Igualmente y dado que la gran mayoría de los controles sirven para identificar incumplimientos o incidencias generadas por los centros docentes, se insta a la Consejería de Educación a establecer este mismo procedimiento de listas de chequeo de control en los centros docentes, incorporándolo al sistema de información SENECA.

138 La evolución ascendente de los remanentes no se corresponde con la variación descendente de los ingresos, la cual ha sido provocada por las restricciones presupuestarias. Estos remanentes, que pueden ser indicativos de un excedente continuado de recursos económicos en determinados centros, no han sido objeto de análisis y evaluación por parte de la Consejería de Educación. **(§98)**

A fin de optimizar la gestión de estos recursos en el sistema educativo, se recomienda a la Consejería de Educación que investigue las causas del incremento continuado de remanentes, y que, en su caso, evalúe la posibilidad de considerar estos excedentes en la asignación de recursos entre los centros docentes públicos.

139 La Inspección Educativa de la Consejería de Educación no ha realizado el oportuno control y seguimiento de lo dispuesto en la Orden de 10 de mayo de 2012, como prevé el artículo 15.12 de la misma. **(§110 a 113)**

140 Un total de 442 de los 4.023 centros docentes públicos no universitarios no registran sus operaciones en el módulo de gestión económica del sistema SENECA, circunstancia que se considera de obligado cumplimiento según el Decreto 285/2010, de 11 de mayo, por el que se regula el sistema de información SENECA y se establece su utilización para la gestión del sistema educativo andaluz. **(§114,115)**

141 El único control que realiza la Consejería de Educación sobre los procedimientos previstos en la Orden de 10 de mayo de 2006 es el relativo a la certificación de la aprobación de las cuentas. Se trata de un control manual y de carácter formal, que no identifica las debilidades e incumplimientos señalados en este informe. **(§116 a 119)**

Se recomienda la automatización de los controles manuales para evitar errores de no detección y la ausencia de la evidencia de dichos controles. ***(§121)***

Recomendaciones generales

142 La Consejería de Educación debería reforzar su papel de asesoramiento y consulta a los responsables de los centros en las siguientes materias relacionadas con el cumplimiento de las órdenes de mayo de 2006:

- Gestión contable.
- Control interno.
- Funcionamiento de los distintos módulos del sistema SENECA.

7. ANEXOS

ANEXO I

CENTROS PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS DEPENDIENTES DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN											
TIPOS DE CENTROS		2008/2009	%TOTAL	2009/2010	%TOTAL	2010/2011	%TOTAL	Evolución nº centros		Evolución %	
CEEE	Centro específico Educación Infantil	15	0,39%	15	0,37%	15	0,37%	0	0	0,00%	0,00%
CEIP	Colegio de Educación Infantil y Primaria	1.816	47,35%	1.827	45,48%	1.836	45,64%	11	9	0,61%	0,49%
CEM	Conservatorio Elemental de Música	45	1,17%	45	1,12%	45	1,12%	0	0	0,00%	0,00%
CEPER	Centro de Educación Permanente	140	3,65%	142	3,53%	143	3,55%	2	1	1,43%	0,70%
CEPR	Colegio Educación Primaria	60	1,56%	59	1,47%	62	1,54%	-1	3	-1,67%	5,08%
CPD	Conservatorio Profesional de Danza	6	0,16%	6	0,15%	6	0,15%	0	0	0,00%	0,00%
CPIFP	Centro Público Integrado de formación profesional	3	0,08%	3	0,07%	3	0,07%	0	0	0,00%	0,00%
CPM	Conservatorio Profesional de Música	22	0,57%	22	0,55%	22	0,55%	0	0	0,00%	0,00%
CPR	Colegio Público Rural	119	3,10%	120	2,99%	120	2,98%	1	0	0,84%	0,00%
CSD	Conservatorio Superior de Danza	1	0,03%	1	0,02%	1	0,02%	0	0	0,00%	0,00%
CSM	Conservatorio Superior de Música	4	0,10%	4	0,10%	5	0,12%	0	1	0,00%	25,00%
CEP	Centro del Profesorado	32	0,83%	32	0,80%	32	0,80%	0	0	0,00%	0,00%
EA	Escuela de Arte	16	0,42%	16	0,40%	16	0,40%	0	0	0,00%	0,00%
EI	Escuela Infantil	88	2,29%	247	6,15%	246	6,11%	159	-1	180,68%	-0,40%
EOI	Escuela Oficial de Idiomas	51	1,33%	51	1,27%	51	1,27%	0	0	0,00%	0,00%
ESAD	Escuela Superior de Arte Dramático	3	0,08%	3	0,07%	3	0,07%	0	0	0,00%	0,00%
IES	Instituto de Educación Secundaria	862	22,48%	863	21,48%	863	21,45%	1	0	0,12%	0,00%
IPEP	Instituto Provincial de Educación Permanente	8	0,21%	8	0,20%	8	0,20%	0	0	0,00%	0,00%
RE	Residencia Escolar	36	0,94%	36	0,90%	36	0,89%	0	0	0,00%	0,00%
SEP	Sección de Educación Permanente	504	13,14%	513	12,77%	506	12,58%	9	-7	1,79%	-1,36%
SESO	Sección de Educación Secundaria Obligatoria	2	0,05%	2	0,05%	2	0,05%	0	0	0,00%	0,00%
SIPEP	Sección de Instituto Prov. Educación Permanente	2	0,05%	2	0,05%	2	0,05%	0	0	0,00%	0,00%
Total General		**3.835**	**100,00%**	**4.017**	**100,00%**	**4.023**	**100,00**	**182**	**6**	**4,75%**	**0,15%**

