

1.F.- Normativa presupuestaria, financiera, de contratación pública y de responsabilidad civil

a) Normativa presupuestaria y financiera.

Normativa presupuestaria: es el conjunto de normas que regulan los *presupuestos*, considerando estos como los documentos en los que se consignan las previsiones de gastos e ingresos para la realización de unos objetivos, en un período determinado, de una institución o ente. Por el contrario, la **normativa financiera**, es el conjunto de normas que regulan los movimientos del capital, bien en las operaciones bancarias o en las bursátiles. En ambos casos, la regulación será la establecida en las disposiciones reguladoras de la gestión económica de cada Administración Educativa competente, o en las Instrucciones que al respecto dicten las Consejerías o Departamentos de Enseñanza respectivos.

Los centros docentes también tienen sus presupuestos, para conseguir los objetivos que pretenden en sus correspondientes proyectos educativos.

Presupuesto: es el documento que recoge de manera sistemática y cuantificada la previsión de los ingresos y la capacidad máxima de gastos que se pueden hacer durante un ejercicio económico. Constituye el instrumento de planificación económica del centro, es único, incluye también los conceptos extrapresupuestario y su vigencia coincide con el año natural.

Para su elaboración y ejecución se deben tener en cuenta los siguientes **principios**:

- *Principio de universalidad*, se han de incluir en el presupuesto todos los ingresos y todos los gastos.
- *Principio de claridad*, el presupuesto ha de tener una estructura que permita reconocer la procedencia de los ingresos y la finalidad de los gastos.
- *Principio de especialidad cualitativa*, todos los recursos previstos en el presupuesto se han de asignar estrictamente a las finalidades establecidas, nunca a otras.
- *Principio de exactitud*, los recursos y los gastos recogidos en el documento presupuestario han de ajustarse al máximo posible a los ingresos y gastos de su ejecución.

- *Principio de equilibrio presupuestario*, todos los gastos presupuestados se han de financiar por los ingresos ordinarios.
- *Principio de unidad de caja*, todos los ingresos y pagos se han de centralizar en una tesorería única.

El **ciclo presupuestario** engloba la elaboración y aprobación del presupuesto, las modificaciones necesarias durante el ejercicio presupuestario, su ejecución que se materializa en la contabilidad del centro, y su liquidación y evaluación.

El **presupuesto se elabora** al inicio del ejercicio presupuestario por la dirección del centro y lo aprobará, previa consulta preceptiva al Consejo Escolar, antes del 31 de enero, o bien al inicio del curso escolar, según las normativas reglamentarias de cada territorio.

Todos los acuerdos del Consejo Escolar sobre cuestiones presupuestarias se han de recoger en el acta correspondiente, en la que quede de manera explícita reflejado el contenido económico, añadiéndose todos los anexos que convenga, sus sucesivas modificaciones o la liquidación final.

El **presupuesto de ingresos** incluye todas las previsiones de recursos que puede obtener el centro durante el ejercicio, para financiar y hacer frente al conjunto de gastos. Se incluye:

- El remanente del presupuesto anterior.
- Los ingresos afectados a un fin determinado. En este caso solo se pueden destinar al pago de los gastos para la finalidad a la que se han sido otorgados.
- Las aportaciones para material escolar y salidas programadas dentro de la actividad reglada, las aportaciones del AMPA y las indemnizaciones de seguros.
- Los ingresos aportados por las familias para sufragar los gastos de excursiones, salidas, colonias y actividades similares no gratuitas que tengan la consideración de actividad del centro, se han de incluir en las *partidas extrapresupuestarias* y crear las subpartidas correspondientes.
- También se incluyen, formando parte de los conceptos extrapresupuestarios, el tratamiento del IVA y del IRPF.
- La gestión del comedor escolar y las actividades extraescolares, en el caso que sea el centro el encargado de llevarlas a término, se implementarán en un presupuesto y cuenta bancaria diferenciada del presupuesto del centro.