ANEXO II

ALUMNOS MATRICULADOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS											
TIPOS DE CENTROS		2008/2009	%TOTAL	2009/2010	%TOTAL	2010/2011	%TOTAL	Evolución nº alumnos		Evolución %	
CEEE	Centro específico Educación Especial	1.141	0,08%	1.115	0,08%	1.102	0,08%	-26	-13	-2,28%	-1,17%
CEIP	Colegio de Educación Infantil y Primaria	612.543	45,37%	620.819	44,74%	632.191	43,40%	8.276	11.372	1,35%	1,83%
CEM	Conservatorio Elemental de Música	5.774	0,43%	6.114	0,44%	6.528	0,45%	340	414	5,89%	6,77%
CEPER	Centro de Educación Permanente	62.228	4,61%	62.100	4,48%	72.735	4,99%	-128	10.635	-0,21%	17,13%
CEPR	Colegio Educación Primaria	18.976	1,41%	18.296	1,32%	18.387	1,26%	-680	91	-3,58%	0,50%
CPD	Conservatorio Profesional de Danza	2.403	0,18%	2.678	0,19%	2.767	0,19%	275	89	11,44%	3,32%
CPIFP	Centro Público Integrado de formación profesional	1.784	0,13%	1.557	0,11%	1.921	0,13%	-227	364	-12,72%	23,38%
CPM	Conservatorio Profesional de Música	14.234	1,05%	15.169	1,09%	16.214	1,11%	935	1.045	6,57%	6,89%
CPR	Colegio Público Rural	14.827	1,10%	14.310	1,03%	13.835	0,95%	-517	-475	-3,49%	-3,32%
CSD	Conservatorio Superior de Danza	50	0,00%	0	0,00%	40	0,00%	-50	40	-100,00%	80,00%
CSM	Conservatorio Superior de Música	817	0,06%	1.193	0,09%	1.064	0,07%	376	-129	46,02%	-10,81%
CEP	Centro del Profesorado	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0	-	-
EA	Escuela de Arte	6.246	0,46%	6.645	0,48%	6.729	0,46%	399	84	6,39%	1,26%
EI	Escuela Infantil	14.989	1,11%	25.522	1,84%	27.370	1,88%	10.533	1.848	70,27%	7,24%
EOI	Escuela Oficial de Idiomas	38.150	2,83%	42.646	3,07%	55.773	3,83%	4.496	13.127	11,79%	30,78%
ESAD	Escuela Superior de Arte Dramático	140	0,01%	540	0,04%	512	0,04%	400	-28	285,71%	-5,19%
IES	Instituto de Educación Secundaria	483.552	35,82%	496.659	35,79%	526.738	36,16%	13.107	30.079	2,71%	6,06%
IPEP	Instituto Provincial de Educación Permanente	16.006	1,19%	12.961	0,93%	13.396	0,92%	-3.045	435	-19,02%	3,36%
RE	Residencia Escolar	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0	-	-
SEP	Sección de Educación Permanente	54.230	4,02%	57.139	4,12%	57.263	3,93%	2.909	124	5,36%	0,22%
SESO	Sección de Educación Secundaria Obligatoria	144	0,01%	146	0,01%	110	0,01%	2	-36	1,39%	-24,66%
SIPEP	Sección de Instituto Prov. Educación Permanente	1.895	0,14%	1.915	0,14%	1.925	0,13%	20	10	1,06%	0,52%
Total General		**1.350.129**	**100,00%**	**1.387.524**	**100,0%0**	**1.456.600**	**100,00%**	**37.395**	**69.076**	**2,77%**	**4,98%**

ANEXO III

TIPO CENTRO	CURSO	TOTAL INGRESOS (1 = A+B+C)	%/TOTAL INGRESOS	LIBRAMIENTOS CONSEJERÍA EDUCACIÓN (A)	%/TOTAL LIBRAMIENTOS	REMANENTES NO REINTEGRADOS DEL EJERCICIO ANTERIOR (B)	RECURSOS PROPIOS Y DE OTRAS ENTIDADES (C)
CEEE	2008/2009	1.664,95	0,42%	1.061,22	0,39%	361,98	241,75
CEEE	2009/2010	1.724,46	0,46%	1.143,26	0,44%	431,14	150,06
CEEE	2010/2011	1.658,52	0,48%	1.083,91	0,47%	424,58	150,03
CEIP	2008/2009	140.757,56	35,75%	78.113,24	28,65%	12.756,69	49.887,63
CEIP	2009/2010	136.526,49	36,15%	81.632,59	31,53%	14.971,05	39.922,85
CEIP	2010/2011	110.816,69	32,17%	70.054,32	30,07%	15.938,69	24.823,68
CEM	2008/2009	1.061,70	0,27%	789,57	0,29%	220,24	51,89
CEM	2009/2010	1.295,15	0,34%	1.058,07	0,41%	210,58	26,50
CEM	2010/2011	1.126,39	0,33%	818,13	0,35%	277,37	30,89
CEPER	2008/2009	1.270,72	0,32%	632,93	0,23%	373,33	264,46
CEPER	2009/2010	2.253,07	0,60%	1.707,18	0,66%	318,07	227,80
CEPER	2010/2011	1.950,81	0,57%	860,69	0,37%	861,52	228,60
CPR	2008/2009	4.578,13	1,16%	2.830,21	1,04%	419,42	1.328,50
CPR	2009/2010	4.418,46	1,17%	2.920,17	1,13%	482,75	1.015,54
CPR	2010/2011	3.205,98	0,93%	2.324,54	1,00%	499,08	382,36
CPD	2008/2009	539,03	0,14%	380,41	0,14%	115,41	43,21
CPD	2009/2010	495,61	0,13%	353,79	0,14%	120,69	21,13
CPD	2010/2011	477,15	0,14%	293,71	0,13%	127,72	55,72
CPIFP	2008/2009	762,74	0,19%	587,96	0,22%	67,58	107,20
CPIFP	2009/2010	780,94	0,21%	614,09	0,24%	79,92	86,93
CPIFP	2010/2011	728,91	0,21%	587,50	0,25%	35,62	105,79
CPM	2008/2009	2.201,26	0,56%	1.831,91	0,67%	312,13	57,22
CPM	2009/2010	2.232,73	0,59%	1.874,95	0,72%	307,21	50,57
CPM	2010/2011	2.018,14	0,59%	1.612,30	0,69%	338,22	67,62
CPR	2008/2009	4.468,01	1,13%	3.362,16	1,23%	735,48	370,37
CPR	2009/2010	5.114,17	1,35%	4.212,37	1,63%	695,79	206,01
CPR	2010/2011	4.676,92	1,36%	3.325,27	1,43%	1.076,88	274,77
CSD	2008/2009	145,68	0,04%	64,33	0,02%	73,48	7,87
CSD	2009/2010	111,89	0,03%	61,39	0,02%	43,12	7,38
CSD	2010/2011	120,14	0,03%	69,19	0,03%	32,16	18,79
CSM	2008/2009	930,22	0,24%	724,80	0,27%	73,72	131,70
CSM	2009/2010	929,38	0,25%	648,78	0,25%	99,21	181,39
CSM	2010/2011	1.293,63	0,38%	940,10	0,40%	192,26	161,27
CEP	2008/2009	20.440,67	5,19%	15.239,78	5,59%	5.027,60	173,29
CEP	2009/2010	16.317,90	4,32%	9.037,82	3,49%	7.216,59	63,49
CEP	2010/2011	16.583,92	4,81%	9.773,28	4,20%	6.566,51	244,13
EA	2008/2009	3.306,04	0,84%	2.310,26	0,85%	945,45	50,33
EA	2009/2010	3.065,03	0,81%	2.484,50	0,96%	525,41	55,12
EA	2010/2011	2.816,19	0,82%	2.242,33	0,96%	508,14	65,72

TIPO CENTRO	CURSO	TOTAL INGRESOS (1 = A+B+C)	%/TOTAL INGRESOS	LIBRAMIENTOS CONSEJERÍA EDUCACIÓN (A)	%/TOTAL LIBRAMIENTOS	REMANENTES NO REINTEGRADOS DEL EJERCICIO ANTERIOR (B)	RECURSOS PROPIOS Y DE OTRAS ENTIDADES (C)
EI	2008/2009	1.530,57	0,39%	623,28	0,23%	172,01	735,28
EI	2009/2010	14.448,15	3,83%	13.619,83	5,26%	204,96	623,36
EI	2010/2011	17.735,13	5,15%	14.015,01	6,02%	3.279,52	440,60
EOI	2008/2009	3.629,07	0,92%	2.494,28	0,91%	928,42	206,37
EOI	2009/2010	3.863,91	1,02%	2.668,56	1,03%	994,17	201,18
EOI	2010/2011	3.568,87	1,04%	2.296,40	0,99%	1.065,00	207,47
ESAD	2008/2009	435,30	0,11%	258,48	0,09%	147,26	29,56
ESAD	2009/2010	404,88	0,11%	242,13	0,09%	133,99	28,76
ESAD	2010/2011	415,21	0,12%	254,58	0,11%	92,83	67,80
IES	2008/2009	189.979,65	48,25%	152.828,73	56,05%	27.994,33	9.156,59
IES	2009/2010	167.193,51	44,27%	126.291,29	48,78%	31.062,13	9.840,09
IES	2010/2011	158.971,72	46,15%	115.124,40	49,42%	32.710,74	11.136,58
IPEP	2008/2009	921,96	0,23%	733,58	0,27%	144,00	44,38
IPEP	2009/2010	972,06	0,26%	722,66	0,28%	224,01	25,39
IPEP	2010/2011	932,24	0,27%	618,58	0,27%	279,65	34,01
RE	2008/2009	13.207,74	3,35%	6.697,90	2,46%	2.985,27	3.524,57
RE	2009/2010	12.733,58	3,37%	5.734,63	2,21%	3.570,83	3.428,12
RE	2010/2011	12.798,40	3,72%	5.522,78	2,37%	3.725,22	3.550,40
SEP	2008/2009	1.519,40	0,39%	834,17	0,31%	451,65	233,58
SEP	2009/2010	2.340,51	0,62%	1.673,03	0,65%	491,80	175,68
SEP	2010/2011	2.145,84	0,62%	974,63	0,42%	983,88	187,33
SESO	2008/2009	241,79	0,06%	104,95	0,04%	134,26	2,58
SESO	2009/2010	262,61	0,07%	86,55	0,03%	175,07	0,99
SESO	2010/2011	291,54	0,08%	74,89	0,03%	215,95	0,70
SIPEP	2008/2009	155,19	0,04%	144,30	0,05%	7,38	3,51
SIPEP	2009/2010	145,84	0,04%	132,91	0,05%	10,10	2,83
SIPEP	2010/2011	113,18	0,03%	103,80	0,04%	7,57	1,81
Total general	2008/2009	393.747,38	100,00%	272.648,45	100,00%	54.447,09	66.651,84
Total general	2009/2010	377.630,33	100,00%	258.920,55	100,00%	62.368,59	56.341,19
Total general	2010/2011	344.445,52	100,00%	232.970,34	100,00%	69.239,11	42.236,07

TIPO CENTRO	CURSO	TOTAL GASTOS (2 = D+E+F)	%/TOTAL GASTOS	BIENES CORRIENTES Y DE SERVICIOS (D)	ADQ. MATERIAL INVENT. (E)	INVERSIONES (F)	TOTAL INGRESOS – TOTAL GASTOS (3=1-2)	REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE (4)	DIFERENCIA (3-4)
CEEE	2008/2009	1.230,88	0,37%	1.160,52	70,36	0,00	434,07	428,06	6,01
CEEE	2009/2010	1.280,00	0,42%	1.190,50	89,50	0,00	444,46	438,87	5,59
CEEE	2010/2011	1.171,48	0,45%	1.089,41	82,07	0,00	487,04	481,46	5,58
CEIP	2008/2009	124.570,84	37,79%	119.902,03	4.659,54	9,27	16.186,72	15.072,49	1.114,23
CEIP	2009/2010	119.659,76	38,88%	114.847,92	4.811,84	0,00	16.866,73	16.022,26	844,47
CEIP	2010/2011	92.643,34	35,27%	87.168,84	5.467,83	6,67	18.173,35	17.712,03	461,32
CEM	2008/2009	855,70	0,26%	768,11	87,59	0,00	206,00	205,54	0,46
CEM	2009/2010	986,12	0,32%	815,98	170,14	0,00	309,03	308,90	0,13
CEM	2010/2011	857,02	0,33%	759,35	97,67	0,00	269,37	269,10	0,27
CEPER	2008/2009	956,48	0,29%	871,63	84,85	0,00	314,24	310,44	3,80
CEPER	2009/2010	1.390,88	0,45%	1.225,58	165,30	0,00	862,19	860,53	1,66
CEPER	2010/2011	1.233,91	0,47%	1.041,70	192,21	0,00	716,90	716,86	0,04
CPR	2008/2009	4.053,75	1,23%	3.963,14	90,61	0,00	524,38	483,98	40,40
CPR	2009/2010	3.896,59	1,27%	3.806,73	89,86	0,00	521,87	494,37	27,50
CPR	2010/2011	2.656,57	1,01%	2.506,22	150,35	0,00	549,41	536,61	12,80
CPD	2008/2009	417,47	0,13%	253,29	10,35	153,83	121,56	120,69	0,87
CPD	2009/2010	367,75	0,12%	261,62	15,05	91,08	127,86	127,72	0,14
CPD	2010/2011	357,93	0,14%	295,40	10,58	51,95	119,22	119,22	0,00
CPIFP	2008/2009	682,83	0,21%	532,70	37,69	112,44	79,91	79,92	-0,01
CPIFP	2009/2010	745,31	0,24%	642,01	27,65	75,65	35,63	35,62	0,01
CPIFP	2010/2011	694,49	0,26%	606,36	27,21	60,92	34,42	34,42	0,00
CPM	2008/2009	1.892,39	0,57%	1.294,94	134,26	463,19	308,87	308,12	0,75
CPM	2009/2010	1.897,29	0,62%	1.403,96	136,81	356,52	335,44	335,21	0,23
CPM	2010/2011	1.538,04	0,59%	1.239,05	113,88	185,11	480,10	477,00	3,10
CPR	2008/2009	3.770,67	1,14%	3.494,31	273,79	2,57	697,34	692,35	4,99
CPR	2009/2010	4.024,80	1,31%	3.666,58	356,61	1,61	1.089,37	1.086,65	2,72
CPR	2010/2011	3.483,88	1,33%	3.147,04	336,84	0,00	1.193,04	1.189,63	3,41
CSD	2008/2009	102,56	0,03%	60,21	0,26	42,09	43,12	43,12	0,00
CSD	2009/2010	79,73	0,03%	44,35	0,00	35,38	32,16	32,16	0,00
CSD	2010/2011	76,15	0,03%	63,26	3,17	9,72	43,99	37,77	6,22
CSM	2008/2009	814,80	0,25%	668,89	22,20	123,71	115,42	99,21	16,21
CSM	2009/2010	728,38	0,24%	655,95	21,16	51,27	201,00	192,26	8,74
CSM	2010/2011	850,32	0,32%	783,69	29,43	37,20	443,31	433,92	9,39
CEP	2008/2009	13.534,49	4,11%	13.256,04	278,45	0,00	6.906,18	6.806,71	99,47
CEP	2009/2010	10.620,32	3,45%	10.058,28	562,04	0,00	5.697,58	5.685,48	12,10
CEP	2010/2011	8.574,54	3,26%	8.195,46	372,82	6,26	8.009,38	8.001,42	7,96
EA	2008/2009	2.778,68	0,84%	1.968,24	235,79	574,65	527,36	526,01	1,35
EA	2009/2010	2.531,21	0,82%	1.959,12	231,71	340,38	533,82	533,31	0,51
EA	2010/2011	2.088,54	0,80%	1.732,45	168,75	187,34	727,65	723,98	3,67
EI	2008/2009	1.297,85	0,39%	1.239,46	58,39	0,00	232,72	206,42	26,30