El **presupuesto de gastos** incluye todos los gastos que efectúe el centro, los fijos (electricidad, teléfono, agua, calefacción, limpieza,...) y los relacionados con su funcionamiento ordinario (de reparación, conservación y mantenimiento,...). En el caso de los centros de educación infantil, primaria y educación especial, todo lo relacionado con el mantenimiento, calefacción, limpieza, seguridad,..., no se incluirá porque corren a cargo del municipio donde se encuentren ubicados.

Se elabora de acuerdo con la previsión de ingresos y una vez analizado y evaluado el presupuesto de gastos del año anterior, se introducirán las modificaciones necesarias para obtener mejoras en eficiencia y eficacia en la gestión económica del centro.

b) Elementos de contratación pública.

La **contratación pública**, está regulada a nivel de normativa básica estatal por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. También en el caso de los centros docentes habrá que tener en cuenta lo establecido por las Instrucciones de las Consejerías o Departamentos de Enseñanza y por las disposiciones reglamentarias reguladoras de la gestión económica de los centros docentes.

Son **contratos del sector público** aquellos contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebran los entes, organismos y entidades que forman parte de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, por lo que los contratos que celebren los centros docentes de titularidad pública, tendrán esta consideración.

Los contratos del sector público, pueden ser de *diferentes clases*: de obras, de concesión de obras públicas, de gestión de servicios públicos, de suministro y de servicios en general.

c) Normativa de contratación pública.

La ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al Ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al Ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, tienen consideración de normativa básica.

Disposiciones generales de los contratos públicos.

Entre otras, destacar las siguientes más significativas:

- Solamente se celebrarán aquellos contratos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de los fines institucionales.
- La *duración de los contratos* del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y las características de su financiación, pudiendo prever una o varias prórrogas.
- Los contratos *deberán incluir* necesariamente: la identificación de las partes, la acreditación de la capacidad de los firmantes para suscribir el contrato, la definición del objeto del contrato, la referencia a la legislación aplicable, la enumeración de los documentos que lo integran, el precio cierto, la duración del contrato o las fechas estimadas para el inicio de su ejecución y para su finalización, las condiciones de recepción, entrega o admisión de las prestaciones, las condiciones de pago, el crédito presupuestario con cargo al que se abonará el precio,...

- La contratación *tendrá un carácter formal*, es decir, en general no podrán hacerse contratos verbalmente y se formalizarán de acuerdo con lo establecido en la normativa básica vigente.
- *Sólo podrán contratar con el sector público* las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, que no estén incurso en una prohibición de contratar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional.
- *Los empresarios deberán contar*, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que se trate.
- *No podrán contratar con el sector público* las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes: haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos de asociación ilícita; corrupción en transacciones económicas; tráfico de influencias, cohecho, fraudes, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social; haber solicitado la declaración de concurso voluntario y haber sido declaradas insolventes en cualquier procedimiento; haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales; no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de la Seguridad Social,....
- El *objeto de los contratos* deberá ser determinado y no podrá fraccionarse con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.
- El *precio del contrato* podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, en todo caso se indicará, como partida independiente, el IVA que deba soportar la Administración.

d) Responsabilidad civil.

Responsabilidad civil es la *obligación de responder pecuniariamente de los actos realizados por uno mismo o por otros*. Responsabilidad que se traduce en una indemnización de daños y perjuicios.

Esta responsabilidad puede nacer por incumplimiento de la obligación concreta de un contrato (responsabilidad contractual) o porque se produzca un daño o perjuicio derivado de un delito o cuasidelito (responsabilidad extracontractual).

Para que se dé *responsabilidad extracontractual* es necesario que haya una relación causal entre el daño o perjuicio producido y la acción u omisión del sujeto. Para analizarla tendremos que tener en cuenta los artículos 1.902, 1.903 y 1.904 de nuestro Código Civil:

«El que por acción u omisión causare daño a otro interviniendo culpa o negligencia, estará obligado a reparar el daño causado».

«La obligación que contempla el artículo anterior es exigible, no sólo por actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder».

«Las personas o entidades que sean titulares de un centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias».