TIPO CENTRO	CURSO	TOTAL GASTOS (2 = D+E+F)	%/TOTAL GASTOS	BIENES CORRIENTES Y DE SERVICIOS (D)	ADQ. MATERIAL INVENT. (E)	INVERSIONES (F)	TOTAL INGRESOS – TOTAL GASTOS (3=1-2)	REMANENTES PARA EL CURSO SIGUIENTE (4)	DIFERENCIA (3-4)
EI	2009/2010	11.148,57	3,62%	10.585,73	562,84	0,00	3.299,58	3.285,03	14,55
EI	2010/2011	13.755,17	5,24%	12.942,05	585,64	227,48	3.979,96	3.964,90	15,06
EOI	2008/2009	2.606,60	0,79%	1.630,68	156,72	819,20	1.022,47	1.000,40	22,07
EOI	2009/2010	2.784,08	0,90%	1.956,94	228,04	599,10	1.079,83	1.068,53	11,30
EOI	2010/2011	2.452,39	0,93%	1.899,82	141,14	411,43	1.116,48	1.097,29	19,19
ESAD	2008/2009	295,98	0,09%	217,76	5,13	73,09	139,32	133,96	5,36
ESAD	2009/2010	311,29	0,10%	252,20	10,62	48,47	93,59	92,83	0,76
ESAD	2010/2011	289,98	0,11%	261,35	1,29	27,34	125,23	109,86	15,37
IES	2008/2009	158.474,32	48,08%	124.390,60	7.544,43	26.539,29	31.505,33	31.204,84	300,49
IES	2009/2010	134.169,07	43,59%	108.471,80	6.992,71	18.704,56	33.024,44	32.737,15	287,29
IES	2010/2011	119.149,19	45,36%	102.903,16	6.950,63	9.295,40	39.822,53	39.474,67	347,86
IPEP	2008/2009	697,96	0,21%	462,51	35,59	199,86	224,00	224,01	-0,01
IPEP	2009/2010	692,41	0,22%	504,60	46,64	141,17	279,65	279,65	0,00
IPEP	2010/2011	602,93	0,23%	520,13	34,79	48,01	329,31	329,31	0,00
RE	2008/2009	9.330,40	2,83%	7.964,09	329,91	1.036,40	3.877,34	3.793,91	83,43
RE	2009/2010	8.967,00	2,91%	7.952,80	315,53	698,67	3.766,58	3.725,22	41,36
RE	2010/2011	8.832,02	3,36%	8.089,83	349,97	392,22	3.966,38	3.954,36	12,02
SEP	2008/2009	1.026,42	0,31%	954,20	72,22	0,00	492,98	491,15	1,83
SEP	2009/2010	1.331,91	0,43%	1.153,12	178,79	0,00	1.008,60	1.000,50	8,10
SEP	2010/2011	1.218,38	0,46%	1.050,05	168,33	0,00	927,46	918,67	8,79
SESO	2008/2009	66,73	0,02%	39,47	8,78	18,48	175,06	175,07	-0,01
SESO	2009/2010	46,65	0,02%	27,66	6,51	12,48	215,96	215,95	0,01
SESO	2010/2011	42,79	0,02%	31,70	10,93	0,16	248,75	248,76	-0,01
SIPEP	2008/2009	145,10	0,04%	71,37	12,25	61,48	10,09	10,10	-0,01
SIPEP	2009/2010	138,26	0,04%	85,58	4,47	48,21	7,58	7,57	0,01
SIPEP	2010/2011	89,30	0,03%	71,40	4,69	13,21	23,88	23,88	0,00
Total general	2008/2009	329.602,90	100,00%	285.164,19	14.209,16	30.229,53	64.144,48	62.416,50	1.727,98
Total general	2009/2010	307.797,38	100,00%	271.569,01	15.023,82	21.204,55	69.832,95	68.565,77	1.267,18
Total general	2010/2011	262.658,36	100,00%	236.397,72	15.300,22	10.960,42	81.787,16	80.855,12	932,04

8. ALEGACIONES

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 38 Y Nº 128

§38. Respecto al aumento de los remanentes, hay que recordar que, además de los libramientos para gastos de funcionamiento ordinario y de inversiones, los centros reciben, como gastos de funcionamiento, otros recursos que están afectados al desarrollo de programas de gastos específicos (gratuidad de libros de texto, plan de apoyo y refuerzo, inmersión lingüística, apoyo a la escuela rural, escuelas deportivas, etc.) y que, debido al procedimiento de gestión económica que tienen en vigor, resulta que, una vez

Finalizado el curso académico, pasan a engrosar el conjunto de remanentes para gastos de funcionamiento ordinario incorporables al siguiente curso, perdiendo la afectación al programa concreto que origina la percepción de los fondos.

En el caso de determinados programas cuyos gastos están financiados con ingresos finalistas, como es la gratuidad de los libros de texto, el sistema SÉNECA facilita una subcuenta particular en la cual se computan los ingresos y los gastos del programa, de forma que el remanente resultante de los ingresos recibidos menos el gasto ejecutado se deduce de los libramientos a realizar en el curso siguiente para esta finalidad.

§128. Sería recomendable introducir para todos los programas específicos de actuación, el registro diferenciado, tanto respecto de los ingresos como de los gastos correspondientes y de su diferencia. De esta forma sería posible evaluar la eficacia de los mismos y se garantizaría la continuidad de su ejecución con los remanentes resultantes en cada ciclo económico.

ALEGACIÓN Nº1

En este aspecto, se van a establecer, para cada uno de los programas específicos por los que se libran recursos a los centros educativos, registros independientes tanto para los ingresos como para los gastos dentro del sistema SÉNECA, estando dichas partidas específicamente vinculadas para que se pueda llevar un control independiente del programa educativo en cuestión.

Se van a distinguir, a su vez, dos tipos de registros según la fuente de financiación que ampara dichos programas. En primer lugar, nos encontramos con los que se financian a través de recursos propios de la Junta de Andalucía (Autofinanciada) y en segundo lugar, existen otros cuya financiación es externa y procede de Fondos Europeos o de Transferencias Finalistas de otros Entes. En estos últimos casos, el desarrollo del proyecto educativo en cuestión, se debe a la financiación externa conseguida y por ello son fondos con financiación finalista para la Junta de Andalucía y que por tanto tienen su propia normativa y requisitos a cumplir en el desarrollo del programa educativo. Por tanto, los posibles remanentes que se produzcan en la ejecución de estos últimos, deberán ser analizados siempre desde las posibilidades y reglas de elegibilidad que el órgano financiador de los mismos establezca en el régimen jurídico correspondiente.

Por su parte, la nueva Orden de Delegación de Competencias determina que la competencia para realizar dichos libramientos específicos asociados a un programa educativo concreto, corresponde, no en exclusiva a la Dirección General de Planificación y Centros como viene ocurriendo hasta ahora, sino a cualquier centro directivo de la Consejería de Educación con competencias para llevar a cabo alguno de dichos programas.

Con esta medida consideramos que se facilitará un mayor seguimiento de los libramientos de fondos afectados a un programa educativo.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 50.2º Y Nº 130

§50. La referida orden también establece, respecto a estos gastos, el asesoramiento de los centros de profesorado (CEP) a los directores de los centros docentes públicos correspondientes a su ámbito territorial. Esta previsión no se cumple, por lo que sería conveniente que, por parte de la Consejería de Educación, se procediera a evaluar la causa y la razonabilidad de tal asesoramiento.