«El que paga el daño causado por sus dependientes puede requerir de éstos lo que hubiese satisfecho. Cuando se trate de centros docentes de enseñanza no superior, sus titulares podrán exigir de los profesores las cantidades satisfechas, si hubiesen incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones que fuesen causa del daño».

La *responsabilidad extracontractual* nace no solamente por actos propios, sino también por actos de otros cuando entre el autor material del hecho y el que queda responsable hay un nexo tal que se puede presumir, con fundamento, que, si hubo daño, este tiene que atribuirse, más que al autor material, al descuido o defecto de vigilancia de otra persona.

Las reglas generales que se pueden deducir de la lectura del artículo 1.902 -responsabilidad por culpa y responsabilidad por actos propios-, tienen ambas sus excepciones. La primera la de la responsabilidad objetiva (que no trataremos) y la segunda, en el caso de la responsabilidad por actos de otros que nos indica el artículo 1.903.

En cualquier caso, para que se pueda deducir responsabilidades para el profesorado es necesario, en definitiva, que quede probada la existencia de **Dolo** (es decir, intención, malicia) o **Culpa** (es decir, negligencia). Caso que se pruebe la inexistencia de estos dos requisitos, dejará de poder exigírsele cualquier tipo de responsabilidad.

En el caso de daños producidos por sus alumnos, mientras se hallen bajo su control, responderán de dichos daños y perjuicios las personas o entidades titulares del centro docente, los cuales podrán exigirle las cantidades satisfechas. Ahora bien, solamente podrán hacerlo si este hubiese incurrido en Dolo o Culpa Grave en el ejercicio de sus funciones que fuesen causa del daño producido.

El aspecto más preocupante es, no obstante, la falta, casi total, de preceptos reglamentarios que contemplen las obligaciones específicas de los profesores respecto a la custodia de sus alumnos. Eso hace que la única referencia legal al respecto sea la del artículo 1.903 párrafo 6º, del Código Civil: *«...la responsabilidad...» cesará cuando... «prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño».*

El único problema de esta obligación, preceptuado con carácter general para todas las obligaciones, es: *¿Qué se entiende por diligencia de un buen padre de familia?*

El ámbito de la culpabilidad tiene una referencia personal: la posibilidad de exigir un comportamiento prudente y la previsibilidad del resultado.

Ahora bien, como esta «norma de cuidado» o «el cuidado o prudencia exigible» (o llamémosle la «diligencia de un buen padre de familia») no la encontramos taxativamente y legalmente escrita, como hemos indicado antes, será el juez quien tendrá que marcar los límites de esta obligación.

A la hora de hacerlo, hemos de pensar que no se basará (o no tendría que hacerlo) solamente en criterios estereotipados, tales como «la prudencia del hombre medio o normalmente previsor», sino también en valoraciones inseparables de la realidad de la imprudencia, como son: que la sociedad vive, y así lo aceptan, con un margen de riesgo que se presenta como necesario (riesgo permitido) e ineludible (por ejemplo, el uso del autocar para ir de excursión).

A la hora de delimitar el concepto de Culpa, y el tipo de culpa necesaria para incurrir en responsabilidad, tendremos en cuenta el concepto jurisprudencial de la misma algunas sentencias del Tribunal Supremo (S.T.S.) al respecto:

«La imprudencia grave o temeraria se configura por la ausencia, olvido o menosprecio de las más elementales medidas de cuidado, diligencia y previsión que cualquier persona media hubiera guardado en evitación de los perjuicios causados, mientras que la denominada simple o liviana sólo presupone la conducta liviana, no cualificada por falta de atención bastante referida a un deber que cumplir...» (S.T.S. 18.1.82).

«Hay responsabilidad aún por una leve omisión de diligencia» (S.T.S. 13.3.79).

«...cuando las garantías adoptadas conforme a las disposiciones legales para precaver o evitar los daños no han ofrecido resultado positivo, revelen la insuficiencia de los mismos y que faltaba algo por prevenir no hallándose completa la diligencia» (S.T.S. 10.10.75).

Revision #2

Created 25 September 2024 10:08:12 by Juan Francisco Zamora

Updated 21 October 2024 21:05:11 by Silvia Coscolin Sanchez