§130. La Orden de 11 de mayo de 2006 establece, respecto a los gastos de inversiones, el asesoramiento de los centros de profesorado a los directores de los centros correspondientes a su ámbito territorial, circunstancia que no está cumpliendo (§50).

Sería conveniente que por parte de la Consejería de Educación se evaluara la causa y razonabilidad de este asesoramiento.

ALEGACIÓN Nº 2

Mediante Orden de 10 de abril de 2013 por la que se delegan competencias en diversos órganos de la Consejería (BOJA de 23 de abril de 2013) se atribuyen a las Delegaciones Territoriales, bajo la dirección y coordinación de la Secretaría General Técnica, las funciones de asesoramiento a los centros docentes públicos en materia de gestión económica.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 60 Y Nº 132

§60. La Orden de 10 de mayo de 2006 establece un sistema simplificado de llevanza de la gestión, basado en registros secuenciales cumplimentados con el criterio de caja, es decir, la contabilización de los hechos económicos se realiza en el momento en que se producen los flujos monetarios de ingresos y gastos.

En contabilidad pública, el criterio aplicable es el de devengo, consistente en registrar los hechos económicos en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en contabilizarlos cuando se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de ellos.

La diferencia de criterio en la imputación contable que establece la orden está produciendo los incumplimientos de la misma y desajustes en la gestión económica de los centros que se expone a continuación.

§132. La Orden de 10 de mayo de 2006 establece un sistema simplificado de llevanza de la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, basado en registros secuenciales de los ingresos y de los gastos, con criterio de caja, que difiere del criterio de devengo aplicable a la contabilidad pública. Este hecho está produciendo incumplimientos de la Orden y desajustes en la gestión económica de los centros (§132).

Para subsanar estos incumplimientos se recomienda a la Consejería de Educación que revise la Orden y valore la adecuación de las previsiones de ésta a la normativa contable pública de la Junta de Andalucía.

ALEGACIÓN Nº 3

Por parte de la Consejería de Educación se considera conveniente la modificación de la Orden de 10 de mayo de 2006 para someter el registro de ingresos y gastos al criterio de devengo, para lo cual elaborará propuesta que será sometida a la consideración de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, dado su carácter de orden conjunta de ambas Consejerías.

De cualquier modo, ya se están realizando las modificaciones oportunas en Séneca para, llegado el momento, poder registrar de forma automática los libramientos en el momento en que se contabilice el ADOP correspondiente -momento en el que existirá una resolución administrativa del centro directivo competente reconociendo el derecho independientemente del momento en que se produzca la transferencia.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 71 Y Nº 135

ALEGACIÓN Nº4

ALEGACIÓN ADMITIDA

CUESTIONES OBSERVADAS Nº 110, 111 y 139

§110. Los planes de actuación de la Inspección Educativa, tanto generales como provinciales, no incluyen "las actividades necesarias" para efectuar el control señalado anteriormente.

Además, los centros docentes han manifestado que las visitas y actuaciones de control que les ha realizado la Inspección Educativa no han incluido "el oportuno control y seguimiento" de lo dispuesto en la Orden de 10 de mayo de 2006.

§111. No obstante, la Inspectora General Educación ha realizado diversas consideraciones sobre las actuaciones realizadas por los servicios de inspección en relación a los gastos de funcionamientos de los centros docentes durante los cursos 2009/2010, 2010/2011 y 2011/2012.

Se señala que dentro del alcance de sus inspecciones estaban los planes de centro. Dichos planes, según la normativa de aplicación hasta el curso 2009/2010, incluían una copia del presupuesto de ingresos y gastos del centro para el curso escolar. Sin embargo, estos presupuestos reflejan previsiones por lo que no representan la ejecución real de dichos ingresos y gastos y, por tanto, no son un reflejo del funcionamiento del centro.

§139. La Inspección Educativa de la Consejería de Educación no ha realizado el oportuno control y seguimiento de lo dispuesto en la Orden de 10 de mayo de 2012, como prevé el artículo 15.12 de la misma. (§110 a 113).

ALEGACIÓN Nº 5

En la indicación 110, párrafo segundo, se expresa que *"(...) los centros han manifestado que las visitas y actuaciones de control que ha realizado la Inspección Educativa no han incluido "el oportuno control y seguimiento" de lo dispuesto en...".* Tal como se indica en la indicación 111, segundo párrafo, la remisión del Presupuesto de ingresos y gastos incluido en el Plan anual de Centro -conforme a la anterior normativa-, aunque refleje previsiones, conllevaba la supervisión del mismo, con la comprobación de los correspondientes capítulos de ingresos y gastos y de su distribución adecuada entre los componentes integrantes de ambos, así como del equilibrio correspondiente entre ellos. En muchos casos, de esta comprobación se derivaba la reelaboración del presupuesto y su adecuación a lo establecido en la Orden de 10 de mayo de 2006, dándole al centro las correspondientes instrucciones al respecto. En consecuencia, se producía un control y seguimiento de los Presupuestos de todos y cada uno de los centros año tras año, si bien el mismo no se hacía con la minuciosidad y como tarea, aunque fuera muestral, de carácter habitual a lo largo del curso o en distintos momentos del mismo.

Es por ello por lo que se considera que la indicación 139 debería ser matizada, dada su rotundidad, si se considera procedente tras lo indicado.

Por otro lado la Orden de 21 de julio de 2008, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa (BOJA de 4 de agosto) para el cuatrienio 2008-12, se incluye en el Anexo, en su apartado II, 1.1.c) las siguientes actuaciones:

"2. Supervisión de la adecuación a la normativa y del grado de cumplimiento del reglamento de organización y funcionamiento y del proyecto de gestión, ...

3. Supervisión de los recursos humanos y materiales de los centros y de los específicos de los planes, programas y servicios educativos, con especial referencia a la concordancia de su empleo con los fines pretendidos de su dotación".

Por último, indicar que:

En la Orden de 14 de marzo de 2012, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa de Andalucía para el período 2012/2016 (BOJA de 28 de marzo), se establece, dentro de los objetivos del mismo, que se establecen en su artículo 3.2, lo siguiente:

"g) Supervisar la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros docentes para favorecer el cumplimiento de sus objetivos".

Y que en la concreción realizada del Plan General, a través de la Resolución de 29 de agosto de 2012, de la Viceconsejería, por la que se aprueban las instrucciones para el desarrollo del Plan General de Actuación de la Inspección Educativa de Andalucía, en el curso escolar 2012-13 (BOJA de 10 de septiembre), se incluye en las Instrucciones del Anexo y, en concreto, en la instrucción Quinta A.4.1., el "seguimiento, supervisión y asesoramiento de inicio de curso y elaboración del informe de actuación", precisándose como aspectos integrantes de esta actuación, en el párrafo tercero: "Análisis de los aspectos generales de los centros, a través del análisis de datos y la información educativa que se recabe, incluida las de carácter económico (a través del análisis del proyecto [de gestión] en el sistema de información Séneca)".

CUESTIONES OBSERVADAS Nº 125 y 126

§125. Los ingresos de estos centros han descendido desde 393,75 M € en el curso 2008/2009 a 344,45 M € en el curso 2010/2011. Dentro de estos ingresos, la cifra de los libramientos realizados por la Consejería de Educación ha pasado de 272,65 M € a 232,97 M €. (§33, 34)".

§126. A pesar de la caída de los ingresos, se ha producido un aumento significativo de los remanentes, subiendo de 62,42 M € a 80,86 M €, debido a la mayor reducción del gasto ejecutado por los centros docentes públicos, que ha pasado de 329,60 M € en el curso 2008/2009 a 262,66 M € en el curso 2010/2011. Esta acumulación de remanentes pudiera implicar una disfunción en la utilización de los recursos. (§35, 36).

A consecuencia de ello, la evolución de las ratios por alumno también ha descendido, considerándola tanto sobre los ingresos totales (-19,76%), como sobre los libramientos de la Consejería de Educación (-21,85%) y sobre el gasto ejecutado por los centros docentes (-27,81%). (§33, 35).

ALEGACIÓN Nº 6

Esta Consejería no puede compartir, sin más, la afirmación (§32) de que la evolución de las magnitudes económicas en general han fluctuado en sentido contrario al aumento continuado

de los datos de carácter estructural relativos a centros y alumnado. Tal conclusión genérica se está basando en una interpretación errónea de la finalidad, en unos casos estructural y en otras coyuntural, de la diversidad de conceptos incluidos en el conjunto de libramientos destinados a gastos de funcionamiento.

Si bien es cierto que el importe total de las transferencias recibidas por los centros en los tres cursos analizados ha descendido, es preciso tener en cuenta que la finalidad de los libramientos puede ser distinta en cada caso. Así, la cuantía total de los libramientos es la suma de los recursos dispuestos por los centros para gastos de funcionamiento ordinarios o extraordinarios y, lo que es importante a estos efectos, para un conjunto de programas educativos o de otra índole. Mientras que los primeros -estructurales- atienden a datos estructurales, los segundos tienen la consideración de coyunturales, pues están en relación con decisiones organizativas, de financiación externa, etc.

Por lo significativo de su cuantía, en el periodo que nos ocupa la disminución observada en la cuantía de las transferencias trae su causa del programa de gratuidad de libros de texto cuyos libramientos para los tres cursos han sido de 94,65 M€, 61,1 M€ y 40,43 M€ respectivamente. La diferencia en el volumen de recursos destinado a este fin en cada curso escolar está en función del número de libros que se van renovando de acuerdo con la regulación establecida al efecto y al coste de éstos. En este sentido, cada año se sustituyen todos los correspondientes a los cursos de 1° y 2° de Enseñanza Primaria; por su parte, la renovación completa se hace cada cuatro o cinco años. En el periodo al que se refiere el informe se han emitido cheques libro para 3° y 4° de Primaria y 2° y 4° de ESO en el curso 2008/2009; de 5° y 6° de Primaria en el 2009/10 y sólo 1° y 2° de EP en el 2010/2011.

Si prescindiéramos de los datos relativos a los libramientos por gratuidad de libros de texto, en el curso 2010/2011 se produce un incremento del resto de gastos de funcionamiento con respecto al curso 2008/2009 de 14,54 M€, pasando de 178 M€ a 192,54 M€. Con estos datos, la ratio de libramientos de la Consejería por alumno pasa de 131,84 en 2008/2009 a 132,18 en 2010/2011. Lo mismo correspondería hacer en relación con otros programas que, por su menor incidencia cuantitativa, omitimos, pero que igualmente ponen de manifiesto que los libramientos para gastos de funcionamiento en sentido estricto no solo no disminuyen en el periodo analizado sino que mantienen su relación con el número de centros y alumnado.

Esta alegación se hace extensiva a los párrafos 39 al 45 donde se hace la misma referencia por tipo de centro.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 127

§127. Al final de cada curso escolar no concuerdan en el sistema de registro Séneca, la cifra resultante de la diferencia de los ingresos y de los gastos y la de los remanentes de ese ejercicio. Tampoco cuadran la cifra de remanentes, con la que se incorpora al ejercicio siguiente.

ALEGACIÓN Nº 7

- Se ha implementado ya en el sistema Séneca, un mensaje informativo en el momento de la apertura de un ejercicio económico: "*Se debe indicar en los campos de Banco o Caja de la tabla de Finanzas, los SAL DOS SEGÚN EL CIERRE DEL EJERCICIO ANTERIOR de los Anexos correspondientes del Registro de movimientos en Cuenta Corriente (Anexo V) para el Banco y el Saldo según el Registro de Movimientos en Caja (Anexo VI) para la Caja. En ningún caso se indicará en esta pantalla los saldos reales de Banco o Caja, estos saldos se reflejarán en el documento de Conciliación Bancaria (Anexo XII y XII/Bis) y en el de Arqueo de Caja (Anexo XIII)".*

- Se ha incluido un nuevo motivo de rechazo del Anexo XI: 'No coinciden los importes de los remanentes incorporados al curso siguiente con los del anexo XI del curso anterior".

- Se implementará en Séneca una validación que verifique si el Remanente que se incorpora de un ejercicio anterior en la apertura de un nuevo ejercicio coincide con el Remanente que se certificó en el Anexo XI del ejercicio cerrado. Por otro lado, mientras el estado del Anexo XI no sea 'Válido', el importe consignado en el asiento de apertura se considerará como provisional, pasando a definitivo y grabándose de forma automática por parte de Séneca en el momento en el que el estado del Anexo XI cambie a 'Válido'.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 129

§129. Por todo lo que antecede, la Consejería de Educación, sin perjuicio de la autonomía que legalmente tienen reconocida los centros docentes públicos no universitarios, y en coordinación con éstos, debería realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión realizada y de su repercusión en el sistema educativo, a fin de optimizar la gestión de los recursos, en tiempo real, conforme a las necesidades derivadas de la tipología de los centros públicos dependientes de ella. (§36, 40, 43, 44. 45 y epígrafe 5.5).

ALEGACIÓN Nº 8

Se va a realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de la totalidad de los gastos e ingresos imputables a los centros, sean gestionados directamente por éstos o no, cualquiera que sea su origen, finalidad y destino. Sólo desde esta perspectiva global se podrá llegar a conclusiones en cuanto a la gestión de los recursos.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 131

§131. Los criterios definidos por la Consejería de Educación para determinar la asignación de los gastos de funcionamiento de los institutos de educación secundaria, secciones de institutos de educación secundaria, institutos provinciales de educación permanente, centros de enseñanzas de régimen especial y residencias escolares, son de difícil verificación, al versar sobre un conjunto de variables y características específicas de cada centro docente. (§52,53)

Sería recomendable que la Consejería de Educación revisara este sistema de asignación de recursos, generando baremos y fórmulas de repartos objetivados, medibles y contrastables, teniendo en cuenta la casuística específica que puedan presentar estos tipos de centros.

ALEGACIÓN Nº9

Dada la gran dispersión geográfica y variedad de centros, es difícil establecer unos criterios únicos o limitados que tengan en cuenta la diversidad de factores que influyen en las necesidades económicas de los centros. No obstante, actualmente está en fase de desarrollo la creación de un sistema de determinación de criterios objetivos de asignación de Gastos de funcionamiento en los centros de enseñanzas posteriores a la primaria que tendrá en cuenta fundamentalmente dos aspectos:

Instalaciones: Antigüedad y superficie (en torno al 30%).

Alumnado: alumnado matriculado y número de grupos (en torno al 70%).

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 133

§133. El retraso del pago de los últimos libramientos de la Consejería de Educación para el curso 2010/2011 ha supuesto que los centros docentes públicos no universitarios registren dicho ingreso incumpliendo la Orden de 10 de mayo de 2006. Además, esta demora ha dificultado la gestión económica de los centros y, por tanto, su funcionamiento ordinario (§59 a 65, §93).

Sin perjuicio de la recomendación anterior, debe asegurarse que los centros docentes dispongan de los fondos líquidos comprometidos a través de los correspondientes libramientos. Para ello, debe conseguirse una adecuada correlación entre los ingresos y sus cobros, de tal forma que ambos se produzcan en el mismo curso escolar.

ALEGACIÓN Nº 10

Las modificaciones referidas en la alegación a la cuestión nº 60 impedirán que se den las deficiencias e incumplimientos observados en los parágrafos 59 a 65 y 93, siendo conveniente, siempre que las disponibilidades de Tesorería lo permitan, que las transferencias correspondientes a libramientos de un curso escolar se produzcan durante el mismo.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 134

§134. La Consejería de Educación no tiene implantado procedimientos de control interno que detecten los incumplimientos de la normativa de aplicación por parte de los centros docentes públicos no universitarios. En este sentido, el sistema de información SÉNECA no tiene habilitado estos controles.

Este procedimiento de control es una exigencia del artículo 15.12 de la Orden de 10 de mayo de 2006, conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Educación, por la que se dictan instrucciones para la gestión económica de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

ALEGACIÓN Nº11

Se implementará en Séneca un sistema de verificación y control de los procesos y procedimientos de la gestión económica, parte de los cuales se mencionan en el conjunto de estas alegaciones. Estos controles podrán ser automáticos o manuales.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 135

§134. Los principales incumplimientos de los centros docentes públicos no universitarios que no han sido controlados por la Consejería de Educación son los siguientes:

1. Falta de vinculación entre ingresos finalistas y los gastos afectados.
2. Acumulación de facturas y justificantes de gastos en un único asiento de gasto
3. Registro de gastos en cuentas que no se corresponden con su naturaleza.
4. Ausencia de una memoria justificativa de la necesidad de los gastos.
5. Facturas y contratos por importe superior a los límites de la contratación menor, competencia que no tienen los centros docentes.
6. No llevanza del registro de inventario o registro de incidencias.
7. No se detallan las partidas conciliatorias en las conciliaciones bancarias y en las actas de arqueo de caja.

ALEGACIÓN Nº 12

135.1.- Se vincularán desde Séneca los conceptos que tienen carácter finalista con las subcuentas de ingresos y gastos de los centros, de forma que al registrar el ingreso se hará de forma automática por parte de la Consejería en la correspondiente subcuenta de ingresos y en la correspondiente Justificación Específica, y en el caso de los gastos, estos se vincularán a una subcuentas de gastos de entre un catalogo de subcuentas asociadas a esa Justificación Específica.

135.2.- Se incorporarán las medidas oportunas al sistema Séneca para que una factura genere de forma automática uno y sólo un asiento contable de gastos.

135.3.- Se planificarán revisiones periódicas de la correcta imputación de los gastos, recomendando a los centros, en su caso, la oportuna rectificación, y, en el caso de que los errores sean frecuentes, se dictarán las correspondientes instrucciones.

135.4.- No obstante, se incorporará al sistema Séneca como recomendación la utilización de modelos de memorias de necesidad del gasto adaptadas a la naturaleza de éste.

ALEGACIÓN ADMITIDA PARCIALMENTE

135.5.- Se incorporarán al sistema Séneca, cuando la naturaleza del gasto lo permita, controles en forma de alerta de forma que cuando para un mismo objeto la suma de diversas facturas supere los límites de la contratación menor, se avise al usuario de tal circunstancia. Así mismo, se planificarán actuaciones de seguimiento en las Delegaciones Territoriales para la comprobación del cumplimiento del principio de no fraccionamiento de los contratos, poniendo en conocimiento de los órganos de contratación de los centros los incumplimiento detectados.

135.6.- Está previsto el desarrollo y puesta en funcionamiento de un programa de Inventario dentro de Séneca y ligado al proceso contable de los centros, así como su integración con los sistemas de distribución de material del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

135.7.- Ya se están desarrollando en Séneca los procedimientos y validaciones necesarias para el control y seguimiento de las conciliaciones bancarias y arqueos de caja, tal y como se recomienda en el parágrafo 103.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 136

§136. Además, se han puesto de manifiesto las siguientes debilidades de control interno, que si bien no suponen un incumplimiento de la normativa, deberían corregirse tanto por los centros docentes como por la Consejería de Educación.

1.- Falta de documentación de la selección de la selección de los proveedores.
2.- Llevanza del inventario en programas no integrados en el sistema Séneca.
3.- El registro de inventario previsto en la Orden de 10 de mayo de 2006 no incorpora la valoración de los elementos ni la correlación con el registro de gastos.
4.- Los procedimientos de elaboración del inventario contemplados en el plan de centro son genéricos y no incluyen procedimientos relevantes de control.
5.- No hay un procedimiento relativo a la revisión de la documentación justificativa de los gastos que pudiera analizar su adecuación, razonabilidad y corrección.
6.- La cumplimentación de las observaciones y de la memoria justificativa que acompaña a la rendición de cuentas no se produce o incluye información poco relevante.
7.- No hay controles sobre los saldos de los registros de movimientos de caja, pudiendo ser negativos.

ALEGACIÓN Nº 13

ALEGACIÓN ADMITIDA PARCIALMENTE

136.1.- Por parte de la Consejería de Educación se realizará un manual de buenas prácticas basado en la experiencia de los centros docentes certificados con la ISO 9001 sobre contratación, selección de presupuestos, implementado dentro de Séneca un seguimiento y control de compras, con valoraciones de los proveedores por parte de los centros, y la posibilidad de poner a disposición de éstos de un catálogo de productos y servicios ofertados por distintos proveedores atendiendo a la experiencia de las Delegaciones Territoriales y de la Consejería de Educación en la que se tendrán en cuentas los precios y características técnicas.

136.2, 136.3, 136.4 - Tal y como se ha indicado con anterioridad, se va a elaborar, integrado con Séneca, un programa de registro de inventario, procediendo, en su caso, junto con la Consejería de Hacienda y Administración Pública, a la modificación de la Orden de 10 de mayo de 2006 en lo relativo al inventario.

136.5.- Se reproducen las alegaciones formuladas a los párrafos §135.3 y 4.

136.6.- Se pondrá a disposición de los centros a través de Séneca un modelo de memoria justificativa para la certificación del próximo Anexo XI, el cual contendrá, entre otros aspectos:

- **Motivos por los que no coinciden el número de miembros del Consejo Escolar en el momento de la celebración con el número de miembros que componen el consejo escolar.**
- **Aplicación prevista para el remanente del ejercicio.**
- **Obras e inversiones más importantes.**
- **Motivos de las variaciones interanuales de los ingresos y gastos.**
- **Incidencias ocurridas durante el curso escolar.**

A su vez, se incorporará al Anexo XI un documento PDF con el extracto de la cuenta bancaria y vínculos con el último arqueo de caja del curso que se cierra y con el de Conciliación bancaria.

136.7.- Se impedirá en Séneca que existan saldos negativos en la cuenta de Caja.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 137

§137. En numerosos puntos del informe se recomienda a la Consejería de Educación que establezca procedimientos de control que detecten los incumplimientos o solventen las debilidades de control interno. En la gran mayoría de los casos, estos procedimientos son validaciones y controles informáticos del sistema SÉNECA.

La evidencia de la realización de estos controles debería quedar acreditada mediante la elaboración de una lista de chequeo que relacione todos los controles necesarios, y que identifique las personas responsables de su realización y supervisión.

Igualmente y dado que la gran mayoría de los controles sirven para identificar incumplimientos o incidencias generadas por los centros docentes, se insta a la Consejería de Educación a establecer este mismo procedimiento de listas de chequeo de control en los centros docentes, incorporándolo al sistema de información SÉNECA.

ALEGACIÓN Nº 14

Se establecerá un sistema de chequeo tal y como se plantea en la cuestión observada de forma que quede constancia de los controles automáticos y manuales y el conjunto de chequeos y validaciones realizados.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 140

§140. Un total de 442 de los 4.023 centros docentes públicos no universitarios no registran sus operaciones en el módulo de gestión económica del sistema Séneca, circunstancia que se considera de obligado cumplimiento según el Decreto 285/2010, de 11 de mayo, por el que se regula el sistema de información Séneca y se establece su utilización para la gestión del sistema educativo andaluz.

ALEGACIÓN Nº 15

Se les comunicará a todos los centros que no vienen usando el módulo de gestión económica la obligatoriedad de su uso según el Decreto 285/2010, de 11 de mayo. Así mismo, se les comunicará a las Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y deporte la relación de centros que no usan este módulo para que hagan un seguimiento de estos centros y arbitren las medidas necesarias para su cumplimiento.

De forma automática a todos los centros que no tengan abierto el ejercicio contable 2013/2014 se les mostrará un aviso relativo a la obligatoriedad del uso de Séneca para la gestión económica.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 141

§141. El único control que realiza la Consejería de Educación sobre los procedimientos previstos en la Orden de 10 de mayo de 2006 es el relativo a la certificación de la aprobación de las cuentas. Se trata de un control manual y de carácter formal, que no identifica las debilidades e incumplimientos señalados en este informe.

Se recomienda la automatización de los controles manuales para evitar errores de no detección y la ausencia de la evidencia de dichos controles.

ALEGACIÓN Nº 16

Como se ha mencionado anteriormente se reforzará en Séneca el sistema de control automático, en particular en el proceso de la certificación del Anexo XI y se implementarán en Séneca, por ejemplo:

- **Coherencia entre los anexos de la Orden. La cifra de ingresos y gastos del anexo XI y X debe coincidir, y además debe ser igual que la del registro de ingresos (anexo IV) y la del registro de gastos (anexo VII).**
- **Cumplimiento de los límites legales previstos en la Orden en relación a las adquisiciones de material inventariable (art.3.2.b).**
- **Cuadre y conciliación del remanente del ejercicio con los saldos de la cuenta corriente (anexo V) y la caja (anexo VI).**
- **Pruebas aritméticas en las conciliaciones bancarias (anexo XII), arqueo de caja (anexo XIII), etc.**
- **Constancia de las firmas o firma electrónica en los anexos que lo requieren: anexo X (estado de cuentas rendidas por el centro), anexo XI (certificación de la aprobación de las cuentas), anexo XII (conciliación bancaria) y anexo XIII (arqueo de caja).**
- **Inversiones en los centros a los que no les resulta de aplicación la Orden de 11 de mayo de 2006.**

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 142

§142. La Consejería de Educación debería formar a los responsables de los centros en las siguientes materias relacionadas con el cumplimiento de las órdenes de mayo de 2006:

- Gestión contable.
- Control interno.
- Funcionamiento de los distintos módulos del sistema Séneca.

ALEGACIÓN Nº 17

Se encuentra a disposición de los centros un manual de usuario del módulo de gestión económica del sistema Séneca.

Por su parte, a través del ejercicio efectivo de las nuevas funciones de asesoramiento atribuidas a las Delegaciones Territoriales, con la dirección y coordinación de la Secretaría General Técnica, de las tareas de seguimiento que se han citado en las presentes alegaciones, así como con las adaptaciones puestas en marcha del Sistema Séneca, se facilitará la gestión de los centros y se alcanzarán mayores niveles de conocimiento.

Finalmente, de acuerdo con la normativa reguladora de la formación del profesorado, se contemplan actividades formativas relacionadas con las materias citadas. A través de su red de formación viene formando a los responsables de la gestión económica y administrativa de sus centros educativos en los aspectos necesarios para el ejercicio de sus funciones. En los últimos años dada la implantación del sistema de gestión de datos Séneca en los centros dependientes de la Consejería se han realizado actividades formativas cuyos contenidos han estado enfocados a dar a conocer las características del programa, la gestión de la contabilidad, la gestión de datos del alumnado, la información a las familias. El número de acciones formativas por años realizados en los tres últimos cursos escolares han sido:

Curso	N° Actividades	N° de asistentes
2008/09	130	2.702
2009/10	68	1.140
2010/11	37	836

Como se puede ver en la tabla en los primeros años de implantación del programa el número de actividades fue mayor ante la novedad del programa, progresivamente ha ido disminuyendo en la medida que los responsables de la gestión lo han ido integrando en su quehacer profesional.

Además de estas actividades cuyo tema principal es la gestión de centros, sistema Séneca y Plataforma Pasen, se han venido desarrollando módulos formativos en otras actividades con estos contenidos, como es el caso de la formación de equipos directivos noveles y permanentes, en cuyo itinerario formativo se incluye la formación mencionada.

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 71

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 135

ALEGACIÓN Nº 18

ALEGACIÓN ADMITIDA

CUESTIÓN OBSERVADA Nº 108

§108. Como consecuencia de la notificación de estas incidencias, la Intervención General de la Junta de Andalucía, en el marco de los planes de auditoría, control financiero y control financiero permanente de los ejercicios 2009 y 2010, ha realizado dos controles financieros relativos a los ejercicios económicos 2007/2008 y 2008/2009 de centros docentes para verificar el cumplimiento de la Orden de 10 de mayo de 2006.

Sería recomendable que las responsabilidades de control de la Intervención fueran más amplias y no se limitasen a los centros que no aprueban sus cuentas o no envían la certificación.

ALEGACIÓN Nº 19

Este Centro Directivo, previa valoración de los riesgos puestos de manifiesto en los controles realizados de los ejercicios económicos 2007/2008 y 2008/2009, y las conclusiones que se extraigan de los informes que sobre la materia remita la Consejería de Educación, considerará la recomendación realizada por esa Cámara respecto a la oportunidad de nuevos controles de centros docentes. En este caso, podrá no limitarse la selección de centros a aquellos que no aprueben sus cuentas o no envíen la certificación de aprobación de éstas, criterio seguido en los citados controles de 2008 y 2009.